

Arne Melchior og **Frode Nilssen** (red.)

SJØMATNÆRINGEN OG EUROPA

EØS og alternativene

Sjømatnæringen og Europa

Arne Melchior og Frode Nilssen (red.)

Sjømatnæringen og Europa

EØS og alternativene

Universitetsforlaget

Redaksjonelt arbeid, utvalg og forord © Arne Melchior og Frode Nilssen 2020.

Hvert enkelt kapittel © de respektive forfatterne 2020.

Boken ble første gang utgitt i 2020 på Universitetsforlaget.

Materialet i denne publikasjonen omfattes av åndsverksloven og er utgitt med åpen tilgang under Creative Commons-lisensen CC BY-ND 4.0.

Denne lisensen gir tillatelse til å kopiere, distribuere eller spre materialet i hvilket som helst medium eller format, og til å remikse, endre eller bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle. Disse frihetene gis med følgende forbehold: Du må oppgi korrekt kreditering, oppgi en lenke til lisensen, og indikere om endringer er blitt gjort. Du kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller deg eller din bruk av materialet. Dersom du mikser, bearbeider eller bygger på materialet, kan du ikke distribuere det endrede materialet. Du kan ikke gjøre bruk av juridiske betingelser eller teknologiske tiltak som lovmessig hindrer andre i å gjøre noe som lisensen tillater.

NB: Lisensen gir deg ikke nødvendigvis alle de tillatelser som er nødvendig for din tiltenkte bruk. For eksempel kan andre rettigheter, som reklame-, personvern- eller ideelle rettigheter, sette begrensninger på hvordan du kan bruke materialet.

Den komplette lisensteksten kan leses på <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/legal-code.no>.

Boken er utgitt med støtte fra Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF).

ISBN trykt utgave (print on demand): 978-82-15-04007-3

ISBN elektronisk utgave: 978-82-15-04008-0

DOI: 10.18261/9788215040080-2020

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:

post@universitetsforlaget.no

www.universitetsforlaget.no

Omslag: Universitetsforlaget

Sats: Tekstflyt AS

Innhold

Noen forkortelser brukt i bokens kapitler	9
Forord	11
1. Sjømatnæringen og Europa: EU-medlemskap, EØS eller NOREXIT? ...	13
<i>Arne Melchior (med Frode Nilssen)</i>	
1.1 Innledning: EØS – elsket og omstridt – men bør det utredes?	14
1.2 Bortfall av EØS: Hva betyr det?	16
1.3 96 avtaler med EU	20
1.4 Den sveitsiske modellen	23
1.5 Krav til integrasjon på ulike områder: oversikt over kapitlene	26
1.6 Konklusjon og videre perspektiver	34
Referanser	36
Vedlegg 1.A: Rettsakter innført under EØS-avtalen 2006–juli 2019 (antall gjennomføringsnotater)	40
Vedlegg 1.B: Sammenlikning mellom Norges og Sveits’ avtaler med EU (ved utgangen av 2019)	41
2. Norges handelsforhandlinger med EU gjennom 50 år:	
Sakskoblinger og forhandlingsmakt	43
<i>Arne Melchior</i>	
2.1 Introduksjon: Små land med store naboer	44
2.2 Sakskobling og interessekonflikter: fra frihandelsavtalen i 1973 til EØS i 1992	48
2.3 EØS-avtalen og Thorvald Stoltenbergs lille røde	51
2.4 Koalisjoner og alliansepartnere i handelsforhandlingene med EU	57
2.5 Utvidelser og kompensasjonsforhandlinger, 1994–2014: David mot Goliat?	61
2.6 Implikasjoner og konklusjoner	71
Referanser	73
Vedlegg 2.A: Kronologi over hendelser i europeisk integrasjon med betydning for sjømatområdet i Norge	78
Vedlegg 2.B: Liste over intervjuede personer	81
3. Rettslige konsekvenser for norsk sjømatnæring ved bortfall av EØS-avtalen	83
<i>Markus A. B. Laurantzon og Finn Arnesen</i>	
3.1 Innledning	84
3.2 EØS-avtalens anvendelsesområde	85
3.3 Statsstøtte	94

3.4 Investeringer, arbeidskraft og tjenester i fiskeriene og havbruksnæringen	97
3.5 Miljøkrav	104
3.6 Toll: særlig om Norges «krav» på kompensasjon ved utvidelsene av EU	107
3.7 Konkurransen og antidumping	112
3.8 Avsluttende bemerkninger	115
Referanser	117
4. Sjømateksport og veterinær grensekontroll med og uten EØS	120
<i>Christel Elvestad og Frode Veggeland</i>	
4.1 Innledning	121
4.2 Bakgrunn	121
4.3 Grensekontroll, handelsinteresser og to-nivåforhandlinger	123
4.4 Kontroll av mat og dyr i EU og EØS	124
4.5 Veterinær grensekontroll og EU: tre alternative modeller	128
4.6 Drøfting: veterinær grensekontroll ved alternative tilknytningsformer til EU	145
4.7 Konklusjon og oppsummerende vurderinger	150
Referanser	151
5. Økonomiske konsekvenser for eksport av fersk laks ved endret grensekontroll	154
<i>Terje A. Mathisen og Gisle Solvoll</i>	
5.1 Innledning	155
5.2 Rammebetingelser for godstransport	156
5.3 Endringer i rammebetingelser ved ulike EU-tilknytninger	160
5.4 Kostnader ved godstransport	162
5.5 Transportvolum, -verdi og -strømmer	166
5.6 Analyse	169
5.7 Konklusjoner og implikasjoner	175
Referanser	178
6. Fra «fiskebrevet» til EØS: Betydningen av toll for norsk sjømateksport til EU	180
<i>Arne Melchior</i>	
6.1 Innledning: Et konglomerat av handelsavtaler	181
6.2 Dagens tollnivå i EU: EØS sakker etter andre frihandelsavtaler	182
6.3 Toll og handel i ulike hovedscenarier	186
6.4 Et lappetepe av tollkvoter	194
6.5 Betydningen av de ulike handelsavtalene: tollens arkeologi	198
6.6 Fra kvoter til handelspolitikk	203
6.7 Hvor viktig er toll for norsk sjømateksport til EU?	206
Referanser	207

Vedlegg 6.A: En modell som viser hvordan virkningen av toll avhenger av markedsandelen	210
Vedlegg 6.B: Tollfrie kvoter for Norges sjømateksport til EU avtalt i forhandlinger etter år 2000	212
7. Tilgang på arbeidskraft til fiskeindustrien med og uten EØS-avtalen ...	213
<i>Edgar Henriksen</i>	
7.1 Innledning	214
7.2 Flyt av arbeidskraft til det norske arbeidsmarkedet	215
7.3 Fiskeindustriens posisjon	225
7.4 Alternativer til EØS-avtalen – to scenarioer	228
Referanser	230
8. Utenlandsinvesteringer i sjømatnæringen og norsk tilknytning til EU ..	232
<i>Per Botolf Maurseth og Hege Medin</i>	
8.1 Innledning	233
8.2 Utenlandsinvesteringer i fiskerisektoren og EØS-avtalen	234
8.3 Utenlandske direkteinvesteringer – et rammeverk for analyse	239
8.4 Bedrifters direkteinvesteringer inn og ut av Norge – nye resultater fra mikrodata og intervjuer	249
8.5 Tilknytning til EU: EØS, frihandel eller medlemskap	256
Referanser	260
Vedlegg 8.A: Effektiv tollbeskyttelse	261
Vedlegg 8.B: Modell for beslutning om investeringer versus eksport	262
9. Brexit og framtidig fiskeriforvaltning i Nordsjøen	264
<i>Trond Bjørndal og Gordon R. Munro</i>	
9.1 Innleiing	265
9.2 Bakgrunn: internasjonal havrett	266
9.3 Situasjonen før Brexit	268
9.4 Post-Brexit fiskeriforvaltning i Nordsjøen	279
9.5 Sluttmerknader	286
Referanser	288
Vedlegg	290
Om forfatterne	292



Noen forkortelser brukt i bokens kapitler

Forkortelse	Betydning
BCP	Grensekontrollposter (Border Control Posts)
Brexit	Forkortelse for Storbritannias (exit) uttredelse fra EU
CETA	Handelsavtalen mellom EU og Canada
CFP	EUs felles fiskeripolitikk (Common Fisheries Policy)
DDP	Delivered Duty Paid – betyr at selgeren dekker alle transportutgifter og tar all risiko inntil varene er levert, og i tillegg betaler eventuelle tollavgifter (import og eksport). En av 11 ulike Incoterms for leveringsmåter
EØF/EEC	Det europeiske økonomiske fellesskap / European Economic Community, betegnelse fram til 1993 (ble da del av EF/EC)
EF/EC	Det europeiske fellesskap / European Community, del av EU fra 1993 til 2009
EFTA	Det Europeiske Frihandelsforbund (European Free Trade Association)
ESA	ESA – EFTA Surveillance Authority er EFTAs overvåkningsorgan. ESA kontrollerer at EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein gjennomfører og følger reglene i EØS-avtalen, som gir disse landene tilgang til det indre markedet. ESA brukes også som forkortelse for European Space Agency.
EU	Den Europeiske Union, etablert fra 1993. I noen av bokens kapitler brukes EU som en felles betegnelse for perioder der navnet skiftet over tid (fra EØF/EEC eller EF/EC).
Euratom	Det europeiske atomenergifellesskap (European Atomic Energy Community)
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet
FAO	FNs mat- og landbruksorganisasjon (Food and Agriculture Organization of the United Nations)
FDI	Utenlandsinvesteringer, vanligvis foretatt av et foretak som ønsker å kjøpe seg inn i et forretningsområde i et annet land (Foreign Direct Investments)
GATT	Generalavtalen om toll og handel (General Agreement on Tariffs and Trade)
HS	Vareklassifisering for utenrikshandel med varer, etter varenummer (Harmonised System)
ICES	Det internasjonale havforskningsrådet (International Council for the Exploration of the Sea)

Forkortelse	Betydning
MFN	Most Favoured Nation – prinsipp i WTO-avtaleverket som skal sikre at land ikke diskrimineres med dårligere handelsvilkår enn andre. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm
MRA	Mutual Recognition Agreements, avtaler om gjensidig godkjenning (av standarder eller prosedyrer)
NAV	Den statlige arbeids- og velferdsetaten
NCTS	Tolletatens elektroniske transitteringssystem (New Computerised Transit System) er et elektronisk system for utveksling av transitteringsinformasjon mellom næringslivet og Tolletaten
NOREXIT	Forkortelse for Norges (exit) potensielle uttredelse fra EØS-avtalen
NØS	Norsk økonomisk sone – se også ØS
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (Organisation for Economic Co-operation and Development)
SPS-avtale	Avtale om veterinære og plantesanitære tiltak (Sanitary and Phytosanitary Measures), for eksempel SPS-avtalen i WTO
SSB	Statistisk sentralbyrå
TAC	Total tillatt fangst (Total Allowable Catch)
TBT	Technical Barriers to Trade, for eksempel WTOs TBT-avtale
TEU	Traktaten om Den europeiske union
TIR	Internasjonal avtale som regulerer godstransport med bil (Transport Internationaux Routiers)
TVINN	Tolletatens elektroniske fortollingsssystem
UK	United Kingdom
UNCLOS	De forente nasjoners (FN) havrettskonvensjon (United Nations Convention for the Law of the Sea)
WTO	Verdens handelsorganisasjon (World Trade Organisation)
ØS	En kyststats økonomiske sone er en havsone som ligger utenfor og støter opp til sjøterritoriet (sonen kan strekke seg ut til 200 nautiske mil fra grunnlinjene som sjøterritoriets bredde er målt ut ifra)



Forord

Denne boken er hovedresultatet fra et forskningsprosjekt finansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF) i 2019–2020. Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) og Handelshøgskolen, Nord universitet søkte sammen om prosjektet, som ble innvilget i mai 2019. Utlysningen og prosjektet har tittelen «Konsekvenser for norsk sjømatnæring av bortfall av EØS-avtalen». Nærmere opplysninger er tilgjengelig på FHF's nettsider: <https://www.fhf.no/prosjekter/prosjektbasen/901550/>.

NUPI har vært administrativt ansvarlig, men prosjektledelsen har vært delt mellom Arne Melchior ved NUPI og Frode Nilssen ved Handelshøgskolen, Nord universitet. Et bredt sammensatt og høyt kvalifisert prosjektteam har arbeidet med boken og dens kapitler, inkludert deltakere fra BI, Handelshøgskolen, Nord universitet, NUPI, Institutt for sjørett ved Universitetet i Oslo, Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) og Nofima.

Siden forholdet til EU er politisk omstridt, har det vært viktig å sørge for at innholdet er forsknings- og faktabasert. Forfatterne har ulike meninger om EU, men dette er underordnet, og målet har vært at framstillingen ikke skal være farget av politiske holdninger. Boken svarer på ønsker om utredning av EØS ved å levere viktig kunnskap, men den er et forskningsbidrag og ikke en offentlig utredning. Innholdet er kvalitetssikret gjennom en omfattende prosess med fagfellevurdering, både på kapittelnivå og for boken som helhet, først i forfatterteamet og av redaktørene, og dernest anonym fagfellevurdering i regi av forlaget, samt ved sirkulasjon av utkast til kolleger. To av forlagets anonyme fagfeller leste og kommenterte hele boken, og vi takker dem her for deres nyttige kommentarer og innspill. I tillegg kommer anonyme fagfellevurderinger for spesifikke kapitler; her viser vi til enkeltkapitlene for omtale.

Målgruppen for boken favner bredt; både næring, forvaltning, politikere og utdanningsinstitusjoner på ulike nivå samt andre interesserte. Boken foreligger derfor både trykt og i elektronisk format med åpen tilgang / Open access, der hvert enkelt kapittel kan lastes ned og leses, eller hele boken om det er ønskelig. Boken er dermed lett tilgjengelig for alle interesserte.

Arbeidet har vært støttet av en kunnskapsrik referansegruppe bestående av professor Peter Arbo ved Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet / Norges fiskerihøgskole, direktør Svein Ove Haugland i Norges Råfisklag, avdelingsdirektør Rune Dragset i Nærings- og fiskeridepartementet (til mars 2020) og visedirek-

tør Trond Davidsen i Sjømat Norge. I tillegg har fagsjef Berit A. Hanssen og kommunikasjonssjef Hans Petter Næs ved FHF bidratt med nyttige innspill. Takk også til forlagsredaktør Helge Årsheim i Universitetsforlaget for godt samarbeid og innspill i prosessen. En rekke personer har dessuten bidratt med informasjon eller intervjuer i de ulike delene av boken, og vi henviser til de enkelte kapitlene for omtale av dette. Vi takker alle for bidrag, støtte, kunnskap, innspill og kritikk, som har vært til uvurderlig nytte i arbeidet med boken.

I tillegg til boken vil det også publiseres en del tilleggsartikler fra prosjektet, både vitenskapelige og populærvitenskapelige. Vi henviser til FHF's og de deltagende institusjonenes nettsider for mer informasjon om dette, og om ulike seminarer og arrangementer der resultatene fra prosjektet legges fram.

Vi takker FHF for den finansielle støtten til prosjektet og for godt samarbeid underveis. FHF har deltatt på referansegruppemøtene og kommet med nyttige innspill, men arbeidet med boken har skjedd i regi av forskerteamet og uten politiske føringer eller innblanding. Vi håper at boken vil fungere som et konstruktivt bidrag til den norske diskursen om vårt livsviktige forhold til EU, både for sjømatnæringen og ellers.

Arne Melchior og Frode Nilssen

NUPI og Handelshøgskolen, Nord universitet



1. Sjømatnæringen og Europa: EU-medlemskap, EØS eller NOREXIT?

Arne Melchior (med Frode Nilssen)

Sammendrag EØS er en omfattende avtale med mange tusen rettsakter nedfelt i norske lover og praksis, men antall rettsakter varierer sterkt mellom ulike saksfelter, og på noen områder er håndhevelsen viktigere enn nye lover. Norge har i 2020 96 avtaler med EU, hvorav 46 er det vi kan kalle handelsavtaler. Sveits har et omfattende samarbeid med EU uten å være med i EØS, men forholdet Sveits–EU er under press. Oppsummering av bokas kapitler peker i retning av at det potensielt er mer å tape økonomisk på bortfall av EØS, enn det er å vinne på EU-medlemskap.

Nøkkelord EØS | EU-medlemskap | handelsavtale | fiskerinæringen

Abstract EEA is a comprehensive agreement with thousands of legal acts incorporated into Norwegian law and practice. The number of legal acts varies strongly across areas and in some fields, implementation is more important than new legislation. In 2020, Norway had 96 agreements with the EU, of which 46 can be called trade agreements. Switzerland has comprehensive cooperation with the EU and without the EEA, but the relationship is under pressure. A summary of the book chapters indicates that, in economic terms, there is potentially more to lose from abolition of the EEA than there is to gain from membership.

Keywords EEA agreement | EU membership | trade agreement | seafood sector

1.1 INNLEDNING: EØS – ELSKET OG OMSTRIDT – MEN BØR DET UTREDES?¹

EØS-avtalen har siden 1994 vært bærebjelken i Norges samarbeid med EU. Det har vært stor politisk oppslutning om avtalen; særlig fordi den sikrer tilgang til det viktige EU-markedet. Avtalen er likevel på noen punkter omstridt og kritisert. Det politiske landskapet er de senere år endret ved at Fremskrittspartiet har programfestet at deler av EØS-avtalen bør reforhandles, samtidig som de er mot EU-medlemskap.² EØS-avtalen blir dermed kritisert fra både venstre og høyre.

Både EU-tilhengere og EU-motstandere kritiserer EØS for det såkalte demokratiske underskuddet, som følge av at landene i EFTA-pilaren i EØS (Norge, Island, Liechtenstein) ikke deltar når beslutningene om nye regler skal fattes. Norge deltar i ekspertgrupper og saksforberedelse, men de endelige vedtakene fattes i EUs organer. De nye reglene vedtas senere i EØS-komiteen, der både EU og EFTA-landene deltar. EFTA-landene har vetorett, men denne er til nå ikke benyttet,³ og EØS betyr derfor populært sagt at vi «får reglene i posten». Det demokratiske underskuddet er i forskningslitteraturen kritisert som en alvorlig begrensning ved EØS-avtalen (se f.eks. Eriksen & Fossum, 2014).

Den såkalte NAV-skandalen i 2020 aktualiserte debatten om EØS-institusjonene ytterligere: Det framkom her at NAV hadde praktisert reglene for støtte til personer med opphold i andre EØS-land på en måte som var for streng og i strid med EØS-regelverket (Granskningsutvalget, 2020).⁴ Noen konkluderer med at EØS i dette tilfellet betyr en uønsket rettsliggjøring eller «judisialisering» som overkjører demokratiet; en type «rettsusikkerhet» (Østerud, 2020). Dette kan også være et norsk forvaltningsproblem knyttet til EØS: Siden vi ikke deltar i beslutningene, reiser de norske ministrene ikke til Brussel for å diskutere de nye reglene, og de prioriterer derfor heller ikke ressursbruk til saksbehandling på dette. Det oppstår dermed et brudd i kjeden for normal saksbehandling, for liten kunnskap og et «tynt miljø» for tolkning av de nye lovene. Hvis dette er tilfelle, kan det oppstå nye

-
1. Takk til Christel Elvestad, Frode Veggeland og Peter Arbo samt to anonyme fagfeller for nyttige kommentarer til tidligere utkast. Kapitelforfatterne har også kommet med innspill til sammenfatningen av deres kapitler i avsnitt 1.5.
 2. Se Fremskrittspartiets partiprogram for 2017–2021, på www.frp.no.
 3. Arbeiderpartiet vedtok våren 2011 å nedlegge veto mot EUs postdirektiv (Samferdselsdepartementet, 2012), men saken trakk ut, og som følge av regjeringsskiftet i 2013 ble dette ikke iverksatt.
 4. NAV-skandalen innebar at personer med NAV-støtte, spesielt arbeidsavklaringspenger, ble fratatt støtten og i en del tilfeller straffet for å ha oppholdt seg midlertidig i utlandet. NAV mente det var hjemmel for dette i folketrygdloven, inntil dette ble bestridt og det ble klart at det var i strid med EØS-retten.

«NAV-saker» i framtida – det er bare et tidsspørsmål. NAV-saken er heller ikke det første tilfellet.⁵

Det har også oppstått en stadig sterkere debatt om EØS-avtalens virkning i arbeidslivet, som følge av migrasjon og økt konkurranse i en del tjenestenæringer. For migrasjon har EØS de samme reglene som gjelder innenfor EU, og i noen land, for eksempel Storbritannia og Sveits, har også intra-europeisk migrasjon vært omstridt. EUs utvidelse fra 15 land i 1995 til 27 i 2020 har brakt land med lavere inntektsnivåer inn i EØS og ført til betydelig migrasjon fra de nye medlemslandene til resten av EØS. I Norge har behovet for import av arbeidskraft vært allment akseptert; og bransjer som bygg og anlegg, fiskeforedling og landbruk (spesielt sesongarbeid) har i den langvarige oppgangsperioden de senere årene blitt helt avhengige av importert arbeidskraft. Det har likevel oppstått en stadig sterkere debatt om arbeidsvilkår, lønnsforskjeller, «sosial dumping» og urettferdig konkurranse, blant annet for transportnæringen, som per definisjon er mobil, og der utenlandsk arbeidskraft er viktig. I fagbevegelsen har debatten blitt mer polarisert. Fellesforbundet (med 160 000 medlemmer) har i brev til statsministeren bedt om en offentlig utredning av EØS og alternativene, med spesiell vekt på arbeidslivsområdet og Norges innflytelse i EØS (Fellesforbundet, 2020).

I Stortinget har også EØS-motstandere reist krav om en offentlig utredning om EØS og alternativene (Stortingsforhandlinger, 2018). I sitt innspill svarte utenriksministeren at en slik offentlig utredning «vil kunne tolkes som et signal om at regjeringen vil vurdere endringer i vårt samarbeid med EU i mindre forpliktende retning», og derfor ikke var ønskelig (Stortingsforhandlinger, 2019a). Forslaget om en offentlig utredning ble avvist av Stortinget (Stortingsforhandlinger, 2019b). Men som enkelte av stortingsrepresentantene påpekte: «... i Norge hersker ytrings-, forsknings- og organisasjonsfrihet. Organisasjoner og forskningsmiljøer står fritt til å undersøke og utrede de spørsmålene de måtte ønske, inkludert ulike tilknytningsformer for samarbeid mellom Norge og EU.»⁶ Europautredningen (NOU 2012: 2, kapittel 12) tegner imidlertid et nedslående bilde av nivået på kunnskap og debatt om europapolitikken i Norge, og konkluderer (NOU 2012: 2, s. 20) med at «Det er ikke mange områder av norsk demokrati i moderne tid der så mange har visst så lite om så mye som i europapolitikken».

5. Et tidligere eksempel var den såkalte Finanger-saken som pågikk i 12 år og i 2005 førte til endring av norsk lov om erstatningsansvar etter trafikkulykker. For en oppsummering, se <https://www.youtube.com/watch?v=2bY6jGia54I> fra advokatkontoret som førte saken (Ness Lundin, 2005).

6. Denne debatten var med utgangspunkt i et representantforslag. Forslag om utredning av EØS har også blitt reist i forbindelse med ulike proposisjoner om EØS. Av plasshensyn utelater vi ytterligere detaljer.

Dette er utgangspunktet for denne boka: Det er et betydelig kunnskapsbehov om EØS og Norges samarbeid med EU, der vi ønsker å bidra. Boka er ikke en offentlig utredning, og prosjektet har ingen agenda for å oppheve EØS og erstatte den med det ene eller andre alternativ, men vil belyse hvordan EØS virker, og hvordan dette endres i andre alternativer. Boka er redigert for å skape sammenheng og helhet, men kapitlene står på egne ben og kan leses hver for seg. Forholdet til EU er den viktigste delen av norsk utenrikspolitikk, og vi trenger en velinformert og saklig debatt og et best mulig kunnskapsgrunnlag. Kapitlene er fagfellevurderte forskningsbidrag, og målet er kritisk og faktabasert analyse som bidrar til dette kunnskapsgrunnlaget. I dette introduksjonskapitlet gir vi en bredere oversikt over EØS og Norges samarbeid med EU, med en samtidig introduksjon av problemstillinger knyttet til bortfall av EØS-avtalen. Dernest gis en introduksjon til de senere kapitlene.

1.2 BORTFALL AV EØS: HVA BETYR DET?

EØS-avtalen er verdens mest omfattende handelsavtale og betyr at Norge deltar i EUs indre marked med de fire friheter (for varer, tjenester, kapital og arbeidskraft). Det indre markedet betyr ikke bare liberalisering, det vil si fri flyt for disse fire, men også felles regler på stadig flere områder. For eksempel er det fri handel med kjemiske produkter, men også et omfattende regelverk for produktkrav om helse og miljø samt godkjenningsprosedyrer for kjemiske produkter.⁷ Da det indre markedet ble etablert i 1992, var *gjensidig godkjenning* en viktig tilnærming: EU-landene kunne ha ulike regler, men disse ble anerkjent som likeverdige, og et produkt fra ett land kunne selges i et annet. Senere er *harmonisering av regelverk* blitt stadig mer omfattende; det indre markedet betyr dermed en konstant strøm av nye regler og bestemmelser. For fiskerinæringen er veterinærreglene viktige – her er det en strøm av nye regler om krav til ulike matvarer og produksjonen av dem, inkludert fisk. Fisk og landbruk er i EØS-avtalen ikke fullt integrert i det indre marked, men Norge ble fra 1999 med i EUs veterinærssystem. For denne typen produktreguleringer er Norge derfor gjennom EØS fullt integrert i det indre marked, og handelen har samme vilkår som om vi hadde vært EU-medlem. Forskjellen ligger i beslutningsprosessen: Norge deltar på ekspertnivå, men når

7. Det såkalte REACH-direktivet på flere tusen sider fra 2006 (European Union, 2006) er her grunnlaget (registration, evaluation, authorisation and restriction of chemicals) https://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/reach_en.htm. «No data, no market» er ett av hovedprinsippene; det vil si at ingen produkter slipper til uten godkjenning.

vedtak om nye regler skal fattes, er vi ikke med. De nye reglene må senere godkjennes i EØS-komiteen, men de kan ikke endres, og de blir vedtatt dersom EFTA-landene ikke legger ned veto.

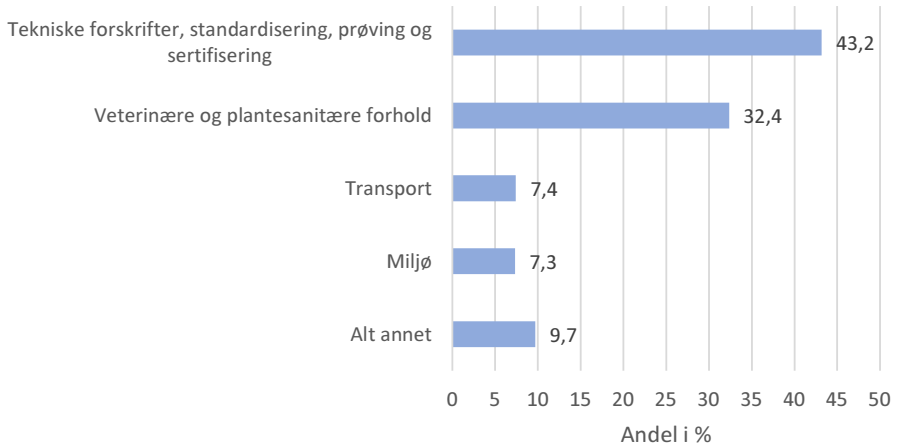
Hva betyr bortfall av EØS for denne typen regulerings samarbeid? Det kommer an på hva EØS erstattes med. Hvis Norge skulle bli EU-medlem, gjelder det samme systemet, men med den forskjell at vi deltar fullt ut i beslutningsprosessen. Det andre uttøypunktet er at vi ikke inngår noen nye avtaler til erstatning for EØS. WTO-avtalen gir da en del kjøreregler, men vi ville ikke lenger ha den automatiske godkjenning som følger av å være en del av EU-systemet. Alternativt kan vi forsøke å få til en mellomløsning basert på gjensidig godkjenning istedenfor harmonisering, og det er da interessant hva andre land har oppnådd i sine avtaler med EU, det være seg Sveits, Canada eller andre. En kjent illustrasjon er den såkalte Barniers trapp; en figur presentert i 2017 av EUs sjefsforhandler for Brexit (Michel Barnier) om de ulike gradene av integrasjon med EU (Europakommisjonen, 2017): Her er EU-medlemskap på toppen, fulgt av EØS og dernest Sveits, med Canada/Sør-Korea og til sist WTO-vilkår nederst på stigen. I boka analyserer vi dette handlingsrommet på ulike områder som er av særlig betydning for sjømatnæringen. I flere av kapitlene viser vi at trinnhøyden varierer mellom saksfelter: På noen områder er handelsavtale og EU-medlemskap nesten det samme, mens på andre felter er forskjellen stor. Vi bruker NOREXIT som en felles betegnelse på handlingsrommet uten EØS på ulike områder og konsekvensene av ulike valg.

Regulerings samarbeidet i EØS betyr at EØS-avtalen er nedfelt i norsk forvaltnings- og rettspraksis på mange områder. Norske lover og regler er endret betydelig i hele EØS' levetid. NOU 2012: 2 (s. 127) fant at 174 av rundt 600 norske lover var innført eller endret som følge av EØS. I tillegg kommer sekundærlovgivningen, der flere tusen rettsakter er innført i Norge som følge av avtalen. Ved inngangen til 2011 var det ifølge Europautredningen 4502 EØS-rettsakter i kraft i Norge, hvorav 2718 lovgivningstekster (direktiver og forordninger, NOU 2012:2, s. 80). Med 300–400 nye rettsakter per år er tallet i dag betydelig høyere. Pascal Lamy, tidligere EU-kommissær for handel og etter det generaldirektør i WTO, har uttalt om Brexit at det er som å «ta bort et egg fra en omelett».⁸ Noe liknende gjelder for Norge, fordi nasjonal praksis er så sterkt preget av EØS.

En viktig observasjon er at «lovgivningshyppigheten» varierer sterkt mellom ulike felter i EØS. På noen områder er Brussel en lovgivningsmaskin som kontinuerlig produserer et stort antall rettsakter. På andre felter er det knapt laget en eneste

8. The Independent 27.2.2018; video hentet 20.3.2020 fra <https://www.independent.co.uk/news/business/news/brexit-pascal-lamy-egg-omelette-trade-wto-liam-fox-world-trade-organisation-uk-leave-eu-a8230961.html>.

ny rettsakt siden 1994. En kilde til informasjon om dette er regjeringens EØS-notat-database⁹, som inneholder komplett informasjon om nye rettsakter fra 2006. For hver ny rettsakt utarbeides såkalte gjennomføringsnotater med nærmere informasjon om saken. I Vedlegg 1.A viser vi hvordan alle gjennomføringsnotater fra 2006 til juli 2019 er fordelt på ulike emneområder i EØS-avtalen.¹⁰ Resultatet framgår av figur 1.1.



Figur 1.1 Fordeling på emneområder for 4329 EØS-rettsakter 2006–juli 2019. Andeler i %.

Kilde: Beregnet på grunnlag av data hentet juli 2019 fra EØS-notatbasen <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/sok/id615429/>.

Figur 1.1 viser med all tydelighet at produksjonen av nye rettsakter er viktigere på noen felter enn andre. Lovgivningshyppigheten varierer sterkt mellom saksområder, og hele $\frac{3}{4}$ av de 4329 rettsaktene gjaldt veterinære og plantesanitære forhold samt tekniske forskrifter, standarder etc. Veterinære standarder er viktige for sjømat, så ut fra antallet ser vi allerede her at EØS er viktig for næringen. På disse reguleringsintensive områdene er hensynet til effektivitet, ressursbruk og forenkling et argument for felles europeiske regler; Europa sparer også ressurser på et slikt forvaltningssamarbeid. EØS-avtalen betyr at nye regler innarbeides fortløpende; det er med andre ord automatikk, og avtalen er dynamisk. Prisen for dette er et tap av suverenitet. Alternativet er en mellomstatlig løsning med gjensidig

9. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/sok/id615429/>.

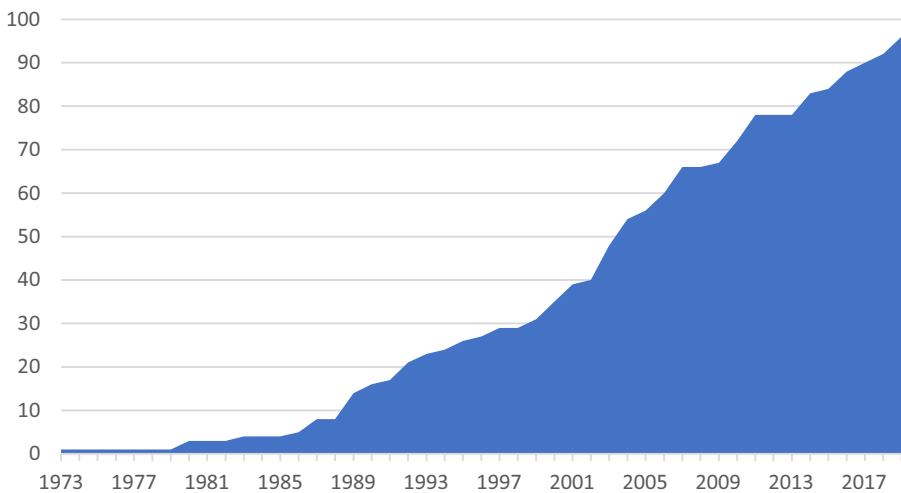
10. Her må vi ta forbehold om at antall kan gi et skjevt mål på viktighet: Et viktig rammedirektiv, for eksempel tjenstedirektivet eller direktivet som innførte REACH-reguleringen for kjemiske produkter, kan være viktigere enn en stabel med detaljerte forskrifter.

godkjenning istedenfor full harmonisering. Under den såkalte Luxembourgprosessen fra 1984 skulle EFTA-landene styrke samarbeidet med EU i en rent mellomstatlig avtale (Kleppe, 1989). Blandede erfaringer med dette førte til at planen om EØS ble lansert i 1989. Men etter at Sveits sa nei til EØS etter en folkeavstemning i 1992, har de inngått avtaler med EU der reguleringssamarbeidet er iverksatt i en mellomstatlig avtale med gjensidig godkjenning, snarere enn full harmonisering. I kapittel 4 (Elvestad & Veggeland, 2020) analyseres dette samt løsningen i andre av EUs handelsavtaler.

Veterinæreksamplet er ikke nødvendigvis typisk: På mange andre områder av EØS-avtalen er det liten regelproduksjon og få nye rettsakter. Et eksempel er konkurransepolitikk, der vi i Vedlegg 1.A bare finner ni rettsakter over hele 14-årsperioden. På slike felter er det ikke regelproduksjonen, men rettsanvendelsen som er det sentrale. EØS garanterer ikke bare de felles reglene, men også lik fortolkning og anvendelse av dem. Forhandlingene om EØS-avtalen i 1989–1991 var ikke bare om innhold, men også i høy grad om institusjoner og prosess. Bortfall av EØS-avtalen betyr også bortfall av disse institusjonene. Dersom alternativet er EU-medlemskap, vil Norge bli del av EUs traktater og rettssystem. Dersom dette ikke er aktuelt, er alternativet rent mellomstatlige løsninger, eller ingen løsninger, slik at alt avhenger av nasjonal rettspraksis. EØS-avtalen er ikke rent mellomstatlig fordi personer og bedrifter kan ta opp saker i rettssystemet, og på de feltene avtalen dekker, skal EØS sikre felles anvendelse av lovene. For industrivarer og tjenester er EØS-institusjonene konkurransens vokter og ser til at regler om statsstøtte, offentlige innkjøp, misbruk av markedsrett og andre bestemmelser blir overholdt. Sjømatnæringen er her i en mellomstilling siden den ikke er fullt ut integrert i EØS-avtalen. EUs dumpinganklager mot norsk oppdrettsnæring, i en femtenårsperiode fram til 2008, viste at sjømatnæringen ikke er juridisk unntatt fra slike tiltak, slik industrinæringen er det. Det er også andre gråsoner når det gjelder EØS-avtalens juridiske rekkevidde for sjømatnæringen, og i kapittel 3 analyseres dette av Laurantzon og Arnesen (2020).

1.3 96 AVTALER MED EU

Ikke bare er EØS en omfattende avtale i seg selv; i tillegg kommer nesten ett hundre andre avtaler som Norge har med EU. Hva vil skje med disse dersom EØS skulle bortfalle? Europautredningen (NOU 2012: 2, s. 35) fant at Norge i 2012 hadde 74 avtaler med EU. En gjennomgang i mars 2020 viser at Norge da hadde 96 avtaler med EU. Tabell 1.1 viser hva slags avtaler det er snakk om, og figur 1.2 viser hvordan antallet har vokst over tid.¹¹ Det har vært en kraftig vekst i antall avtaler fra 1980-tallet og utover.



Figur 1.2 Norges avtaler med EU, 1973–2019.

Kilder: Se tabell 1.1.

11. De fleste avtalene er med EU, EF eller EØF (Det europeiske økonomiske fellesskap) som avtalepart, men vi har også tatt med enkelte multilaterale avtaler der landene og ikke EU er avtalepartner (for eksempel avtalene om europeiske patenter (2000) samt tolldeklarasjoner og transitt (1987), og noen avtaler med EU-institusjoner (Euratom, Europol, Eurojust)). Luftfartsavtalen mellom EU, Norge, Island og USA er også tatt med. Det finnes i tillegg nærmere 100 avtaler med enkeltland knyttet til iverksettelsen av EØS eller andre avtaler, men de er ikke tatt med her. Dette gjelder rundt 70 avtaler med mottakerland for EØS-midlene, rundt ti avtaler om koordinering og tilpasninger i EFTA, fiskeritavtaler med Sverige og Danmark og avtaler med enkelte EU-land for praktiske anliggender knyttet til avtalene med EU. Databasen lovdata.no/traktater inneholder også sekundærlovgivning på områder utenom selve EØS-avtalen (beslutninger, forordninger og vedtak), men disse har vi ikke tatt med i tabell 1.1.

Tabell 1.1 Norges avtaler med EU i januar 2020

Temaområde	Antall
EØS og handel	28
Transport og logistikk	12
Politisamarbeid m.m.	10
Schengen, asyl og grensekontroll	10
Handel med landbruksvarer	8
Diverse (bl.a. patentkonvensjonene)	7
Forskning og utdanning	6
Handelsforenkling	6
Sikkerhetspolitikk	3
Fiskerier (ressursforvaltning, laksesaken)	3
Toll (opprinnelsesregler m.m.)	3
	96

Kilder: lovdata.no/traktater og NOU 2012: 2, Vedlegg 1, s. 878.

Blant de 96 avtalene er det 46 som vi kan kalle handelsavtaler i bred forstand. Frihandelsavtalen fra 1973 og EØS-avtalen fra 1992 er de viktigste, og mange av de andre er tilleggsavtaler til disse. Ved EUs utvidelser fra 12 til 28 land har avtaleverket blitt tilpasset og nye avtaler plussset på i 1980, 1987, 1995, 2004, 2007 og 2013. Disse avtalene inngår i temaområdet «EØS og handel» i tabellen. I samme spor finner vi handel med landbruksvarer, handelsforenkling og toll. Blant handelsavtalene er også en avtale om «laksesaken» fra 1997. Til sammen er det dermed $28 + 8 + 6 + 3 + 1 = 46$ «handelsavtaler» med EU. Avtalene om tollkvoter for fisk ved EUs ulike utvidelser er juridiske tillegg til frihandelsavtalen, det samme gjelder andre avtaler om toll og om landbrukshandel. Avtalene om EØS-midler (støtten fra EFTA og Norge til økonomisk og sosial utjevning i Europa) er derimot tillegg til EØS-avtalen. I kapitlene om jus (Laurantzon & Arnesen, 2020) og om toll (Melchior, 2020b) drøftes hva som skjer hvis den ene eller andre avtalen bortfaller. Frihandelsavtalen fra 1973 er en tradisjonell mellomstatlig handelsavtale som juridisk kan bestå også om EØS-avtalen bortfaller, men også den kan sies opp. Hvis Norge skulle bli EU-medlem, vil mange av de 46 handelsavtalene bli overflødige, fordi Norge blir omfattet av EUs egne traktater og avtaler.

For sjømatnæringen finnes også to avtaler om ressursforvaltning; en om fiske i Skagerrak fra 2015 samt avtalen fra 1980 om fiskeriforvaltning. Den siste er grunnlaget for de årlige forhandlingene med EU om fangstkvoter i Nordsjøen

(omtalt i kapittel 9, Bjørndal & Munro, 2020). Avtalene om fiskeriforvaltning er selvstendige og kan bestå også uten EØS eller frihandelsavtalen.

En annen viktig gruppe av avtaler med EU er knyttet til Schengen/Dublin-avtalene om asyl og grensekontroll av personer og politisamarbeidet, der 20 nye avtaler er inngått fra 1999. Sveits deltar også i disse avtalene, og dette beviser at deltakelse er mulig også uten EØS. Men Schengen er en del av EU-samarbeidet, og også her er det en juridisk mulighet at EU kan si opp avtalen dersom EØS-avtalen bortfaller. Dette er et tema vi ikke analyserer nærmere i boka. For Schengen er Norge i 2020 tettere på beslutningsprosessen enn i EØS ved at det er møter på ministernivå mellom Norge, Island, Sveits og EU før beslutningene skal fattes (for mer om dette se kapittel 2 – Melchior, 2020a samt Ulrich, 2016). I EØS har dette så langt vært uoppnåelig; her gjelder EUs krav til «beslutningsautonomi» mer absolutt.

De siste 18 av de 96 avtalene med EU gjelder det vi kan kalle «samarbeid på andre områder». Da EØS-avtalen ble til, arbeidet en av de fire arbeidsgruppene med dette (Kleppe, 1989). EØS-avtalen inneholdt dermed også planer om økt samarbeid om for eksempel miljø, transport, helse og arbeidsvilkår. Under EØS har samarbeidet på andre områder blitt gradvis viktigere, dels på grunnlag av EØS-avtalen og dels ved at nye felter er lagt til. Mens samarbeidet på sentrale områder i EØS-avtalen skjer i form av stadig nye rettsakter (forordninger, direktiver og beslutninger), trengs nye traktater når samarbeidet utvides til nye felter. Transport og logistikk (12 avtaler), forskning og utdanning (6) og sikkerhetspolitikk (3) gjelder samarbeidsområder som har økt i omfang etter 1994, og sammen med noen blant «diverse» (skatt, statistikk, digitalisering og patenter) betyr det at 18 avtaler gjelder samarbeid på andre områder. Disse andre avtalene er dels innenfor og dels utenfor EØS, men EØS-avtalen og dens protokoll 31 har vært en plattform for videreutvikling av samarbeidet.

Hva skjer med de andre 18 avtalene dersom EØS-avtalen bortfaller? Et fåtall av de 18 avtalene omfatter land ut over EØS-området. Dette gjelder en del «tekniske» avtaler, for eksempel om satellitter og kommunikasjon. I noen av disse avtalene deltar tredjeland, mens ikke alle EU-landene er med. For eksempel er Norge, Storbritannia og Sveits blant de 22 medlemmene i det europeiske romfartsprogrammet (European Space Agency); med andre ord mangler ni EU-land.¹² Også noen av de 46 handelsavtalene omfatter land utenfor EØS. Dette gjelder for eksempel avtaler om tolldeklarasjoner og transitt (1987). Her deltar også Sveits, Tyrkia og et par andre land utenfor EØS, og disse avtalene kan med stor sannsynlighet bestå uavhengig av EØS. Avtalen om patenter (2000) er i samme kategori.

12. Informasjon hentet fra https://www.esa.int/About_Us/Corporate_news/Member_States_Cooperating_States 23.3.2020.

For resten av de 18 avtalene på andre områder vil EU-medlemskap bety at Norge blir en del av EUs eget avtaleverk og deltar fullt ut i EUs institusjoner, med likeverdig deltakelse i beslutningsprosessen. Under EØS er Norge B-medlem i mange av disse avtalene, i den forstand at de sentrale vedtakene fattes av EU. Med NOREXIT er grensegangen mellom EØS og ikke-EØS litt mer uklar for disse andre avtalene. For Norge er mange av disse avtalene knyttet til EØS-avtalen. Formelt sett kan bortfall av EØS dermed også føre til at EU ønsker å revurdere samarbeidet på tilleggsområdene. Da Spania truet med å si opp EØS-avtalen i 1999, blokkerte de arbeidet med forskning og utdanning i EØS-komiteen (se kapittel 2, Melchior, 2020a). Men det er også mulig at dette samarbeidet kan fortsette uavhengig av EØS; dette avhenger av forhandlinger og politikk. Det er her nærliggende å sammenlikne med Sveits, som har avtaler med EU på mange av de aktuelle områdene. Vi vil derfor i det følgende gå nærmere inn på den «sveitsiske modellen». Denne ble utredet av «Tenketank Europa» ved NUPI i 2003 (Eide, Claes, Ulrichsen & Toje, 2003; Jervell, 2003), og vi gir i det følgende en kort oppdatert oversikt.

1.4 DEN SVEITSISKE MODELLEN

Sveits har ingen EØS-avtale, men har enda flere avtaler med EU enn Norge – hele 140, over hele spektret av samarbeidsområder.¹³ Sveits er et naturlig land å sammenlikne med, siden det er et lite og rikt land i Vest-Europa med langvarig deltakelse i den europeiske integrasjonen. De har en annen næringsstruktur enn Norge og selger finanstjenester og mange typer industrivarer (medisiner, klokker, smykker m.m.) snarere enn laks og olje, men erfaringene til Sveits kan si mye om hva slags type avtaler man kan oppnå uten EØS. Siden Sveits avviste EØS gjennom en folkeavstemning i 1992, har de vært i en situasjon som likner den Norge ville komme i dersom EØS-avtalen bortfalt, og NOREXIT var på den politiske dagsordenen. Dersom noe liknende skulle inntreffe i Norge, er det sannsynlig at Norge ville ha interesse av et fortsatt omfattende samarbeid med EU. Den sveitsiske modellen er på tredje trinn i Barniers trapp etter EU-medlemskap og EØS (Europakommisjonen, 2017), og Sveits' avtaler med EU er til nå den mest avanserte testen på regulatorisk samarbeid med EU innenfor rammene av en mellomstatlig avtale. Den sveitsiske løsningen ble til etter at deltakelse i EØS-avtalen ble nedstemt i en folkeavstemning i 1992, som en protest mot felles jurisdiksjon og over-

13. Antall avtaler er hentet 15.4.2020 fra <https://www.economiesuisse.ch/en/articles/institutional-agreement-swiss-eu-relations>.

nasjonalitet. På grunn av folkeavstemningen ble også en søknad om EU-medlemskap lagt på is. Gjennom forhandlinger med EU i 1999 og 2004 ble en serie delavtaler inngått. Vedlegg 1.B sammenlikner Norges og Sveits' avtaler med EU, basert på situasjonen i slutten av 2019. Hovedtrekkene er:

- For handelen med industrivarer er frihandelsavtalene fra 1972/1973 og ulike avtaler om handelsforenkling likeverdige.
- For de områdene som dekkes av EØS, har Sveits forhandlet et titalls avtaler på enkeltområder. Dette gir gode vilkår på de feltene som er dekket, men omfatter bare deler av EØS; spesielt mangler en del av tjenestenæringene.
- På felter i tillegg til det indre markedet deltar Sveits på de fleste områder der Norge er med, men ofte med et tidsetterslep, og på en del områder er det uenighet med EU som også har forsinket iverksettelsen av ulike avtaler.
- På ett felt var Sveits i 2019 mer integrert med EU enn Norge; det gjaldt Euratom – som ble utelatt i EØS-avtalen fordi Norge var skeptisk til kjernekraft.¹⁴
- For støtte til økonomisk og sosial utjevning i Europa har Sveits fra 2007 hatt en liknende ordning som de såkalte EØS-midlene, men de har inntil nylig betalt mindre enn 1/3 av Norges bidrag per år (se kapittel 2).

EØS-avtalen innebærer en automatisk og dynamisk tilpasning til EUs regelverk. For Sveits er bare tre av avtalene dynamiske: tiltredelsene til Schengen-avtalen og Dublin-avtalen om politisamarbeid samt en luftfartsavtale. For disse oppdateres reglene fortløpende og forblir harmoniserte over tid (Lavenex & Schwok, 2015, s. 48). I praksis er også en del andre avtaler mellom Sveits og EU dynamiske, selv om de formelt sett ikke er det (Linder, 2013). Formelt skjer EU-tilpasningen i form av gjensidig godkjenning av hverandres regler. For eksempel sier avtalen om tekniske handelshindringer at Sveits skal innføre tilsvarende regelverk som EU innen seks måneder (Petrov, 2008, se også Europakommisjonen, 2015). Sveits behandler rettsakter fortløpende før de vedtas, og godtar frivillig en betydelig mengde EU-lovgivning. Det kan dermed diskuteres hvor mye mer «selvråderett» Sveits egentlig har oppnådd gjennom disse avtalene. En negativ tolkning er at Sveits langt på vei må godta EUs regler, med enda mindre innflytelse enn i EØS. En velvillig tolkning er at Sveits på marginen kan påvirke regelverket, selv om de godtar mye uendret. Ut fra dette har Sveits lyktes med såkalt «cherry picking»: de

14. Norge er ikke med i Euratom, men norske forskere er involvert i Euratom-prosjekter. Jervell (2003) påpekte at Sveits' avtaler med EU om landbruk og luftfart da var mer vidtrekkende enn for Norge under EØS. Dette kan fortsatt gjelde for landbruk, men for luftfart er dette endret som følge av de mange EØS-tilknyttede avtalene som er inngått siden 2003.

kan velge hvilke delavtaler de vil ha, og ha en viss innflytelse på detaljene. «Cherry picking» er et fyord i EU: Man kan ikke velge ut bare deler av samarbeidet.

Sammenlikningen mellom Norge og Sveits viser dermed at det også uten EØS er mulig å ha mange avtaler med EU. Sveits har i likhet med Norge et omfattende samarbeid med EU, både handelspolitisk og på et bredere felt. Men noen områder mangler, og flere avtaler er ikke iverksatt på grunn av uenighet mellom Sveits og EU. Ikke minst viser Sveits at NOREXIT vil være en kontinuerlig forhandlingsprosess dersom man ønsker et bredt samarbeid med EU. Til forskjell fra dette skaper EØS en mer stabil plattform for samarbeidet. Betydningen av forhandlinger for NOREXIT er grunnen til at vi i kapittel 2 (Melchior, 2020a) gjennomgår 50 års handelsforhandlinger mellom Norge og EU. Hva forteller denne historien om Norges muligheter dersom vi skal forhandle et bredt spekter av avtaler på linje med Sveits?

Samarbeidet mellom EU og Sveits har de senere årene kommet under press, med krav fra EUs side om et mer EØS-liknende system. Dette har komplisert forhandlingene på en rekke områder og skapt et betydelig etterslep, for eksempel for forskning og utdanning. EU har klaget på at mekanismene for å sikre felles regler var utilstrekkelige, og forhandlinger om en ny helhetlig tilnærming startet i 2014. I forhandlingene aksepterte Sveits prinsippet om dynamisk harmonisering av regelverk, forutsatt at det juridisk sett ikke var automatikk, men en mellomstatlig beslutningsprosess (Gstöhl, 2015). Forhandlingene lyktes i 2018, og EUs ministerråd oppsummerte det slik (European Council, 2019):

Negotiators have found fair and balanced solutions in areas such as the rules for dynamic take-over of EU acquis by Switzerland, the mechanism for independent dispute settlement and the provisions to ensure increased legal certainty, as well as a level playing field for our citizens and economic operators.

Dette ville føre Sveits-modellen nærmere EØS. For at Sveits skulle godta prinsippet om harmonisering, forutsatte de sterkere deltakelse i saksforberedelsen for nye lover, mer på linje med det EFTA har i EØS. Tidligere var det et betydelig antall underkomitéer der regelverk på ulike felter diskuteres, og Sveits lyktes også i noen grad med uformelle kontakter og diplomati i tilknytning til håndhevelsen av de ulike avtalene.

Men sveitsisk politikk har sine veier, og forslaget om en «EØS light» ble avvist av det sveitsiske føderasjonsrådet i juni 2019, med krav om reforhandling av deler av avtalen. Dette har ført til en dypere krise i forholdet mellom Sveits og EU. EU har

avvist reforhandling, blokkert nye avtaler¹⁵ og innført restriksjoner på finansområdet, mens Sveits har svart med å holde tilbake sitt bidrag til sosial og økonomisk utjevning i EU; motstykket til de såkalte EØS-midlene.¹⁶ En såkalt giljotinklausul sier også at dersom en avtale sies opp av en av partene, kan den andre parten si opp alle de andre avtalene.¹⁷ En krise på ett felt kan dermed føre til at store deler av avtaleverket bryter sammen. Til forskjell fra dette er prinsippet i EØS at en krise på ett felt kan føre til at samarbeidet *på det samme feltet* kan bli satt ut av kraft.

1.5 KRAV TIL INTEGRASJON PÅ ULIKE OMRÅDER: OVERSIKT OVER KAPITLENE

Både Barniers trapp og diskursen om regulatorisk samarbeid kan gi inntrykk av at det finnes et slags gjennomsnittlig integrasjonsnivå som gjelder generelt og på tvers av saksfelter. Men dette er et for enkelt bilde – noen typer samarbeid kan helt greit håndteres i en mellomstatlig avtale. For eksempel kan man avtale hvilken toll man vil uten at det kreves omfattende overnasjonalitet og rettslig harmonisering eller dynamikk. Som vi har sett tidligere, er noen områder preget av forvaltnings-samarbeid med et stort antall nye rettsakter hele tiden, mens det på andre felter er håndhevingen av lovverket og institusjonene for dette som er hovedsaken. En viktig del av forskningsprosjektet i denne boka er derfor å «dekomponere» EØS og analysere samarbeidet på ulike felter. På den måten kan vi finne ut hva som er forskjellen mellom EØS, EU-medlemskap og NOREXIT. Det vi vil se, er at hvert saksfelt har sine særtrekk, og «fallhøyden» fra ett trinn til det neste i trappen varierer mellom saksområdene. På noen områder trengs kanskje overnasjonalitet for å lykkes med integrasjon; på andre felter er det ikke nødvendig. En slik «dekomponering» kan også bidra til mer treffsikre forskningsmetoder i analysen av økonomisk integrasjon, ved å ta høyde for at ulike tiltak virker på forskjellig måte.

15. «... no new agreements with Switzerland would be concluded nor any existing agreements updated» (Economiesuisse, 2020).

16. Om det sveitsiske bidraget til økonomisk og sosial utjevning, se føderasjonsrådets hjemmesider <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/europapolitik/schweizer-beitragandieerweiterteeu.html>. En avtale om forlengelse i ytterligere ti år ble forhandlet, og det var iverksettelsen av denne som ble stoppet. Sveits har også tidligere innført regler som kan hindre migrasjon fra EU (spesielt Kroatia), og dette har bidratt til krisen.

17. Innenfor forhandlingspakken, der pakke 1 har 8 avtaler (se vedlegg 1.B for inndeling). Det høyreorienterte sveitsiske folkepartiet har foreslått strengere regler for migrasjon, og en folkeavstemning om dette skal holdes. Dersom folkepartiet får medhold, er det mulig at giljotinklausulen utløses. Folkeavstemningen var planlagt i mai 2020, men ble utsatt på grunn av covid-19.

For å si hva som er forskjellen mellom EU-medlemskap, EØS og NOREXIT må vi på hvert felt analysere EØS. EØS er et eksisterende og reelt scenario, til forskjell fra alternativene, som for Norges del er hypotetiske. Analysen av EØS er dermed en hovedpilar i boka og et «anker» i framstillingen. Både EU-medlemskap og NOREXIT ville avhenge av forhandlinger med EU og er dermed ukjente, selv om handlingsrommet ofte kan beskrives relativt presist på de enkelte områdene.

Gitt oppdragets natur har vi særlig fokus på aspekter som er viktige for sjømatnæringen, selv om det i mange kapitler tas opp spørsmål av allmenn interesse. Vårt utvalg er selektivt og dekker langt fra alt som er viktig for å karakterisere de ulike scenarioene. For eksempel foretar vi ingen systematisk og bred vurdering av hvordan nye forhandlinger om EU-medlemskap ville arte seg, og vårt fokus på sjømatsektoren betyr at andre sektorer, for eksempel landbruk, er med i biroller uten at vi analyserer dem i detalj.

Med hensyn til forskningsmetode er boka tverrfaglig, med basis i økonomi, jus og statsvitenskap. Her viser vi til de enkelte kapitler for omtale av metodene som er benyttet. Det er et mål at boka skal utgjøre mer enn summen av delene, ved å kombinere ulike tilnærminger og oppnå synergier gjennom tverrfaglighet. For eksempel analyseres veterinærproblematikken fra et statsvitenskapelig perspektiv i kapittel 4 (Elvestad & Veggeland, 2020), mens de økonomiske kostnadene ved blant annet veterinærkontroll tallfestes i kapittel 5 om kostnadene ved grensepasing (Mathisen & Solvoll, 2020). På samme måte undersøker Melchior (2020b) tollene for sjømat i EØS med bruk av en økonomisk modell i kapittel 6, mens det i kapittel 2 (Melchior, 2020a) analyseres historisk hvordan avtalene om toll er forhandlet opp gjennom tidene. Til sammen kan de ulike kapitlene dermed bidra til en mer helhetlig politisk økonomi, med komplementære bidrag forankret i ulike fagdisipliner eller perspektiver. Forhandlingshistorien (Melchior, 2020a) og kapitlet om jus (Laurantzon & Arnesen, 2020) har berøringspunkter med mange av de andre kapitlene og bidrar dermed til sammenhenger på tvers av kapitlene i boka; med relevans også for fangstkvoter (Bjørndal & Munro, 2020), utenlandsinvesteringer (Maurseth & Medin, 2020) og arbeidsmigrasjon (Henriksen, 2020). Til sammen utgjør dermed boka en helhet, samtidig som hvert kapittel står på egne ben og kan leses for seg.

Forhandlingshistorien: David mot Goliat, hvordan gikk det?

I bokas kapittel 2 analyserer Melchior (2020a) Norges handelsforhandlinger med EU gjennom 50 år, med vekt på implikasjonene for sjømatnæringen. I forhandlingene om EØS i 1989–1991 var EFTA fortsatt en likeverdige forhandlingsmotpart til

EU, og EFTA-samarbeidet var avgjørende for utfallet selv om var det betydelig sprik mellom EFTA-landenes næringsinteresser og strategier. Men EFTAs forhandlingsstyrke ble kraftig redusert da Finland, Sverige og Østerrike ble EU-medlemmer i 1995, og dette har preget forhandlingene i EØS senere. I 2020 er EU nesten 100 ganger større enn EFTA-landene i EØS, målt i befolkning. Ved EUs ulike utvidelser har EFTA bedt om fri handel med fisk, som kompensasjon for tidligere frihandelsavtaler. Norge har fått noen tollfrie kvoter, men det er EU snarere enn EFTA som har fått betaling for utvidelsene, gjennom stadig større beløp til de såkalte EØS-midlene. 4–1 til Goliat er konklusjonen. Den reduserte forhandlingsstyrken for rest-EFTA skaper risiko for utfallet dersom EØS bortfaller og Norge skal forhandle nye avtaler med EU på mange områder. I EU har de små landene fortsatt større innflytelse enn størrelsen tilsier, og EU-medlemskap har dermed fordeler ut fra et forhandlingsperspektiv.

Forhandlingshistorien viser også at sakskoblingene mellom fiskerispørsmål og andre forhandlingstemaer har blitt svakere over tid. Da EØS ble sluttforhandlet i 1991, fikk Norge betydelige tollreduksjoner for fisk; forenklet sagt i bytte mot fangstkvoter for torsk, en viss liberalisering på landbruksområdet samt de såkalte EØS-midlene. Senere har disse sakskoblingene forsvunnet eller blitt svekket; selv betydelige økninger i EØS-midler har ikke vært nok til å få frihandel med fisk. Grunnen kan være EUs prinsipp om at det skal være balanse mellom fordeler og ulemper på hvert område, slik at innrømmelser knyttet til fiskerinæringen selv (for eksempel investeringsadgang) og eventuelt landbruk kan være det som skal til for å få fri handel. Men dette har politisk vært vanskelig for Norge, både i dag og under EØS-forhandlingene i 1991.

Fiskerinæringen og EØS-retten: innenfor eller utenfor?

EUs krav om uinnskrenket selvråderett eller «beslutningsautonomi» var bakgrunnen for EØS-institusjonene, med EFTA-domstolen og ESA (EFTA Surveillance Authority) i EFTA-pilaren. Under EØS-avtalen kan også private rettssubjekter (selskaper og personer) reise saker i rettsapparatet og på denne måten sikre at myndighetene overholder sine plikter etter regelverket. Det er imidlertid ikke alltid landene har full kontroll på modalitetene for iverksetting (jf. «NAV-skandalen» i 2019–2020).

Fiskerinæringen kommer i en juridisk særstilling i EØS fordi den er unntatt fra det generelle regimet i det indre marked. Hva dette betyr juridisk, er imidlertid ikke helt klart, og i kapittel 3 analyserer Laurantzon og Arnesen (2020) det juridiske regimet for sjømat i EØS og konsekvensene av NOREXIT. Et viktig spørsmål

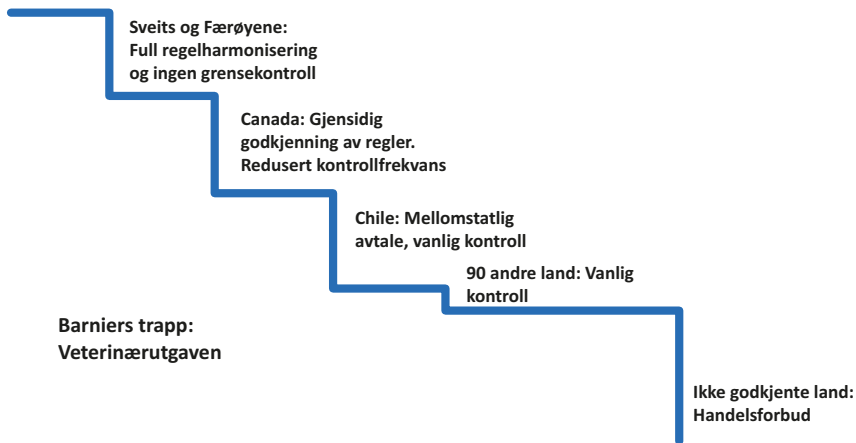
er om unntaket for fisk gjelder helt generelt eller ikke. Den såkalte Pedicel-doktrinen gir uttrykk for at ordninger som har en særlig tilknytning til sjømatprodukter («uatskillelig knyttet til»), er unntatt fra EØS-avtalens generelle regler. Et annet spørsmål gjelder EØS-avtalens geografiske virkeområde: Hva betyr «territorium», og er fiskerier på det åpne hav underlagt EØS-lovgivningen? Spørsmålet er ikke endelig avklart; mens Norge hevder at EØS-lovens virkeområde er landområdet og territorialfarvannet, går EU inn for en bredere tolkning.

Den juridiske analysen viser at EUs og ESAs syn på samsvar mellom norske regler og EØS-regelverket flere ganger har påvirket norsk politikk på fiskeriområdet. For eksempel har krav om lokalt eierskap i fiskeoppdrett blitt fjernet og praksis for størrelsesbegrensninger i næringen blitt endret. Mens EØS-avtalen tillater nasjonalitetskrav for investeringer i fiskeflåten, er nasjonalitetskrav til mannskap ikke omtalt, og Norge endret her deltakerloven slik at det ble et krav om lokal tilknytning istedenfor nasjonalitet. Dette er på linje med utviklingen i EU, der krav om lokal tilknytning er brukt som virkemiddel mot såkalt kvotehopping.

EU-medlemskap ville føre til at norsk fiskerinæring ble underlagt EUs regler på alle områder, og trusselen om antidumpingtiltak fra EU ville dermed bli fjernet en gang for alle. NOREXIT ville på den annen side gi større frihet til å fastsette egne regler for etableringer, kapital, tjenester og arbeidskraft.

Veterinærpolitikken i lys av Barniers trapp

Som påvist innledningsvis er veterinærregimet et av de mest lovgivningsintensive delene av det indre marked og EØS-avtalen. Da EØS-avtalen ble inngått, var området ikke dekket, og sjømateksporten var underlagt grensekontroll og kostnader ved dette. Fra 1999 ble Norge dermed en del av EUs veterinærregime, der kontrollen skjer innad i hvert land og ikke ved grensene innenfor EØS. I kapittel 4 analyserer Elvestad og Veggeland (2020) dette regimet. Rundt 90 land har godkjenning og kan eksportere fisk til EU, men er underlagt grensekontroll, med regler om hvor stor del av handelen som skal kontrolleres. Omkring 15 land har i frihandelsavtaler oppnådd bedre vilkår enn de 90, med forenklet veterinærkontroll i EU. Analyse av regimene for Sveits, Færøyene, Chile og Canada gir oss en revidert versjon av Barniers trapp for land utenfor EU og EØS:



Figur 1.3 Barniers trapp på veterinærområdet.

Kilde: Basert på Elvestad & Veggeland (2020).

Sveits (fra 2009) og Færøyene har forpliktet seg til å harmonisere regelverket og har på dette grunnlag fått samme status som EØS, uten grensekontroll. For Sveits skjer dette i en mellomstatlig ordning med «ekvivalens» – en form for gjensidig godkjenning. Canadas avtale med EU er også basert på gjensidig godkjenning, men mindre omfattende, og de har oppnådd en «kontrollrabatt», slik at andelen av varene som kontrolleres fysisk, er litt mindre. Chile har ikke oppnådd noe slikt, og de er nesten på samme nivå som de 90 godkjente landene uten særordninger.

Sveits og Færøyene viser med andre ord at man kan oppnå EØS-vilkår uten EØS, med de forbeholdene vi har omtalt tidligere, om forholdet mellom EU og Sveits.

Grensepassering med og uten EØS

Veterinærregimet betyr at Norge slipper veterinærgrensekontroll i EØS. Likevel gjenstår tollkontroll, siden vi ikke er med i tollunionen, samt personkontroll. I kapittel 5 analyserer Mathisen og Solvoll (2020) regimet for grensepassering mellom Norge og EU, og hvordan kostnadene for sjømatnæringen varierer mellom EØS, EU-medlemskap og NOREXIT. Kontrollrutinene er forankret i ulike avtaler inngått over tid; de første på 1980-tallet og før EØS; senere veterinæravtalen fra 1999 og avtalene om Schengen og politisamarbeid like etter – som gjelder kontrollen av personer. I tillegg kommer regler om transport; hver transport må ha en godkjenning ut fra felles regler.

Oppsigelse av EØS betyr at norske transportører mister markedsadgang basert på fellesskapslisensene i EØS-avtalen. Den gjensidige godkjenningen av førerkort, kompetansekrav og sjåførbevis i buss- og lastebilnæringen opphører også. Det må i tillegg fremforhandles en ny veterinæravtale. Det blir også nye tollprosedyrer og endret grensekontroll. Dette vil kunne fordyre transportene og øke transporttiden, spesielt ved veterinære stikkprøvekontroller av fisken. Virkningene er avhengige av hvilke handelsavtaler Norge ender opp med. Ved et EU-medlemskap blir Norge en del av EUs tollunion, slik at tollkontrollen bortfaller. Basert på detaljerte transportdata og annen informasjon om norsk eksport av fersk laks til EU beregner forfatterne hvordan kostnadene ved grensepassering kan komme til å endres under ulike scenarioer, som følge av tidsbruk og verdiforringelse. NOREXIT kan bety økte transportkostnader per tur på mellom 0 kr og 68 150 kr, alt etter hvilke forutsetninger som legges til grunn vedrørende kontroll, mens EU-medlemskap forventes å gi en innsparing på 1450–2900 kr. Omregnet på årsbasis for lakseeksporten til de ti viktigste EU-markedene betyr dette en innsparing på opp til 110 mill. NOK ved EU-medlemskap sammenliknet med EØS, mens NOREXIT kan bety at kostnadene øker med opptil 529 millioner. Hvis det samme gjelder for annen sjømateksport, blir tallene høyere. Effektiv grensepassering er derfor en viktig sak for sjømatnæringen.

Tollens arkeologi – kan vi falle tilbake på frihandelsavtalen fra 1973?

Norge har i EØS betydelige tollreduksjoner for sjømat, men ikke full frihandel. Mens EU har en gjennomsnittlig ytre toll for sjømat på rundt 12 prosent for land uten frihandelsavtaler, var den i 2018 under to prosent for Norge. Dette skyldtes dels lav toll for fersk laks, og dels tollreduksjon i de ulike frihandelsavtalene med EU. I kapittel 6 foretar Melchior (2020b) en «tollens arkeologi», der betydningen av de ulike handelsavtalene analyseres. Analysen viser at selve EØS-avtalen står for rundt 2/3 av tollreduksjonene, mens «fiskebrevet» fra 1973 representerer under 1/10. Resten skyldes tollfrie kvoter fra ulike handelsavtaler.

Med bruk av en handelsmodell analyseres videre hvordan handelen og tollbelastningen påvirkes i ulike scenarioer dersom EØS-avtalen bortfaller, inkludert EU-medlemskap og WTO-vilkår. Oppdrett står for $\frac{3}{4}$ av eksporten og har få tollpreferanser i EØS, så her er det bare EU-medlemskap som gir endring av betydning: Tollen på to prosent forsvinner og eksporten øker med 1,3 milliarder. Fangstnæringen har derimot mye å tape på bortfall av EØS og de ulike tollkvotene. I tabell 1.2 har vi laget en Barnier-trapp som viser forskjellen mellom ulike alternativer.

Tabell 1.2 Lakse-trapp à la Barnier: Endring i norsk eksport til EU i millioner kroner, sammenliknet med observert eksport i 2018

	Oppdrett	Annen sjømat
EU-medlemskap	1294	511
EØS-2018	0	0
EØS uten tollkvoter	-20	-908
WTO-vilkår	-102	-3757

Kilde: Beregninger i Melchior (2020b).

Utslagene for oppdrett er moderate på grunn av lav toll samt lav prisfølsomhet fordi Norge har en så høy markedsandel i EU. For annen sjømat er det mye mer å tape på bortfall av tollreduksjonene i EØS-avtalen og tollkvotene fordi tollendringene er større og prisfølsomheten høyere. Å falle tilbake på handelsavtalen fra 1973 ville være litt, men ikke mye bedre enn WTO-vilkår.

Arbeidsmigrasjon: Har EØS reddet fiskeindustrien?

Fiskeforedling er en av de industrier som i økende grad har blitt avhengig av utenlandsk arbeidskraft. I historisk perspektiv har arbeidsintensiv produksjon i Norge hatt en dalende kurve (Melchior & Sverdrup, 2015), men migrasjon under EØS har bremsert utviklingen. Råfiskloven bidrar også til å opprettholde fiskeindustrien, og innvanderne bidrar med viktig arbeidskraft. Samtidig raser debatten om sosial dumping og arbeidsvilkår under EØS. Er fiskeindustrien et unntak fra dette, og er fiskeforedling basert på importert arbeidskraft en stabil løsning over lang tid? I kapittel 7 (Henriksen, 2020) analyseres bruken av utenlandsk arbeidskraft i norsk fiskeforedling. Også før EØS var det import av arbeidskraft, men EØS-avtalen har forenklet dette og ført til en betydelig økning. Dette har bidratt til å stabilisere sysselsettingen i næringen, til rundt 11 000 i 2018. Fra 2003 til 2018 sank antall norske fast ansatte i industrien fra 88 til 49 prosent. Den største gruppen av innvandet arbeidskraft er fra de nye EU-medlemslandene i øst, med over 1/3 av de ansatte. Andelen utlendinger kan være enda høyere enn denne statistikken viser, på grunn av sesongarbeid og innleid arbeidskraft. Særlig for hvitfisk og pelagisk er det mye sesongarbeid, mens for oppdrettsnæringen er sysselsettingen mer stabil gjennom året. Et tema er også arbeidsvilkår, der ny informasjon framlegges basert på intervjuer. Mens tariffavtaler er allmenngjort, tyder intervjuene på at det er en «cow-boy-kultur» i deler av bransjen, som næringen har en interesse av å rydde opp i. En nylig undersøkelse påviste grove brudd på lønns- og arbeidsvilkår i et titalls bedrifter, fra et utvalg på 84, der 20 ble undersøkt basert på en risikovurdering.

Dersom EØS-avtalen bortfaller, står Norge friere, men import av arbeidskraft vil fortsatt være mulig. Dette vil antakelig være mer administrativt krevende enn under EØS-avtalen, der dette er satt i system med felles europeiske regler. For næringen vil fortsatt tilgang til importert arbeidskraft være avgjørende for den videre utviklingen.

Fiskerinæringen: en nasjonal eller internasjonal næring?

EØS-avtalens Vedlegg VIII og XII ga Norge rett til å videreføre restriksjoner for utenlandske etableringer og investeringer i fiskeflåten. Utlendinger kan dermed ikke eie mer enn 40 prosent av fiskefartøyene. For fiskeindustri og havbruk gjelder ikke slike regler. Motsatt vei kan norsk fiskerinæring investere så mye de vil i EU. I kapittel 8 presenterer Maurseth og Medin (2020) en systematisk oversikt over inn- og utgående investeringer i sjømatnæringen de senere årene, samt en modellbasert analyse av hvordan disse investeringene kan påvirkes i ulike scenarier. Alt i alt viser den empiriske analysen at det ikke er svært omfattende internasjonale investeringer i næringen, men likevel viktige inn- og utgående investeringer, særlig i foredling og oppdrett. En del større bedrifter er i dag å betrakte som multinasjonale selskaper.

Mens foredling og oppdrett ofte er helintegrerte selskaper med aktivitet i ulike deler av verdikjeden, er dette begrenset i fangst, og dette kan skyldes norske reguleringer. Modellanalysen fokuserer på hvordan handelsbarrierer i ulike scenarier kan påvirke investeringene. Økte handelsbarrierer i EU, for eksempel hvis EØS og veterinæravtalen bortfaller, styrker motivet for investeringer i EU. Samtidig vanskeliggjør dette import av råvarer fra Norge til datterselskaper i EU, og det trekker i motsatt retning. Hvis handelsbarrierene forsvinner, kan motivet for investeringer i Norge øke. Hvis fri flyt av arbeidskraft blir forhindret, kan også insentivet til å investere i Norge bli mindre.

Brexit – ny konflikt om fangstkvotene?

Forhandlingshistorien viser også hvordan fangstkvoter for fisk ble et kontroversielt tema etter innføringen av 200-milssonene på 1970-tallet. EUs felles fiskeripolitikk ble utformet som forberedelse til EUs utvidelser; først ble felles farvann innført før forhandlingene med Norge i 1972; så ble fangstkvotene fordelt og prinsippet om «relativ stabilitet» innført før fiskerinasjonene Spania og Portugal slapp inn i 1986. Brexit kan gjenåpne gamle tvister fordi britene vil «ta tilbake kontrollen» over fiskeriene. Brexit vil bety at Norges fiskeriavtale med EU fra 1980 må tilpasses, og

kvoteforhandlingene vil nå skje med tre parter istedenfor to. Fangstkvoter har ikke vært koblet til forhandlingene om markedsadgang for fisk etter EØS-forhandlingene i 1991. Kan Brexit føre til at dette nå skjer igjen?

I kapittel 9 analyserer Bjørndal og Munro (2020) hvordan samarbeidet om fordeling av fangstressurser kan påvirkes av Brexit, spesielt for Nordsjøen. Fiskeriene inkluderer her seks ulike bestander som vandrer mellom de ulike fiskerisonene, men der Norge for noen arter (sild, sei) har betydelig fiske i britisk sone. Siden 1977 har Norge og EU hatt årlige forhandlinger, og forvaltningsregimet har fungert godt. Dersom Storbritannia krever større andel av fisket i egen sone og reduserer tilgangen til britisk sone for fartøy fra Norge og EU, vil en konflikt kunne oppstå. Forhandlingene om fiskeressurser vil skje adskilt fra forhandlingene om handelsavtaler, men de kan skje samtidig, og det kan da oppstå en sakskobling på samme måte som under EØS-forhandlingene i 1989–1991, der fangstkvoter var en del av forhandlingsløsningen selv om de formelt ikke var del av EØS-avtalen. Det beste utfallet av forhandlingene mellom EU, Storbritannia og Norge er at forvaltningen fortsetter i harmoni som før, men med tre parter. Det verste er at forhandlingene bryter sammen og vi får «allmenningens tragedie», der hver av partene setter sine egne kvoter, og forvaltningen bryter sammen. En mellomløsning kan være at Storbritannia får noe økte andeler i egen sone, i bytte mot andre fangstkvoter eller aspekter i de nye handelsavtalene.

1.6 KONKLUSJON OG VIDERE PERSPEKTIVER

Bokas kapitler omhandler mange viktige spørsmål for sjømatnæringens forhold til EU, men på langt nær alle. Vi kan derfor ikke trekke noen politisk konklusjon om forholdet til EU. De ulike bidragene utgjør innspill til en videre diskusjon ved å dekke viktige deler av saksfeltet og aspekter som er sentrale for sjømatnæringen.

Flere av kapitlene peker i retning av at det økonomisk kan være *mer å tape på bortfall av EØS, enn det er å tjene på EU-medlemskap*. Argumentet (økonomisk) mot bortfall av EØS er med andre ord sterkere enn argumentet for medlemskap.

- På veterinærområdet er Norge fullt integrert med EU bortsett fra beslutningsprosessen, og WTO-vilkår eller en handelsavtale av Canada-typen vil føre til grensekontroll og økte kostnader.
- Den økonomiske analysen av grensepassering tallfester kostnaden inkludert veterinærkontroll og finner at EU-medlemskap kan gi en gevinst på 110 millioner NOK, siden tollkontrollen blir overflødig, men et tap på 55–569 millioner uten EØS.

- Kapitlet om toll viser at EU-medlemskap kan øke eksporten med 1,8 milliarder NOK, mens WTO-regler kan gi et eksporttap på 3,9 milliarder.

I alle disse tilfellene avhenger utfallet ved bortfall av EØS av hva slags handelsavtale som kan inngås med EU: Mens en «sveitsisk løsning» kan gi vilkår på veterinærområdet som er økonomisk likeverdige med EØS, vil en Canada-avtale bety en dårligere løsning med økte kostnader. Men forholdet mellom EU og Sveits er som tidligere omtalt under press, og et alternativ basert på omfattende forhandlinger med EU kan bli krevende for Norge.

Rangeringene ovenfor er for aspekter som gjelder varehandel. Kapitlene om arbeidskraft og kapital har ikke like entydige rangeringer mellom alternativene. Men også kapitlet om arbeidskraft peker i retning av EØS som en stabil løsning som ivaretar foredlingsindustriens behov for arbeidskraft. Analysen av investeringer peker i retning av at friere handel (for eksempel ved EU-medlemskap) kan gi flere investeringer i Norge, mens høyere handelskostnader ved bortfall av EØS (for eksempel veterinærkontroll) kan gi mer utflagging. Her er det imidlertid et samspill mellom ressursadgang, arbeidskraftkostnader og handelsbarrierer som påvirker lokaliseringen og gjør rangeringen mindre entydig. EU-medlemskap ville også bety endringer i norske reguleringer for landingsplikt, omsetning og investeringsadgang, og det blir lettere å flagge både ut og inn. For investering er det derfor vanskelig å lage en entydig og klar rangering, selv om en dårlig handelsavtale også her kommer nederst på stigen.

I dette kapitlet har vi også sett at det er en betydelig forskjell mellom ulike saksområder i handelsavtalene; med veterinærregimet og tekniske handelshindringer som et ytterpunkt med forvaltningssamarbeid og omfattende regelproduksjon. Kravet til dynamikk og automatisk harmonisering av regelverk er mindre på mange andre områder, som derfor lettere håndteres i tradisjonelle mellomstatlige handelsavtaler.¹⁸ Analysen av de rettslige aspektene ved EØS viser at Norge uten EØS vil ha større juridisk handlefrihet, og dermed ikke ha «NAV-skandaler». De institusjonelle sidene ved EØS er ikke analysert i boka, men vi har sett at Norge i Schengen-avtalen har fått en løsning der Norge er tettere på EUs beslutningsprosess enn i EØS. Avveiningene mellom suverenitet og deltakelse, sammenholdt med innholdet i avtalene og verdien dette gir, er en sentral del av diskursen om Norges forhold til EU, og vi har bare berørt enkelte aspekter ved dette.

18. I den statsvitenskapelige litteraturen har noen foreslått et skille mellom «positiv integrasjon» (felles politikk og reguleringer) og «negativ integrasjon» (liberalisering, konkurransevilkår) (se for eksempel Majone, 2014).

Medlemskapsalternativet er med i flere av kapitlene, men vi har ikke foretatt en analyse eller vurdering av hvordan forhandlinger om norsk EU-medlemskap ville arte seg på fiskeriområdet i dag. Konklusjonen ovenfor; det vil si at det økonomisk er mer å tape på bortfall av EØS enn å tjene på EU-medlemskap, peker i retning av at det ikke er tollen på fisk som vil være enerådende i vurderingen, selv om den betyr en del. Viktig vil nok også være vurderinger av selvråderett eller innflytelse. For regulerings samarbeid, for eksempel veterinæravtalen, avhenger «velferdskalkylen» dessuten ikke bare av kostnadene med grensepassering; enda viktigere er kanskje om reglene gjør maten tryggere, og om vi ønsker et felles europeisk regelverk.

I en medlemskapsdebatt vil også fiskeressurser og landbruk igjen komme på agendaen. Island søkte om EU-medlemskap i 2009, men trakk søknaden i 2014, før forhandlingene hadde kommet langt nok til at de vanskeligste spørsmålene ble satt på spissen. Også for Island er kontrollen over fangstressurser et sentralt spørsmål. For fangstressurser har det vært «relativ stabilitet» og liten konflikt de siste 25 årene, i motsetning til perioden før 1994. Islands forslag i forhandlingene var eksklusive fiskerisoner (Islands rådgivende utvalg for utenrikspolitikk, 2009),¹⁹ men om dette hadde vært mulig, vet vi ikke siden forhandlingene ble stoppet før det ble avklart.

For Norges forhold til EU er sjømatnæringen bare en del av bildet. I mange av bokas kapitler tar vi opp aspekter som også er relevante på andre felter. Fordi sjømatnæringen er viktig for Norge, gir perspektivet fra denne næringens ståsted også «orkesterplass» for å analysere mer generelle problemstillinger i forholdet til EU. Vårt mål er derfor at boka også skal bidra på en konstruktiv måte i den bredere diskursen om Norges forhold til Europa.

REFERANSER

- Bjørndal, T. & Munro, G. (2020). Brexit og framtidig fiskeriforvaltning i Nordsjøen. I A. Melchior & F. Nilssen (red.) (2020) [kapittel 9].
- Economiesuisse. (2020). Fact Sheet – Institutional Framework Agreement Switzerland-EU: Supported by Swiss business – further clarifications and roadmap needed. Hentet 15.4.2020 fra https://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/articles/downloads/Fact%20sheet%20Institutional%20framework%20agreement_0.pdf.
- Eide, E. B., Claes, D. H., Ulrichsen, H. & Toje, A. (2003). Norge og EU: Medlemskap, EØS eller «sveitsisk løsning». Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt, fra prosjekt Tenketank Europa.
- Elvestad, C. & Veggeland, F. (2020). Sjømateksport og veterinærkontroll med og uten EØS. I A. Melchior & F. Nilssen (red.) (2020) [kapittel 4].

19. Takk til Lilja Arnlaugsdottir, som oversatte relevante deler av teksten.

- Eriksen, E. O. & Fossum, J. E. (red.). (2014). *Det norske paradoks. Om Norges forhold til den europeiske union*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, E. O. & Fossum, J. E. (red.). (2015). *The European Union's Non-Members. Independence under hegemony?* London/New York: Routledge.
- Europakommisjonen. (2015). Consolidated version of the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on mutual recognition in relation to conformity assessment. Brussel: Europakommisjonen, Generaldirektoratet for handel. 14. april 2015. Hentet 20.3.2020 fra https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_152006.pdf
- Europakommisjonen. (2017). Slide presented by Michel Barnier, European Commission Chief Negotiator, to the Heads of State and Government at the European Council (Article 50) on 15 December 2017. Hentet 19.3.2020 fra https://ec.europa.eu/commission/publications/slide-presented-michel-barnier-european-commission-chief-negotiator-heads-state-and-government-european-council-article-50-15-december-2017_en
- European Council. (2019). Council conclusions on EU relations with the Swiss Confederation, Press release 19.2.2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/02/19/council-conclusions-on-eu-relations-with-the-swiss-confederation/>, nedlastet 19.3.2020.
- European Union. (2006). Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC. Official Journal of the European Union 49 (L396, 30.12.2006). Hentet 10.4.2020 fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2006:396:TOC>
- Federal Department of Foreign Affairs of Switzerland (FDFA), 2019, The main bilateral agreements between Switzerland and the EU. As of December 2019. Hentet 21.3.2020 fra <https://www.eda.admin.ch/dea/en/home/bilaterale-abkommen/ueberblick.html>.
- Fellesforbundet. (2020). Offentlig utredning av EØS-avtalen og mulige alternativer. Brev til statsminister Erna Solberg, 25.2.2020. Hentet 19.3.2020 fra <https://www.fellesforbundet.no/globalassets/internasjonalt/eu-eos/brev-om-offentlig-utredning-av-eos-avtalen-og-mulige-alternativer.pdf>.
- Granskningsutvalget. (2020). Trygd, oppholdskrav og reiser i EØS-området. Delutredning fra utvalg oppnevnt av Kongen i statsråd 8. november 2019 for ekstern gjennomgang av praktisering og håndtering av EUs trygdeforordning. Hentet 15.3.2020 fra <https://nettsteder.regjeringen.no/granskingsutvalg-trygdeforordning/utredning/>
- Gstöhl, S. (2015). The European Union's different neighbourhood models. Kapittel 2, s. 17–35 i E. O. Eriksen & J. E. Fossum (red.) (2015). *The European Union's Non-Members. Independence under hegemony?* London/New York: Routledge.
- Henriksen, E. (2020). Tilgang på arbeidskraft til fiskeindustrien, med og uten EØS-avtalen. I A. Melchior & F. Nilssen (red.) (2020) [kapittel 7].
- Islands rådgivende utvalg for utenrikspolitikk. (2009). Nefndarálit um till. til þál. um aðildarumsókn að Evrópusambandinu. 137. löggjafarþing 2009. Þskj. 249 – 38. mál. [Tilråðing ang. Islands medlemskapsforhandlinger med EU.]

- Jervell, S. (2003). «Sveitsisk løsning.» Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt, fra prosjekt Tenke-tank Europa.
- Kleppe, P. (1989). *Norges vei til Europa*. Oslo: Aschehoug.
- Laurantzon, M. A. B. & Arnesen, F. (2020). Rettslige konsekvenser for sjømatnæringen ved bortfall av EØS-avtalen. I A. Melchior & F. Nilssen (red.) (2020) [kapittel 3].
- Lavenex, S. & Schwok, R. (2015). The Swiss way. The nature of Switzerland's relationship with the EU. Kapittel 3, s. 36–51 i E. O. Eriksen & J. E. Fossum (red.) (2015). *The European Union's Non-Members. Independence under hegemony?* London/New York: Routledge.
- Linder, W. (2013). «Switzerland and the EU: the puzzling effects of Europeanisation without institutionalization. *Contemporary Politics* 19(2): 189–202
- Majone, G. (2014). Policy harmonization: Limits and alternatives. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16:1, 4–21.
- Mathisen, T. A. & Solvoll, G. (2020). Økonomiske konsekvenser for eksport av fersk laks ved endret grensekontroll. I A. Melchior & F. Nilssen (red.) (2020) [kapittel 5].
- Maurseth, P. B. & Medin, H. (2020). Utenlandsinvesteringer i sjømatnæringen og norsk tilknytning til EU. I A. Melchior & F. Nilssen (red.) (2020) [kapittel 8].
- Melchior, A. (2020a). Norges handelsforhandlinger med EU gjennom 50 år: Sakskoblinger og forhandlingsmakt. I A. Melchior & F. Nilssen (red.) (2020) [kapittel 2].
- Melchior, A. (2020b). Fra «fiskebrevet» til EØS: Betydningen av toll for norsk sjømateksport til EU. I A. Melchior & F. Nilssen (red.) (2020) [kapittel 6].
- Melchior, A. & Sverdrup, U. (red.). (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ness Lundin. (2005). Tema – Full erstatning til passasjerer av fyllekjørerere – Finanger-saken. Hentet 10.4.2020 fra <https://www.nesslundin.no/dybdesak/full-erstatning-til-passasjerer-av-fyllekjørerere-finangersaken/>
- NOU 2012: 2. (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Departementenes servicesenter. Norges offentlige utredninger, avgitt 17.1.2012.
- Petrov, R. (2008). Exporting the Acquis Communautaire into the Legal Systems of Third Countries. *European Foreign Affairs Review* 13: 33–52.
- Rye, L. (2015). Sakskoblinger i EØS-forhandlingene (1990–91). I A. Melchior & U. Sverdrup (red.) (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* (s. 155–171). Oslo: Universitetsforlaget.
- Rye, L. (2019). *Norge i Europa*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Samferdselsdepartementet. (2012). *Virksomheten til Posten Norge AS*. (Meld.St. 18 (2011–2012)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Stortingsforhandlinger. (2018). Representantforslag 58 S (2018–2019) fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Solfrid Lerbrekk og Arne Nævra, 3.12.2018 (Stortinget, Dokument 8:58 S (2018–2019)). Hentet fra www.stortinget.no.
- Stortingsforhandlinger. (2019a). Brev fra utenriksminister Ine Eriksen Søreide til Utenriks- og forsvarskomiteen v/leder Anniken Huitfeldt, 15.2.2019 (gjengitt som vedlegg til Innst. 214 S (2018–2019)). Hentet fra www.stortinget.no.
- Stortingsforhandlinger. (2019b). Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Solfrid Lerbrekk og Arne Nævra om å utrede alternativer til EØS-avtalen (Innst. 214 S (2018–2019), 13.3.2019).

- Swiss Federation. (2019). Liste der Abkommen Schweiz – Europäische Union¹, in Kraft am 1. September 2019. Direktion für europäische Angelegenheiten DEA. Hentet 21.3.2020 fra <https://www.eda.admin.ch/dea/en/home/bilaterale-abkommen/ueberblick.html>.
- Ulrich, S. (2016). *Norsk politi i Schengen 1996–2016*. Oslo: Politidirektoratet. Hentet 28.11.2019 fra www.politiet.no.
- Utenriksdepartementet. (1994). *Om medlemskap i Den europeiske union* (Stortingsmelding nr. 40 (1993–1994)).
- Østerud, Ø. (2020). Hvilken NAV-skandale? Rettsusikkerhet er det store problemet. Kronikk, Aftenposten, 28.2.2020.

Vedlegg 1.A: Rettsakter innført under EØS-avtalen 2006– juli 2019 (antall gjennomføringsnotater)

Del av EØS	Emneområde	Antall	%
Protokoll 21	Konkurransopolitikk	3	0,07
Protokoll 26	ESA, statsstøtte	1	0,02
Protokoll 31	Samarbeid utenom de fire friheter	38	0,88
Protokoll 47	Tekniske handelshindringer for vin	31	0,72
Vedlegg I	Veterinære og plantesanitære forhold	1401	32,36
Vedlegg II	Tekniske forskrifter, standardisering, prøving og sertifisering	1869	43,17
Vedlegg III	Produktansvar	1	0,02
Vedlegg IV	Energi	63	1,46
Vedlegg V	Fri bevegelighet for arbeidstakere	3	0,07
Vedlegg VI	Trygd	57	1,32
Vedlegg VII	Gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner	5	0,12
Vedlegg IX	Finansielle tjenester	48	1,11
Vedlegg X	Generelle tjenester	8	0,18
Vedlegg XI	Elektronisk kommunikasjon, audiovisuell kommunikasjon og samfunnsinformasjonstjenester	81	1,87
Vedlegg XII	Fri bevegelighet for kapital	4	0,09
Vedlegg XIII	Transport	321	7,42
Vedlegg XIV	Konkurranseregler	9	0,21
Vedlegg XIX	Forbrukervern	14	0,32
Vedlegg XV	Statsstøtte	8	0,18
Vedlegg XVI	Offentlige innkjøp	11	0,25
Vedlegg XVII	Opphavsrett	7	0,16
Vedlegg XVIII	Helse og sikkerhet på arbeidsplassen og likebehandling av kvinner og menn	9	0,21
Vedlegg XX	Miljø	317	7,32
Vedlegg XXII	Selskapsrett	20	0,46
Total		4329	100

Kilde: EØS-notatbasen, gjennomføringsnotater, hentet 7.7.2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/sok/id615429/>. Merk at enkelte rettsakter enda ikke var gjennomført i juli 2019, og at noen av rettsaktene kan ha blitt opphevet i perioden.

Vedlegg 1.B: Sammenlikning mellom Norges og Sveits' avtaler med EU (ved utgangen av 2019)

	Norge	Sveits	
Frihandelsavtale for industrivarer	1973	1972	
Tolldeklarasjoner, transitt	1987	1987	Multilaterale avtaler, EU/EFTA+
Tollsamarbeid	1997	1991/2011	
EØS-avtalen	1994	Avvist	
Avtaler Sveits-EU på felter som dekkes av EØS-avtalen			
Forsikring	Dekket av EØS	1993	
Tekniske handelshindringer (MRA)		2002	Første avtalepakke for Sveits, forhandlet i 1999, alle unntatt forskning iverksatt i 2002
Migrasjon		2002	
Offentlige innkjøp		2002	
Handel med landbruksvarer		2002	
Lufttransport		2002	
Landtransport		2002	
Forskning		2014	
Bearbejdede landbruksprodukter		2005	
Samarbeid konkurransemyndigheter		2014	
Utdanning		2014	
Statistikk		2007	
Utveksling av finansiell informasjon		2017	Erstattet skatteavtale fra 2005
Avtaler på områder ut over EØS			
Den europeiske patentkonvensjonen	2008	1977/2000	Multilateral avtale
Schengen/Dublin-avtalene	2001	2004	
Europol	2001	2006	Utvidet for Sveits i 2008, 2018
Eurojust (alvorlig kriminalitet)	2005	2011	
EDA (European Defence Agency)	2006	2012	
Creative Europe (MEDIA)	2014		Ikke enighet EU-Sveits
Økonomisk kriminalitet (OLAF etc.)	2014	n.a.	Midlertidig iverksatt i Sveits
European Asylum Support Office (EASO)	2014	2016	
European Space Agency	1987	1976	
Satellittnavigasjon GSA/Galileo/EGNOS	2010/2016	2014	Sveits ikke ratifisert av EU

	Norge	Sveits	
Handel med utslippkvoter	2007	2017	Ikke iverksatt i Sveits
European Environmental Agency (EEA)	Via EØS	2006	
Avtaler Sveits–EU som ikke Norge har			
Dobbeltbeskatning av pensjoner		2005	For EU-tjenestemenn i Sveits
Euratom		2014	Sveits er assosiert medlem

Kilder: Sveits' avtaler: Swiss Federation, 2019 og Federal Department of Foreign Affairs of Switzerland (FDFA), 2019, og annen informasjon tilgjengelig fram til april 2020 på <https://www.eda.admin.ch/dea/en/home/bilaterale-abkommen/ueberblick.html>. Norges avtaler: Basert på lovdata.no/traktater og nettsteder til ulike organisasjoner på listen.



2. Norges handelsforhandlinger med EU gjennom 50 år: Sakskoblinger og forhandlingsmakt

Arne Melchior

Sammendrag Kapitlet gir en historisk oversikt over Norges handelsforhandlinger med EU fra 1973 og fram til i dag, med særlig vekt på utfallet for sjømatnæringen. Rundt 1990 ga EFTA forhandlingsmakt til tross for ulike næringsinteresser. EØS-forhandlingene var i 1991 preget av sakskoblinger der mange felter var i spill, og det ble oppnådd betydelige tollreduksjoner for sjømat. Senere har forhandlingene vært adskilt i parallelle spor med svake sakskoblinger. Norge har med redusert forhandlingsmakt blitt presset til stadig økning i EØS-midlene, men frihandel for fisk er aldri oppnådd selv om betydelige tollkvoter er gitt som kompensasjon for tidligere frihandelsavtaler med nye EU-medlemsland.

Nøkkelord Norge-EU | EØS | handelsavtaler | handelsforhandlinger med EU | sjømateksport | sakskoblinger

Abstract The chapter provides an historical review of Norway's trade negotiations with the EU from 1973 until today, with particular focus on results for the seafood sector. Around 1990, EFTA provided bargaining power in spite of industrial differences. The 1991 EEA negotiations had issue linkages across several areas, and substantial tariff cuts were obtained for seafood. Later negotiations have been conducted along parallel tracks with weak issue linkages. With reduced bargaining power, Norway has been forced to accept ever increasing EEA grants, but free trade for seafood has never been achieved even if sizeable tariff rate quotas have been granted as a compensation for earlier free trade agreements with new EU members.

Keywords Norway-EU | EEA | trade agreements | trade negotiations with the EU | seafood exports | issue linkages

2.1 INTRODUKSJON: SMÅ LAND MED STORE NABOER¹

På 70 år er Vest- og Sentral-Europa forvandlet til en region med én handelspolitisk stormakt og noen få små naboer. Norge og Sveits har dermed kommet i en liknende situasjon som Canada i Nord-Amerika, med en voldsom ulikhet i folketall og økonomisk størrelse kombinert med en sterk økonomisk avhengighet av den store naboen. I 2017 truet president Trump med å si opp NAFTA-avtalen (North American Free Trade Agreement, mellom USA, Canada og Mexico), og det var vanskelige og langvarige forhandlinger før en ny avtale var i havn. Sveits har forhandlet hele 140 ulike avtaler med EU (kapittel 1), men forholdet er i 2020 under press, etter at det sveitsiske føderasjonsrådet i juni 2019 sa nei til en ny avtale som likner mer på EØS (se kapittel 1). I denne artikkelen analyserer vi Norges forhandlinger med EU gjennom 50 år, for å finne ut om redusert forhandlingsmakt har vært et problem for Norge under EØS. Europautredningen i 2012 konkluderer for eksempel med at forhandlingene om de såkalte EØS-midlene etter 1992 har vært «en serie med norske retretter» (NOU 2012: 2, s. 771). I analysen spør vi: Har EU utnyttet sin forhandlingsmakt eller truet med å si opp EØS-avtalen? Eller har forhandlingene mellom Norge/EFTA og EU under EØS-avtalen vært «win-win» (Lewicki & Litterer, 1985) som begge parter har tjent like mye på?

I 2018 var 73 % av Norges handel med EU (58 % uten Storbritannia), mens den andre veien utgjorde den samme handelen bare 3 % av totalen for EU.² Dette gjør at en god handelsavtale er viktigere for Norge enn for EU (Krugman, 1988; Melchior, 1997). EU, eller enkelte EU-land, har flere ganger truet med å si opp avtalen, eller trenert arbeidet i EØS på samme måte som de har gjort (i langt større omfang) overfor Sveits (kapittel 1). Et tema i flere av Norges forhandlinger med EU har derfor vært om «EØS-avtalen er i fare» eller ikke. Hvor tøff kan Norge være i forhandlingene uten at EØS-avtalen trues? Her er det ulike holdninger blant aktørene: «EØS-avtalen er alltid i spill», sier en norsk aktør. «En forsiktighetskultur», sier en annen. Generelt er det harmoni i det handelspolitiske forholdet (Melchior & Sverdrup, 2015). En sentral aktør på EU-siden sier: «I den tiden jeg var involvert, kan jeg ikke huske at noen stilte spørsmål ved EØS. Avtalen ble generelt oppfattet som en praktisk og relativt smidig måte å gjøre EFTA-landene delaktige i det indre markedet på.» I artikkelen analyserer vi dette samspillet mellom harmoni på den ene siden og forhandlinger med motstridende interesser på den andre. Vi får aldri et

-
1. Takk til tre anonyme fagfeller for nyttige kommentarer til et tidligere utkast. I tillegg har en rekke personer bidratt gjennom intervjuer, informasjon, kommentarer og diskusjon; som et vesentlig grunnlag for kapitlet. Disse er omtalt i fotnoter samt Vedlegg 2B. Vi takker alle, men presiserer at sluttresultatet står for forfatterens regning, inkludert eventuelle feil og mangler.
 2. Basert på handelsdata fra WITS/COMTRADE, nedlastet 5.3.2019.

endelig svar på «hvor langt Norge kunne gått» i forhandlingene, men gjennom ulike kilder belyser vi forhandlingsspillet. Analysen er en historisk gjennomgang, med vekt på forhandlingsspillet og på aspekter som er særlig viktige for sjømatnæringen. Fordi fiskerispørsmål alltid har hatt en sentral plass ved forhandlingsbordet, gir dette også mer generell innsikt i forholdet til EU.

Små land kan øke slagkraften ved å inngå koalisjoner med andre. Da EFTA og EEC ble etablert rundt 1960, var de omtrent like store i økonomisk forstand. Gjennom EUs utvidelser fra seks til 28 medlemsland ble balansen endret steg for steg, men under EØS-forhandlingene i 1989–1991 var EFTA fortsatt en betydelig handelspartner og en tilnærmet likeverdig motstander for EU. Et tidsskille inntraff da Finland, Sverige og Østerrike ble EU-medlemmer i 1994: EU ble nå 79 ganger større enn EFTA-siden målt i befolkning, og 46 ganger større målt i BNP (bruttonasjonalprodukt).³ Senere utvidelser av EU har bidratt ytterligere til forskjellen. EFTA og EØS-avtalen skaper fortsatt en institusjonell ramme for forhandlingene, men styrkeforholdet er radikalt endret. EØS-avtalen er en arv fra den tiden da partene var mer likeverdige, og gjennom to-pilarstrukturen sikres en balanse i forvaltningen av avtalen, på tross av det demokratiske underskuddet som følge av at det er EU som vedtar de nye reglene (se f.eks. Eriksen & Fossum, 2014). I forhandlinger om uløste spørsmål, derimot, kan forhandlingsmakten gjøre seg gjeldende.

I nesten alle Norges handelsforhandlinger kommer Norge «trekkende med fisken»: Sjømat har vært en sentral eksportnæring for Norge i hele 800 år (Konow, 1945; Bjørge, 1995), og de siste 70 årene har Norge kjempet for tollfri markedsadgang for sjømat – uten å lykkes helt (Frøland, 2015). EU har høy toll for sjømat (12 % i gjennomsnitt, se kapittel 6), men med betydelig variasjon mellom ulike fiskeslag.⁴ I forhold til EU er det bare i medlemskapsavtalene fra 1972 og 1994 at Norge har oppnådd full markedsadgang for sjømat (Utenriksdepartementet, 1973, 1994), men disse ble som kjent aldri iverksatt på grunn av folkeavstemningene. I senere år har Chile og Canada og flere andre land oppnådd full eller tilnærmet frihandel med fisk i sine avtaler med EU. Hvorfor har dette vært umulig for Norge? Har Norge misbrukt tidligere sjanser, og vil det komme nye?

I forhandlinger er det ofte kryssende interesser på ulike saksfelter, og sakskoblinger kan dermed noen ganger bidra til et bedre forhandlingsutfall (se Harstad,

3. Basert på befolkningstall fra Verdensbanken / World Development Indicators og handelsdata fra WITS/COMTRADE. Av plasshensyn utelater vi tallene her. Sveits er inkludert på EFTA-siden for 1989–1991, men ikke fra 1994. Med Sveits inkludert var EU/EFTA-forholdet i 2016 1:37 for befolkning og 1:16 for BNP.

4. Ved en historisk tilfældighet er EUs toll på fersk laks på bare 2 %, og siden fersk laks i 2018 representerte 2/3 av eksportverdien, har dette i gjennomsnitt gjort tollproblemet mindre tyngende (selv om 2 % av 40 milliarder NOK fortsatt er mange penger, se kapittel 6).

2015 for en oversikt). For sjømatnæringen kan økt markedsadgang i EU lettere oppnås dersom Norge gir innrømmelser på felter der EU presser på. Men dette kan berøre andre næringer i Norge som slett ikke ønsker en slik saks kobling. I Melchior og Sverdrup (2015) analyseres slike interessekonflikter i norsk handelspolitikk. Mens sjømatnæringen er eksportrettet og ønsker frihandel, har Norge for jordbruksvarer et proteksjonistisk regime med tollsatser i verdenstoppen. Frøland (2015) dokumenterer for perioden 1947–1994 at de «defensive» landbruksinteressene regelmessig var til hinder for at Norges «offensive» interesser for fiskeriekseporten kunne ivaretas. Dette gjaldt også under EØS-forhandlingene i 1989–1991 (Utenriksdepartementet, 1992b, s. 134). I EØS-forhandlingene var det likevel saks koblingen til fiskeressurser som kanskje var den viktigste hindringen for å oppnå frihandel for sjømat i EU (Rye, 2015). De aktuelle saks koblingene har variert over tid, som følge av endringer i næringsstruktur og næringspolitikk samt selve forhandlingskonteksten. I forhandlingene om EØS var det mange temaer på forhandlingsbordet, og forhandlingenes slutfase var en «kjøpslåing» på tvers av saks feltene. De senere handelspolitiske forhandlingene mellom Norge og EU har gått på smalere spor; om EØS-midler og EUs utvidelser samt om landbruk adskilt fra dette.⁵ Mangelen på saks koblinger har derfor preget forhandlingene de siste 25 årene, og analysen viser at Norge ikke har kunnet «kjøpe» seg til frihandel med fisk selv om EØS-midlene har økt voldsomt.

Hvis EØS skulle bli erstattet av EU-medlemskap eller en annen type handelsavtale, vil Norge inngå i nye forhandlinger med EU. Tidligere forhandlinger er da et viktig informasjonsgrunnlag. Hvis forhandlingsmakt er et problem under EØS, reiser det også et spørsmål om EU-medlemskap er en bedre løsning for å sikre innflytelse. Men også med en fortsettelse av EØS, som i 2020 er det mest sannsynlige alternativet, kommer det regelmessig nye forhandlinger. De såkalte EØS-midlene til sosial og økonomisk utjevning i Europa er forhandlet fram til 2021, sammen med en del av de tollfrie kvotene for fisk, og dette må reforhandles. En annen joker er Brexit, der fiskerispørsmålet er kontroversielt og vil utløse nye forhandlinger om fangstkvoter for fisk, og potensielt koblinger til handelspolitikken, både mellom EU og Storbritannia og mellom Norge og Storbritannia. Storbritannias utmelding av EU skaper dessuten et hull på 12–15 milliarder euro i EUs budsjett når Storbritannias årlige bidrag uteblir;⁶ dette kommer på toppen av utgiftene etter koronakrisen, som får tidligere pengeoverføringer i EU til å blekne. Pengemangel vil dermed påvirke EU som forhandlingsmotpart når EØS-midlene skal reforhandles.

5. Heller ikke energispørsmål er trukket inn i de forhandlingene vi vil omtale.

6. Se f.eks. Euronews (2020).

Vedlegg 2.A inneholder en kronologi over begivenheter og forhandlinger i europeisk integrasjon fra 1958 til 2016 som har hatt betydning for fiskerinæringen, med stikkord om sakskoblinger som har vært til stede. I kronologien gjengis også sentrale kilder til de ulike begivenhetene (særlig stortingsdokumenter). En del av de viktigste handelspolitiske forhandlingene med EU er dekket i tidligere forskningslitteratur:

- Forhandlingene om EU-medlemskap i 1972 og 1994 er bl.a. analysert i Frøland (2015), Tamnes (1997, kapittel 3) og Almlid (2013).
- EØS-forhandlingene i 1989–1991 er bl.a. analysert i Tamnes (1997, kapittel 5), Rye (2015, 2019) samt i Europautredningen (NOU 2012: 2, kapittel 4). Wade og Støren (2019) er også et systematisk og verdifullt bidrag.

I analysen her omtaler vi disse «hovedforhandlingene» i den grad det er viktig for helheten og bokens tema, men uten å ta opp hele bredden av temaer som var oppe – fra Vinmonopolet til distriktsstøtten. Vår tidshorisont er dermed rundt 50 år, fordi dette setter de mer nylige forhandlingene i relieff og viser hvordan forhandlings situasjonen har forandret seg over tid. Dagens forhandlinger er dessuten ofte påvirket av premisser fra lang tid tilbake: EØS-forhandlingene fra 1991 «sitter fortsatt i veggene». Med 50 års tidshorisont innenfor ett enkelt bokkapittel er graden av detaljer begrenset, og vi henviser ofte til mer detaljert informasjon i andre kilder der det er mulig. Detaljer om forhandlingsutfall er i regelen beskrevet mer omfattende i de ulike stortingsdokumentene.

I analysen bygger vi på tidligere litteratur, offentlige dokumenter og annen informasjon (særlig statistikk, nettsider) samt intervjuer med eller skriftlig informasjon fra 14 personer med navn oppgitt i Vedlegg 2.B. Vi har intervjuet minst en deltaker (og oftest flere) i alle forhandlinger som omtales fra og med EØS-forhandlingene i 1989–1991, og de norske forhandlingslederne i alle handelsforhandlinger med EU etter at EØS ble etablert. Intervjuene omfatter også en sentral deltaker på EU-siden samt to fra Island. Alle intervjuene har gitt viktig informasjon, og mange av intervjuobjektene har lest og kommentert tidligere utkast (se Vedlegg 2B). Den endelige framstillingen står likevel for egen regning, som forfatterens tolkning etter beste skjønn og ut fra den tilgjengelige informasjonen.⁷

7. Forfatteren arbeidet før forskerkarrieren med handelsforhandlinger i det daværende handelsdepartement, også omtalt i egen forskning (bl.a. Melchior, 1993, 2015).

2.2 SAKSKOBLING OG INTERESSEKONFLIKTER: FRA FRIHANDELSAVTALEN I 1973 TIL EØS I 1992

Da frihandelsavtalen mellom Norge og EF ble forhandlet i 1972, var det fortsatt høye tollsatser for industrivarer mellom EFTA og EU, og forhandlingene om dette overskygget fiskeri og landbruk, selv om disse også var med. 1973 er ofte omtalt som slutten på etterkrigstidas «gullalder» (Crafts & Toniolo, 1996), og 1970-tallet var dermed preget av industrielle problemer, arbeidsløshet og tilbakeslag. Gryende konkurranse fra Asia førte blant annet til rask nedbygging av tekstilindustrien, og dette førte til en bølge av tekstilproteksjonisme som for enkelte land varte i overforti år. Storbritannia gikk foran med innføring av tekstilkvoter – selv overfor Portugal, som var EFTA-medlem. I frihandelsavtalen mellom Norge og EU fra 1973 fikk tekstilsektoren lengre overgangsperioder. I tillegg var det vanskelige forhandlinger om norsk metalleksport, som fikk ekstra begrensninger (tollkvoter) i en overgangsperiode (Utenriksdepartementet, 1973).

Innad i EEC var det fra starten fri handel med landbruks- og fiskerivarer, men fiskeriene var en del av den felles landbrukspolitikken (se f.eks. HM Government, 2014). Forslag om at fisk skulle behandles på linje med industrivarer, var dermed fremmed for EEC. Da EEC skulle forhandle med de fire søkerlandene i 1972, forberedte de seg også ved å innføre ny lovgivning på fiskeriområdet, blant annet prinsippet om «felles farvann» («equal access principle»), det vil si gjensidig tilgang til de ulike landenes havområder. Ikke minst hadde de Norge i tankene. Laursen (1984) viser blant annet at forhandlingene i EEC var direkte påvirket av hva man oppnådde i forhandlinger med tredjeland, med Norge som en sentral aktør. Storbritannia forhandlet ti års unntak for fisket innenfor seks mil, og dette er senere forlenget gjentatte ganger (senest til 2022), og utvidet til 12 mil.⁸ I 1970 ble dermed elementer av en felles fiskeripolitikk innført. I medlemskapsforhandlingene i 1972 la Norge seg på en hard linje og krevet at EUs politikk ble revidert (Tamnes, 1997, s. 173). Dette falt imidlertid på steingrunn, og spørsmålet om fiskeressurser ble dermed et av de mest kontroversielle spørsmålene i Norge før folkeavstemningen i 1972, og en viktig grunn til at det ble nei.

Da Norge sa nei til EU og isteden forhandlet frihandelsavtalen,⁹ var dermed frihandel med fisk ikke et realistisk mål, og det ble heller ikke oppnådd. Avtalen ga tollreduksjoner for fryst fiskefilet og et par andre produkter i det såkalte fiskebrevet som var vedlagt avtalen (Utenriksdepartementet, 1973). Siden Danmark og

8. Historisk baserte fangstrettigheter for andre land ble opprettholdt også innenfor kystsonen (Laursen, 1984), og det er et av de aktuelle spørsmålene i forbindelse med Brexit.

9. Forhandlingsdelegasjonen ble ledet av Jens Evensen, da ekspedisjonssjef i Utenriksdepartementet, med vitenskapelig assistent Arne Treholt fra NUPI som rådgiver!

Storbritannia forlot EFTA og ble medlemmer av EU, fikk Norge økt toll for mange sjømatprodukter i de to landene – dette førte til at hermetikkindustrien protesterte mot avtalen og argumenterte for EF-medlemskap. Norge fikk senere i praksis en viss kompensasjon i form av ensidige tollsuspensjoner fra EFs side; for saltfisk, tørrfisk og klippfisk. I tillegg hadde EU bundet i GATT (Generalavtalen for tolltariffer og handel) en tollfri kvote på 25 000 tonn saltet og tørket torsk fra alle land, som Norge kunne dra nytte av. Tollsuspensjonene var i praksis en videreføring av ordninger som Storbritannia hadde hatt under EFTA-tiden (se Frøland, 2015).

Ut over på 1970-tallet ble internasjonale fiskerispørsmål mer kontroversielle som følge av opprettelsen av 200-mils økonomiske soner samtidig med overkapasitet i fiskeflåten i en del europeiske land. Norge opprettet 1.1.1977 en økonomisk sone 200 nautiske mil fra Norges fastland og forhandlet samme år en avtale med EF om bytte av fangstkvoter. Noen EF-land kom dårligere ut enn andre, og striden internt i EF var så sterk at fiskeriatvanten ikke ble undertegnet før i 1980 (Utenriksdepartementet, 1981). Tilgangen til fangstkvoter ble dermed et kontroversielt nøkkelspørsmål, som senere satte sitt preg på forhandlingene om EØS-avtalen i 1989–1991 og om EU-medlemskap fra november 1992. Fiskeriatvanten fra 1980 er det juridiske grunnlaget for Norges årlige forhandlinger med EU om fastsetting av kvoter i Nordsjøen og andre farvann. Disse årlige forhandlingene har til nå ikke direkte berørt markedsadgang og blir ikke omtalt her; derimot er de et tema i bokas kapittel 9.

Frihandelsavtalen fra 1973 var også den første «kompensasjonsforhandlingen» ved at tidligere frihandel for Danmark og Storbritannia ble avskaffet, og høyere toll innført på noen områder. Senere er EF/EU utvidet fra ni medlemmer i 1973 til 28 medlemmer i 2013, og for hver utvidelse har Norge og EU forhandlet om tilpasning av avtalene. Som omtalt i kapittel 1 er det hver gang inngått tilleggsavtaler til frihandelsavtalen av 1973.

I 1974–1975 falt diktaturene i Hellas, Portugal og Spania, og i 1981 og 1986 ble de EF-medlemmer. Da Hellas ble EF-medlem i 1981, var det for Norge og EFTA ingen tidligere frihandelsavtaler å kompensere for. Hellas var heller ingen betydelig tekstileksportør og hadde ikke særinteresser på fiskeriområdet som skapte komplikasjoner. Dette bidro til at forhandlingene mellom Norge og EF om tilpasning av handelsavtalen var relativt ukompliserte og stort sett en teknisk tilpasning, for eksempel om gradvis tollnedtrapping. Forhandlingene om tekstilvarer var de vanskeligste. For fiskerinæringen var avtalen grei, og uttalelsen fra Norges Fiskarlag var enkel: «... har ingen merknader» (Utenriksdepartementet, 1980, s. 60).

Da Portugal (EFTA-medlem) og Spania (frihandelsavtale med EFTA) skulle bli EF-medlemmer fem år senere, var det flere skyer i horisonten. For det første var Portugal medlem av EFTA, og EF-medlemskap betød høyere toll på blant annet fisk. For det andre var begge landene mye større tekstileksportører. Dette gjaldt spesielt Portugal, og til tross for EFTA-avtalen hadde flere EFTA-land inkludert Norge innført kvoter på en rekke varer fra Portugal (Melchior, 1993, 2015). Norge hadde også tekstilrestriksjoner overfor Spania, men mindre omfattende. For det tredje var begge landene kyststater med betydelig fiskeriinteresser; her var rangeringen motsatt; med Spania som den største. På samme måte som i 1970 forberedte EF seg til utvidelsen med en videreutvikling av fiskeripolitikken: I 1983 ble EFs felles fiskeripolitikk (CFP, Common Fisheries Policy) etablert, med prinsippet om «relativ stabilitet» i fordelingen av fangstkvoter. Før utvidelsen hadde de eksisterende EF-landene dermed blitt enige om fordeling av fangstkvotene i EFs farvann; kaken var fordelt før Spania og Portugal kom til bordet (Laursen, 1984). Spania mistet ressurstilgang som følge av de nye fiskerisonene, og dette skapte en bitterhet på spansk side som kom til uttrykk i forhandlinger med Norge, ikke bare i 1986, men i lang tid etterpå. Før Norge og EF skulle forhandle om en tilpasning av frihandelsavtalen i 1985–1986, styrket EF også sin forhandlingsposisjon ved å trekke tilbake tollsuspensjonene for saltfisk, tørrfisk og klippfisk; fra januar 1985.¹⁰

Forhandlingene mellom Norge og EF startet med forberedende drøftinger sommeren 1985, stort sett felles for EFTA-landene, men med separate forhandlinger på noen områder (Utenriksdepartementet, 1986). EFTA-landene hadde felles front på tekstilområdet; Norge og Sverige hadde på denne tiden samme proteksjonistiske politikk, i noen grad også Finland, selv om landet var en betydelig tekstileksportør (Melchior, 2015). Da forhandlingene startet for fullt i oktober 1985, støttet imidlertid EF Portugals krav om fjerning av tekstilkvotene fra første dag. EFTA nektet blankt, og forhandlingene gikk på lavbluss i flere måneder før de ble gjenopptatt for alvor i januar 1986, det vil si etter at Portugal og Spania hadde gått inn i EF. EF tok da sikte på tosidige forhandlinger med hvert EFTA-land, med forhandlingspakker der også fisk og landbruk ble trukket inn. På tekstilområdet ble det enighet om en overgangsordning lik den som EF hadde selv. I forhandlingene med Norge var det en eksplisitt sakskobling mellom markedsadgang for fisk og for landbruk, og EF koblet dessuten fangstkvoter og markedsadgang for fisk. Resultatet ble slik (Utenriksdepartementet, 1986):

10. Disse fikk nå 13 % toll, mens saltfiskfilet fikk 20 %. Et poeng var at før utvidelsen ville den omtalte GATT-kvoten på 25 000 tonn kunne bety at Norge likevel slapp å betale toll, men etter utvidelsen ville denne bli for liten. Ifølge Utenriksdepartementet (1987, s. 21) hadde EF allerede fem år før lagt seg på en mer restriktiv linje med hensyn til tollsuspensjonene.

- For landbruk ble moderate toll-lettelser eller tollfrie kvoter gitt i begge retninger.
- For fiskehandelen fikk Norge tollfrie kvoter på til sammen rundt 30 000 tonn for de samme varene som tidligere hadde tollsuspensjoner. Dette var kvoter uten tidsbegrensning, til forskjell fra en del av de tollkvotene Norge har oppnådd de senere årene. Sammenliknet med de tidligere tollsuspensjonene ga dette en større sikkerhet for handelen.
- For fangstkvoter avga Norge en erklæring om å vurdere tilgang for EF for bunnfiskbestander nord for 62. breddegrad, avhengig av bestandsutvikling. Det ble ikke tallfestet kvoter, men i praksis betød dette at EU fikk en ekstra kvote for uer; denne var i 1991 på 1500 tonn (Utenriksdepartementet, 1992a).

Forhandlingene om tilpasning til EFs utvidelse med Spania og Portugal førte dermed til at fangstkvoter og markedsadgang for fisk ble koblet. Dette hadde tidligere skjedd under medlemskapsforhandlingene i 1972 og ville på nytt dukke opp under forhandlingene om EØS og EU-medlemskap på 1990-tallet. 1986-forhandlingene hadde en bred meny der også landbruk og tekstilspørsmålet var med. Teko-proteksjonismen var et forhandlingskort som Norge og EFTA antakelig tjente på; Norge slapp billig unna med hensyn til fangstkvoter, samtidig som tollfrie kvoter av betydning ble oppnådd. Tollkvotene er juridisk sett gyldige den dag i dag, men flere av dem ble de senere gjort overflødige av tollnedtrappingen i EØS (se Melchior (2020) for en nærmere analyse).

2.3 EØS-AVTALEN OG THORVALD STOLTENBERGS LILLE RØDE

Fra 1986 og videre skjedde det en rivende utvikling i Europa, både for økonomisk og politisk integrasjon. I 1986 ble den europeiske enhetsakten (Single European Act) vedtatt i EF, som den første omfattende revisjonen av Romtraktaten siden 1957, og med mål om å etablere EUs indre marked innen utgangen av 1992. Med Jacques Delors som visjonær leder av EF-kommisjonen ble en omfattende prosess for ytterligere markedsintegrasjon i EF satt i gang, med «de fire friheter» i sentrum og fokus på regulatoriske og ikke-tollmessige handelshindringer. Politisk var det et par års pusterom etter EUs utvidelse i 1986, men dette varte ikke lenge: I 1989 kom murens fall, fulgt av tysk gjenforening i 1990 og deretter øst-vest-tilnærming med kraftig økning i handelen. Perioden rundt 1990 var dermed en intens omforming av Europa, både økonomisk og politisk.

EFTA og EF hadde allerede i 1984 på et felles ministermøte i Luxembourg vedtatt målsettingen om tettere og mer dynamisk integrasjon mellom de to. Luxem-

bourg-prosessens intensjon var tettere integrasjon og samarbeid på reguleringsområdet, men uten automatikk og omfattende felles institusjoner for formålet. Tre arbeidsgrupper ble etablert; for tekniske handelshindringer, transittering (når varer passerer flere land) og varedeklarasjoner (for import og eksport) (Rye, 2019). Prosessen førte til noen resultater: I 1987–1988 ble to konvensjoner vedtatt; om transittering og om standardisering av varedeklarasjoner gjennom «Single administrative document» (SAD) (se vedlegg 2.A). Men for øvrig gikk Luxembourg-prosessen tregt; EF kritiserte EFTA for «cherry picking» ved å bare velge ut deler av markedssamarbeidet (Kleppe, 1989, 2003); og EF prioriterte sitt eget indre marked over prosessen med EFTA. Det kunne kanskje blitt med dette, men Jacques Delors hadde handlekraft og tok i januar 1989 initiativ til et mer institusjonalisert samarbeid mellom EF og EFTA, med dynamikk og felles institusjoner (Kleppe, 1989; NOU 2012: 2, s. 51). Delors signaliserte også felles beslutningsprosesser, men dette ble senere tonet ned: EØS skulle ikke på noen måte gripe inn i EFs beslutningsautonomi. Dette var et av de såkalte Interlaken-prinsippene, presentert på et møte i Interlaken i Sveits i mai 1987. Andre prinsipper var at EF-landene måtte prioritere eget samarbeid først, og at det på hvert område måtte være full balanse mellom fordeler og ulemper for de to parter (Kleppe, 1989, s. 42). Det sistnevnte kriteriet er av stor betydning for sjømatnæringen: Kan man oppnå frihandel med fisk ved å gi konsesjoner på andre områder, eller trengs også reformer på fiskeriområdet? Et moment her er hva «samme område» betyr: Er også landbruk inkludert, slik at primærnæringene ses i sammenheng? Ut fra historien er det grunn til å tro dette, selv om sammenhengen ble svekket etter at den felles fiskeripolitikken ble etablert og fiskeriene fikk sitt eget EF-direktorat.

Hovedsaken i EØS var tilpasningen til EFs indre marked og de fire friheter, inkludert de nye institusjonene som skulle sikre en dynamisk avtale. Dette var langt på vei en tilpasning til EFs system og aksept av EFs regelverk («acquis communautaire»), så her var forhandlingsrommet begrenset, men likevel til stede. Som nevnt tidligere er EØS-forhandlingene omtalt i tidligere litteratur (Tamnes, 1997; Rye 2015, 2019; NOU 2012: 2; Wade & Støren, 2019). Denne litteraturen belyser prosessen og den viktigste «kjøpslåingen» i slutfasen av forhandlingene; mellom fangstkvoter for fisk, markedsadgang for fisk versus landbruk, EØS-midler til økonomisk og sosial utjevning, og den institusjonelle løsningen. Utfallet er vel kjent:

Norge sto hardt på for å oppnå frihandel med fisk, men lyktes ikke fullt ut. EØS-avtalen betød likevel permanent fjerning av rundt 2/3 av tollene på fisk; til sammenlikning utgjorde «fiskebrevet» fra 1993 mindre enn 1/10 av de samlede tollreduksjonene (se kapittel 6, Melchior, 2020). I korte trekk kan det sies at EØS-avtalen ga omfattende liberalisering for hvitfisk; for fiskeoppdrett ble tollene på

ørret brakt betydelig ned, mens tollen for laks forble uendret (2 % for fersk og fryst laks), og for pelagisk fisk og skalldyr var liberaliseringen begrenset. Liberaliseringen for fisk var et resultat av harde forhandlinger og sakskobling til tre felter der EF hadde offensive interesser: fangstkvoter for fisk, landbruk og EØS-midler (Rye, 2015).

Fangstkvoter for fisk var politisk sensitivt i Norge og kontroversielt i EF; Spania var rede til å blokkere hele EØS-avtalen dersom en løsning ikke ble oppnådd, og krevde fangstkvoter på 90 000 tonn. EF la seg her litt mer moderat på 20 000 tonn.¹¹ Som nevnt var det i tilknytning til forhandlingene med Portugal og Spania i 1986 avgitt en erklæring fra norsk side om å vurdere dette videre innenfor fiskerisamarbeidet med EF, men uten å legge et bestemt antall tonn på bordet. Løsningen i EØS var en kvote som i løpet av fem år skulle øke til 11 000 tonn arktisk torsk, nord for 62. breddegrad. Dette var en tilleggskvote til EFs ordinære torskekvote, som var fastsatt som en andel av samlet tillatt fangst i sonen (Europautredningen, 1992, s. 119). Avtalen om tilleggskvoten ble formelt inngått helt separat fra EØS-avtalen (Utenriksdepartementet, 1992a), som en brevveksling under fiskeritavtalen med EF fra 1980. I proposisjonen sies at «De økte torskekvanta som Norge etter brevvekslingen påtar seg å stille til rådighet for EF, skal gjøres til gjenstand for gjenytelser fra EFs side i de årlige kvoteforhandlinger». Vi viser her til kapittel 9 for mer om fangstkvotene.

På landbruksområdet godtok Norge en begrenset liberalisering gjennom EØS-avtalens artikkel 19, som uttrykker et mål om gradvis liberalisering, og at partene skal møtes annethvert år for å gjennomgå utviklingen i landbrukshandelen. Som man kunne forvente har Norge her holdt igjen, så det har ikke vært forhandlet annet hvert år, men inngått tre avtaler etter 1992; i 2003, 2012 og 2017 (Utenriksdepartementet, 2017). Liberaliseringen skal gå begge veier, men det er EF som har «offensive interesser» på området. I tillegg til disse avtalene om landbruksvarer gjelder også EØS-avtalens protokoll 3 om bearbejdede landbruksvarer. Forhandlingene om dette var imidlertid ikke avsluttet før EØS-avtalen trådte i kraft, så ordningen med prisutjevning for å ta hensyn til råvarepriser ble dermed ikke iverksatt fra starten. Forhandlingene ble lagt på is, men gjenopptatt i 1999 og slutført i 2001. Ordningen ble dermed iverksatt fra 2002 (Utenriksdepartementet, 2001).

For det tredje ble det enighet om den såkalte låne- og tilskuddsordningen for sosial og økonomisk utjevning i EØS-området; senere ofte omtalt som EØS-mid-

11. Ifølge intervju med Einar Bull. Tamnes (1997, s. 237) hevder at EU krevde 30 000, men Spania 90 000. Dag Erling Stai (se Vedlegg 2B) opplyser at Spania startet på 120 000. Kvotekravene må ses i lys av TAC (Total Allowable Catch) for torsk, som i dag er over en million tonn, mens nivået rundt 1990 var på et historisk lavmål rundt 300 000 tonn, ifølge Bull.

lene. Ordningen skulle gjelde for Hellas, Irland, Nord-Irland, Portugal og en del regioner i Spania, og fokusere på miljø, transport, utdanning og opplæring (Utenriksdepartementet, 1992b, s. 355). Mens ordningen senere har blitt en ren tilskuddsordning, var den i starten en kombinasjon av lån og tilskudd, og ble forvaltet av den europeiske investeringsbanken. Europautredningen (NOU 2012: 2, kapittel 24) inneholder en relativt detaljert gjennomgang. Ordningen var i utgangspunktet midlertidig for perioden 1994–1998, og Norge skulle bidra med cirka 200 millioner NOK per år.

Både landbruk, fangstkvoter og EØS-midler var sentrale deler av EØS-kompromisset i 1991, slik at Norge «betalte» på disse tre områdene for å få i havn EØS-avtalen og bedre markedsadgang for fisk. Fangstkvoter var viktig, spesielt i forhold til Spania, men dette var politisk sensitivt i Norge (symbolisert ved «No fish Olsen» i de senere forhandlingene om EF-medlemskap), slik at Norge heller ikke her ga ved dørene. EØS-midlene ble dermed også en viktig del av balansen i EØS-kompromisset, spesielt siden Spania ble tilgodesett og det var de sørlige EF-landene som særlig sto bak kravet. En slik tolkning er også i tråd med framstillingen i Rye (2015). I EØS-forhandlingene kjempet Norge for å unngå sakskoblingene til både fangstkvoter og landbruk, mens EF presset på for begge. Norges konsesjoner for fangstkvoter gjaldt fiskerisektoren og bidro dermed til å oppfylle Interlaken-prinsippet om balanse på hvert felt.

En episode i EØS-forhandlingene gjaldt Thorvald Stoltenbergs lille røde notisbok:¹² Under EF/EFTAs ministermøte 18. juni 1991 fikk bare EFTA-ministrene og ikke deres forhandlere delta i den felles middagen. Fra norsk side var utenriksminister Thorvald Stoltenberg og handelsminister Eldrid Nordbø til stede. Det ble da signalisert at man hadde kommet fram til en politisk løsning for EØS-avtalen: EFs talsmann og Luxembourgs utenriksminister Jacques Poos (som ledet Ministerrådet) uttalte etter middagen med referanse til fiskerispørsmålet at «de politiske rammene for en endelig avtale er lagt». Thorvald Stoltenberg tolket situasjonen dit hen at fri handel med fisk også var akseptert, selv om vanskelige tekniske forhandlinger gjengsto. De norske ministrene holdt pressekonferanse. Stoltenberg føyet til at han ikke ville selge skinnen før bjørnen var skutt, men forbeholdet forsvant i prosessen; statsminister Gro Harlem Brundtland sendte blomster, og Nordbø erklærte full seier i VG. I redegjørelsen til Stortinget 20.6.1991 sa Nordbø at det var enighet om fri handel med fisk i hele EØS fra 1.1.1993 (Stortingsforhandlinger, 1991a). Møtet med EF

12. Framstillingen her bygger på Tamnes (1997), Wade og Støren (2019), Stortingstidende (1991a, 1991b, 1991c) samt intervju med Einar Bull, og informasjon via e-post fra Torben Foss. Begge sistnevnte var med i den norske forhandlingsdelegasjonen.

få dager etter viste at dette dessverre ikke var tilfelle. Videre forhandlinger måtte dermed skje utover høsten 1991, til den endelige løsning var i havn i oktober.

I ettertid har det vært strid om historiefortolkningen. Hadde de norske ministrene misforstått, eller hadde EF endret mening? Og hvis EF endret mening, skjedde dette før, under eller etter Luxembourg-møtet? I Stortinget 15.–16.8.1991 framholdt Nordbø og Stoltenberg at det var EF som hadde gått bort fra den politiske avtalen (Stortingsforhandlinger, 1991b, 1991c). «... det kan etter min mening ikke herske noen tvil», sa Stoltenberg (Stortingsforhandlinger, 1991c, s. 4538), med henvisning til sine egne notater: «Jeg går alltid med en slik rød bok som dette i lommen, og her skriver jeg notater. Her har jeg skrevet ned hva de forskjellige sa også under det møtet som foregikk utover natten. Det er nyttig. (Muntherhet i salen)» (Stortingsforhandlinger, 1991c, s. 4540). Gro Harlem Brundtland forsvarte utad framstillingen om at det var EF som hadde endret syn, og i Stortinget var hennes hovedbudskap at man av hensyn til forhandlingene burde stå sammen og ikke bruke tid og krefter på denne debatten (Stortingstidende, 1991c, s. 4554 og 4557). I ettertid og ut fra de kildene som finnes, var nok realiteten at man var enige om de politiske rammene for en avtale, inkludert fangstkvoter og markedsadgang for fisk, men det var reservasjoner til stede, og ikke alle detaljer og tall var fastlagt.¹³ Erklæring om full seier, spesielt før forhandlingene var formelt og endelig sluttført, er heller ikke blant anbefalingene i win-win forhandlingsteknikk (se f.eks. Lewicki & Litterer, 1985, s. 14). Den forhastede feiringen av fri handel med fisk kastet en skygge over at man til slutt likevel oppnådde en god del på markedsadgang i EØS.

Frihandel med fisk eksisterte allerede i EF og EFTA, og EFTAs utgangspunkt var at dette også skulle gjelde i EØS. Men som stortingsproposisjonen sier om forhandlingenes tidlige fase: «Det var likevel klart at dette spørsmålet, på grunn av EFs krav om at tollettelser på fiskeriområdet bare kunne gis mot økte fiskekvoter, ville bli særlig vanskelig å håndtere» (Utenriksdepartementet, 1992b, s. 134). Det var først på sensommeren 1990 at Norge endret sin posisjon i retning av å godta «byttet». Det var politisk strid i Norge om hvor langt man kunne strekke seg, inkludert mellom departementene.¹⁴ Om Norge hadde gitt noe større fangstkvoter for fisk, kunne frihandel for fisk kanskje vært oppnådd. Men dette var politisk umulig i Norge da forhandlingene pågikk.

Mens de omtalte forhandlingselementene i «sluttspillet» har fått en sentral plass i litteraturen om emnet, er det viktig å ha in mente at EØS-avtalen er en omfattende og teknisk avtale om det indre marked, og at forhandlingene omfattet langt mer enn fisk, fangstkvoter, landbruk og EØS-midler. For de fire frihetene var det

13. Ifølge Einar Bull gjensto blant annet modalitetene for en «evolusjonsklausul» for fangstkvoteene.

14. Takk til Torben Foss om informasjon om denne fasen i forhandlingene.

egne forhandlingsgrupper med en omfattende agenda.¹⁵ Listen er her lang, og det er utenfor vårt fokus å gå inn på mye av dette. På detaljnivå er stortingsmeldingen om EØS (Utenriksdepartementet, 1992b) en hovedkilde, samt Europautredningen i 2012 (NOU 2012: 2). Et viktig aspekt er også de institusjonelle ordningene i EØS, som er omfattende belyst og debattert i litteraturen, inkludert det «demokratiske underskuddet» som følge av at Norge ikke deltar i beslutningsprosessen for nye regler bortsett fra på teknisk forberedende nivå (Eriksen & Fossum, 2014, 2015). Planene om en EØS-domstol ble avvist av EF-domstolen, og en ekstraomgang måtte til for å få på plass to-pilarstrukturen med en egen EFTA-domstol.

Mens EF ville ha fri konkurranse for industrivarer og tjenester, var fiskerisektoren i en gråsoner på grunn av reguleringene i EFs egen fiskeripolitikk. Norge og EFTA var ikke interessert i å delta i EFs fiskeripolitikk, og protokoll 9 definerer det særlige regimet for sektoren i EØS. Viktige resultater var:¹⁶

- Konkurransesvridende statsstøtte skulle avskaffes. Det ble senere foretatt en gjennomgang med EF-kommisjonen (DG Mare, generaldirektoratet for maritime spørsmål og fiskerier) av de norske støtteordningene, og noen ordninger ble avvirket (pristilskudd og løpende ordninger med tilskudd til forsikring og ferie). For Norge var dette stort sett i tråd med hva Norge allerede hadde forpliktet seg til i EFTA da frihandel for fisk ble innført i 1990.
- De norske omsetningsordningene kunne i all hovedsak videreføres, med noen justeringer i lys av EFs regelverk (Utenriksdepartementet, 1992b, s. 135–137; Foss, 2011). Råfiskloven var dermed ikke et hovedproblem siden EF hadde egne ordninger som liknet.
- Norge kan under EØS-avtalens Vedlegg XII begrense utenlandske investeringer i fiskefartøyer til en andel på 40 %; Island var også en pådriver som gjorde dette mulig (for Islands del også for foredling). Dette, samt tilsvarende rett til å begrense utenlandske etableringer i fiskeriene i Vedlegg VIII, gir kun rett til videreføring av eksisterende restriksjoner.¹⁷
- I kjølvannet av de første klagen fra Skottland mot norsk laks i 1990 var det et viktig krav fra Norges (og EFTAs) side å frita fiskerinæringen fra dumpinganklager, på samme måte som industrisektoren. Men dette ble avvist fra EF-siden,

15. I EØS-forhandlingene var det fem arbeidsgrupper; om varehandel, kapital og tjenester, arbeidskraft, andre samarbeidsområder samt om institusjoner (Kleppe, 1989).

16. Takk til Knut Almestad, Per Kjell Mannes og Magnor Nerheim, som har bidratt med informasjon til avsnittet.

17. Tidligere var det også et nasjonalitetskrav til bemanningen, men etter en EØS-sak ble loven i 2006 endret slik at det er et krav om lokal tilknytning (et bosettingskrav), på linje med det som praktiseres i EU (se Fiskeri- og kystdepartementet, 2006 samt kapittel 8 for mer om dette).

angivelig fordi «*acquis communautaire*» ikke var fullt innført for sektoren. I realiteten var nok dette fordi det var en beskyttet sektor i EF. Heller ikke en «utviklingsklausul» i EØS-avtalen (Protokoll 46) førte til forbedringer, og den såkalte laksesaken i 1996–2008 viste at EØS-avtalen ikke gir noen garanti mot antidumpingtiltak selv om Protokoll 9 i EØS-avtalen sier at dette skal tilstrebes.

- Spørsmålet om transitt for fisk som ble landet av EF-fartøyer i Norge, forble uløst (og først løst i forbindelse med EUs utvidelse i 2004).

Alt i alt betyr Protokoll 9 i EØS at fiskerinæringen er dels berørt av EØS-avtalens generelle regler, men dels utenfor (se NOU 2012: 2, kapittel 21; Foss, 2011). Utforming av en egen protokoll for fisk skapte dermed et juridisk handlingsrom med gråsoner, der det i dag er en juridisk debatt om hvor grensene går; vi viser her til kapittel 3 for en nærmere analyse.

2.4 KOALISJONER OG ALLIANSEPARTNERE I HANDELSFORHANDLINGENE MED EU

Mens EØS-avtalen bygger på EFTA, ble frihandelsavtalen med EF fra 1973 forhandlet av Norge alene og uten EFTA som mellomledd. Norge hadde da søkt om medlemskap sammen med Danmark og Storbritannia, men sa nei til EF i folkeavstemningen i 1972. Andre EFTA-land hadde da allerede forhandlet avtaler med EF, og likebehandling med disse var et viktig argument fra norsk side i forhandlingene med EF. EFTA hadde ingen formell rolle i prosessen, men var et kontaktforum som bidro til parallellitet (Kleppe, 2003, s. 256). Men frihandelsavtalene mellom EF og EFTA var bilaterale og ikke multilaterale (Utenriksdepartementet, 1973). Antakelig styrket dette EFs forhandlingsposisjon.

Da Portugal og Spania ble EF-medlemmer, var samarbeidet i EFTA styrket, blant annet i kjølvannet av Luxembourg-erklæringen fra 1984 om samarbeid med EF. I forhandlingene med EF i 1986 var derfor EFTA langt bedre koordinert, og forhandlingene var multilaterale mellom EF og EFTA selv om avtalene ble inngått med hvert EFTA-land. EFTAs samhold bidro til forhandlingsresultatet, inkludert de tollfrie kvotene for sjømat som vi har omtalt.¹⁸

Et nytt skritt i EFTAs samordning skjedde i forberedelsene til EØS noen få år senere: EF-kommisjonens president Jacques Delors mente det var avgjørende at EFTA deltok som likeverdig partner i prosessen (Kleppe, 1989, s. 43). Gjennom EØS ble EFTA forvandlet fra en vanlig mellomstatlig handelsavtale til en organisasjon

18. Takk til Knut Almestad, som var involvert og har gitt informasjon om forhandlingene.

med langt bredere siktemål. Forhandlingsleder Eivinn Berg uttalte i ettertid at «Det vi oppnådde i EØS-forhandlingene, oppnådde vi i fellesskap med EFTA-landene».¹⁹

På noen felter, herunder fisk og landbruk, har EFTA-landene hatt særinteresser og forhandlet hver for seg. EØS-avtalen fra 1992 er multilateral (med de ulike EFTA-landene som kontraktspartnere), samtidig som dens vedlegg inneholder en rekke landspesifikke brevvekslinger og bestemmelser. De avsluttende forhandlingene om fisk og relaterte spørsmål ble ført bilateralt av Norge. «EFTA-koordineringen i Genève var ofte vanskeligst», sier Einar Bull, og «EFTA syntes vi var rigo-rose på fiskeriområdet».²⁰ Det var likevel viktig for hele avtalen at fiskerispørsmålet kom på plass, slik at EFTA-samarbeidet også hadde betydning for dette.²¹

EFTA som koalisjon var dermed avgjørende for EØS-avtalen, selv om det var motsetninger og de interne møtene ofte varte lenger enn forhandlingene med EF. I løpet av tre år ble også EFTA-pilaren i EØS dramatisk fragmentert og redusert. Først søkte Østerrike om medlemskap i 1989, så kom Sverige høsten 1990, fulgt av Finland i mars 1992. Sveits var også en del av EØS-avtalen, men trakk seg fra avtalen etter en folkeavstemning i desember 1992 (Gstöhl, 2015). At EFTA likevel var avgjørende for resultatet, hadde sammenheng med at EØS-forhandlingene var del av en politisk avtalt prosess om dypere integrasjon i hele EØS-området, avtalt på høyeste politiske nivå som del av den dynamiske integrasjonsprosessen som foregikk. Selv om Sverige søkte om medlemskap, var resultatet ikke gitt, og det betød ikke at de byttet side i EØS-forhandlingene og vendte seg mot Norge. Det er også interessant at Portugal, som også hadde fiskeriinteresser, ikke sluttet seg til Spanias aggressive forhandlingslinje (selv om de også var interessert i EØS-midlene).

Blant EF-landene var Danmark og Tyskland de mest imøtekomende i EØS-forhandlingene, mens Spania, Storbritannia, Irland og Frankrike var de vanskeligste, med Spania i spissen.²² I forhandlingene om markedsadgang i sluttfasen kom disse med bidrag til EFs «svarteliste» med fiskeriprodukter som var sensitive og ikke fikk særlige forbedringer i markedsadgang.²³

- Irland og Danmark ville ha beskyttelse for sild og makrell. For dansk foredlingsindustri passet det også bra at Norge ikke fikk full frihandel med fisk.

19. Uttalelse i <http://eos-avtalen.politikkavisen.no/2013/12/25/eivind-berg-om-eu-eos-og-norge/>, sitert av Rye (2015, s. 176). Se også Frøland (2015) og Rye (2019) for mer analyse av EFTA-samarbeidet.

20. Kleppe (1989) belyser også friksjonene i EFTA-samarbeidet.

21. Framstillingen er her understøttet av intervjuer med Einar Bull og Per Kjell Mannes.

22. Basert på intervju med Einar Bull.

23. Basert på intervju med Dag Erling Stai.

- Skottland og Irland ville ikke ha tollreduksjoner på laks. Den første runden i laksesaken var i 1990–1991, og dette hadde nok økt interessen for beskyttelse.
- Frankrike ville holde på beskyttelsen for reker og kamskjell, blant annet med henvisning til produksjonen av skalldyr i Fransk Guyana. Men her er det flere EF-land som er eksportører av betydning (Storbritannia, Danmark, Nederland); så det kan ha vært flere på banen.

Det er interessant at Spania ikke er med på listen; for dem var fangstressurser viktigere. Denne «svartelisten» ser i noen grad ut til å ha bestått fram til i dag. For reker, sild og makrell er det senere gitt en del tollfrie kvoter, men for laks og kamskjell sitter dette fortsatt langt inne (bortsett fra en laksekvote ved EF-utvidelsen i 1994). I EU er det DG Mare som håndterer fiskerispørsmålene og «formidler» landenes næringsinteresser på området. Det kan se ut som om dette har bidratt til kontinuitet og konservatisme i EUs forhandlingsposisjon de siste tjuefem årene, men med signaler om en mer liberal holdning nylig, iallfall overfor Island.²⁴ For EU er fiskeriene fortsatt en primærnæring, der økt konkurranse som følge av liberalisering er kontroversielt.

Island hadde i 1973 fått en bedre løsning enn Norge for fisk, med flere tollreduksjoner enn det Norge oppnådde i «Fiskebrevet». Begrunnelsen for dette fra EFs side var i 1973 handelsjuridisk (Utenriksdepartementet, 1973, s. 6): GATT-avtalens artikkel XXIV om frihandelsavtaler krever tollreduksjoner for «den alt vesentligste del av samhandelen», og for Island var og er fiskerisektoren mer dominerende enn for Norge. Det var her samsvar mellom jusen og en politisk erkjennelse av fiskerienes betydning for Island (Utenriksdepartementet, 1973, s. 52). Som en konsekvens av dette har EU noen ganger vært tøffere mot Norge enn mot Island på fiskeriområdet. Også under EØS-forhandlingene forsøkte Island å få en bedre fiskeriløsning enn Norge, men de endelige løsningene på fiskeriområdet ble likeverdige. Heller ikke Island oppnådde frihandel med fisk. Denne likebehandlingen er et indisium på at Norge oppnådde det som var mulig.

Med hensyn til koalisjonsdannelse er forhandlingene om Schengen-avtalen en interessant parallell til EØS-forhandlingene.²⁵ Schengen-samarbeidet ble etablert i 1985 som en mellomstatlig avtale mellom Be-Ne-Lux, Frankrike og Tyskland, det vil si utenfor EF-samarbeidet. Portugal og Spania slutten seg til i 1991–1992, og i 1995 kom Østerrike til, og de åtte landene avskaffet grensekontrollene seg imellom.²⁶ Danmark hadde søkt om medlemskap i 1994, men det oppsto her et pro-

24. Intervju med Ingólfur Fridriksson.

25. Framstillingen i dette avsnitt bygger i all hovedsak på Ulrich (2016). Se også Utenriksdepartementet (1999).

blem som følge av den nordiske passunionen som hadde eksistert helt siden 1954; skulle passfriheten overfor Norge og Island oppheves? Schengen-avtalen var dessuten forbeholdt EU-medlemmer. De nordiske landene tok derfor i 1995 et felles initiativ for at alle nordiske land skulle bli med i Schengen. De fikk støtte av Tyskland og dernest Belgia, og forhandlinger om medlemskap for Norge og Island kunne begynne. De slapp inn med en EØS-liknende forpliktelse om å godta alt nytt Schengen-regelverk, hvis ikke gjaldt en «giljotin-klausul»: de måtte trekke seg ut av avtalen.²⁷ Senere ble Schengen-samarbeidet innlemmet i EU, og nye forhandlinger måtte til for at Norge og Island kunne bli med som assosierte medlemmer. Interessant nok var politijuristene ikke like besatt av hensynet til EUs beslutningsautonomi som EØS-juristene; riktignok slapp Norge og Island ikke til i EU-rådet, men et nytt samarbeidsorgan mellom justis- og innenriksministre fra EU og fra Norge og Island ble etablert, med betegnelsen COMIX i EU-sjargongen (for Mixed Committee). Når EU-rådet har møte, er en del av tiden satt av til Fellesorganet. Ingen avstemning finner sted i Fellesorganet, som er et rent drøftingsorgan, men dette betyr likevel at Norge er tettere på EUs beslutningssystem enn i EØS. Viktig er det også at Norge ved EU-ambassadøren kan delta i COREPER-møtene for relevante saker.²⁸

Det felles nordiske initiativet var helt avgjørende for at Schengen-deltakelse ble mulig, og dessuten videreført etter at Schengen ble en del av EU-samarbeidet. Samtidig var det nordiske Schengen-samarbeidet ifølge Ulrich (2016) ikke alltid knirkefritt.²⁹ EØS- og Schengen-forhandlingene på 1990-tallet illustrerer dermed hvordan koalisjoner og overordnede politiske føringer kan ha stor betydning for forhandlingsutfallet, samtidig som landene kan ha varierende interesser og agendaer. I EØS-forhandlingene var EFTA viktig for utfallet; for Schengen var det Norden.

26. Historikken er tilgjengelig på <https://www.schengenvisainfo.com/schengen-agreement/> (benyttet 7.3.2020).

27. Dette er strengere enn i EØS, der EU kan sette relevante deler av avtalen ut av kraft dersom nye regler ikke godtas av EFTA-landene.

28. COREPER er EUs komité for faste representanter og et sentralt konsultasjonsorgan mellom EU-landene.

29. Ulrich (2016, s. 23) sier bl.a. at «Praksis kom til å variere, avhengig av hvilket EU-land som hadde formannskapet. Det viste seg i hverdagens virkelighet at noe nordisk samhold kunne Norge ikke regne med. Det var ikke under nordiske lands formannskap at velviljen var størst, tvert imot. Gjennomgående var det Tyskland som viste seg mest raus overfor norske interesser.».

2.5 UTVIDELSER OG KOMPENSASJONS-FORHANDLINGER, 1994–2014: DAVID MOT GOLIAT?³⁰

Fra 1994 til 2013 ble EU utvidet fire ganger, fra 12 til 28 land:

- I 1994–1995 med Sverige, Østerrike og Finland
- I 2004 med 10 land i Sentral- og Øst-Europa og Middelhavet
- I 2007 med Romania og Bulgaria
- I 2013 med Kroatia

Ved alle utvidelsene var det nødvendig å tilpasse EØS-avtalen (EØS artikkel 128). For de fleste av de nye medlemslandene hadde dessuten EFTA inngått frihandelsavtaler på 1990-tallet, slik at spørsmålet om kompensasjon for tapt frihandel, spesielt på fiskeriområdet, meldte seg. EFTA hadde før utvidelsene frihandelsavtaler med 14 av de 16 nye medlemslandene (unntatt Malta og Kypros). Avtalene hadde med få unntak tollfrihet for sjømat (Melchior, 2002), og EFTA krevet derfor hver gang fri handel med sjømat som kompensasjon for de tidligere avtalene. EU har imidlertid avvist at det handelsjuridisk foreligger en slik rett til kompensasjon. For en omtale av dette, se kapittel 3 og 6. I forhandlingene har det handelsjuridiske ikke vært satt på spissen, men EU har i de fleste tilfeller godtatt en form for kompensasjon i praksis. Dette har skjedd i form av tollkvoter, noen ganger basert på tidligere handel. Første gang dette skjedde under EØS, var da Finland, Sverige og Østerrike ble EU-medlemmer i 1995. Det ble her etablert 35 tollfrie kvoter for ulike produkter, basert på faktisk handel de tre forutgående årene.³¹ Dette var en form for kompensasjon, men med mange små kvoter og begynnelsen på et administrativt uoversiktlig og rigid system.

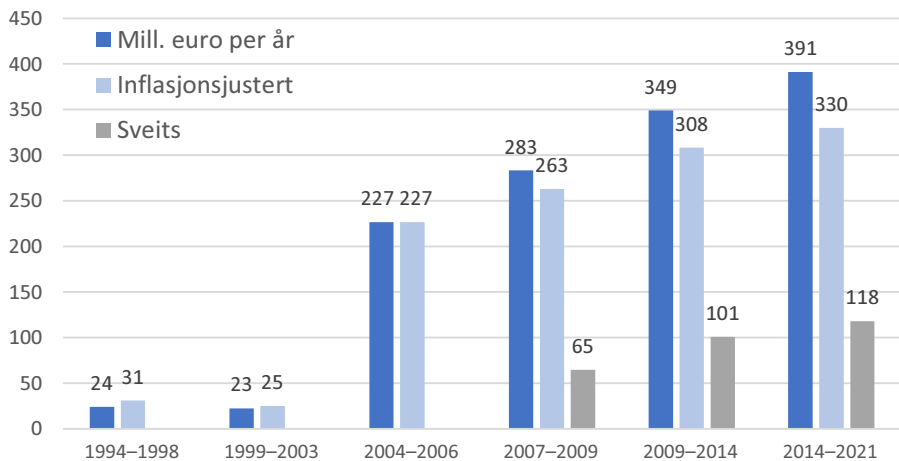
Ironisk kan man legge til at de siste tjue årene er det ikke Norge, men EU som har fått kompensasjon for utvidelsene. Dette har skjedd i form en økning i de såkalte EØS-midlene, som har vært et annet hovedtema i forhandlingene med EU de siste 25 årene. Under EØS-forhandlingene ble disse juridisk definert og politisk oppfattet som midlertidige: EFTA betalte for forhandlingsutfallet, 200 mill. NOK per år i fem år for Norges del. EU ba likevel i 1998 om forlengelse, men EFTA sa nei, noe som førte til harde forhandlinger, der enighet ikke ble oppnådd før våren 2000, det vil si over ett år etter at ordningen skulle tre i kraft. Hovedspørsmålet i

30. På 1990-tallet var «laksesaken» og Norges tilslutning til EUs veterinæravtale viktige spørsmål på fiskeriområdet mellom Norge og EU, men vi utelater en nærmere drøfting her siden forhandlingene med EU var av mer teknisk art, og av plasshensyn. Veterinæravtalen er omtalt i kapittel 4.

31. Ifølge intervju med Dag Erling Stai.

forhandlingene var om ordningen skulle forlenges eller ikke, og beløpet per år (i euro) ble ikke vesentlig endret.

Forhandlingene i 1998–2000 dreide seg bare om EØS-midlene, og andre spørsmål ble ikke reist. I 2003, derimot, skulle det forhandles om forlengelse av EØS-midlene samtidig med tilpasning av EØS-avtalen som følge av EUs utvidelse med 10 land i 2004. Norge/EFTA hadde på 1990-tallet inngått frihandelsavtaler med åtte av de 10 (med unntak av Kypros og Malta, se Melchior, 2002), så det var dermed også spørsmål om kompensasjon. En ny runde med tilsvarende forhandlinger skjedde da Bulgaria og Romania ble EU-medlemmer i 2007, og det ble dermed lagt til et ekstra beløp (11 % av den opprinnelige summen) for perioden fra januar 2007 til april 2009. I 2009 og 2014 ble EØS-midlene forlenget ytterligere to ganger, siste gang for sju år fram til 2021. Figur 2.1 viser hvordan det årlige beløpet for Norge er endret i perioden. Tabell 2.2 viser tallene. I figuren tar vi også med Sveits, som fikk en tilsvarende ordning fra 2007.



Figur 2.1 Norges og Sveits' bidrag til EØS-midlene. Mill. euro per år, nominelt samt inflasjonsjustert for Norge, 2004–2006 = 100.

Kilder: Se fotnote til tabell 2.1.

Tabell 2.1 Norges årlige bidrag til EØS-midlene, 1994–2021³²

	Bidrag per år for Norge, i millioner			Økning i % fra perioden før		
	Euro	Faste euro	NOK	Euro	Faste euro	NOK
1994–1998	24	31	200			
1999–2003	23	25	182	-7	-19	-9
2004–2006	227	227	1850	898	792	918
2007–2009	283	263	2317	25	16	25
2009–2014	349	308	2765	23	17	19
2014–2021	391	330	3641	12	7	32

EØS-midlene har med andre ord ikke bare blitt forlenget; det har skjedd en voldsom økning i beløpet. Spesielt ved EUs utvidelse i 2004 skjedde en tidobling, med ytterligere, men mer moderate økninger siden. For 2014–2021 var økningen i kroner mye høyere enn i euro fordi krona ble svekket (se tabell 2.1).

I alle forlengelsene etter 2003 er det også gitt nye tollfrie kvoter for norsk sjømat-eksport til EU. Mens de tollfrie kvotene etter EUs EFTA-utvidelse i 1994–1995 var permanente, ble de fleste nye kvotene fra 2004 gjort midlertidige på samme måte som EØS-midlene. Ifølge kapittel 6 innebærer tollkvotene som er forhandlet etter år 2000, en tollinnsparing på 200–300 mill. NOK per år. Ifølge analysen kan dette føre til en eksportøkning på rundt 600–800 mill. NOK, og gevinsten for Norge avhenger da av hvor stort «produsentoverskudd» denne handelen gir. Hvis vi som et anslag og illustrasjon antar at den nasjonale gevinsten er på et par hundre millioner kroner, er det mye lavere enn EØS-midlene i 2004 og senere. Det var i forhandlingene ikke noe reelt bytte mellom EØS-midler og markedsadgang for fisk, selv om det noen ganger var en sakskobling. Forhandlingene om EØS-midler og tollkvoter for fisk skjedde langs parallelle spor, og tollkvotene for fisk ble i hovedsak gitt som kompensasjon for EUs utvidelser; ofte basert på tidligere handel med de nye medlemslandene. For en mer detaljert framstilling av tollkvotene vises til

32. Kilder: Tall i euro fra Utenriksdepartementet (2000, 2004, 2007, 2010, 2014, 2016) omregnet til NOK basert på årlige eller månedlige gjennomsnittskurser NOK/euro fra Norges Bank. Beløp i faste euro er beregnet med BNP-deflator for euro-området fra Verdensbanken, World Development Indicators. For 1994 er det brukt anslag i NOK fra Utenriksdepartementet (2016). For 2014–2021 forelå i skrivende stund månedskurser fram til februar 2020 (nedlastet 8.3.2020). I tabellen og figuren er det ikke tatt med en ekstra økning på 78,1 mill. NOK i perioden juli 2013–april 2014 som følge av Kroatias medlemskap i EU (Utenriksdepartementet, 2014, s. 6). Tall for Sveits fra det sveitsiske konføderasjonsrådet, hentet 8.3.2020 fra <https://www.eda.admin.ch/erweiterungsbeitrag/en/home/the-swiss-contribution/kurzportraet-erweiterungsbeitrag.html>.

kapittel 6. Europautredningen (NOU 2012: 2, kapittel 24) inneholder også en mer detaljert omtale av EØS-midlene. Den følgende framstillingen bygger i noen grad på denne samt de ulike stortingsproposisjonene (Utenriksdepartementet, 1992a, 2000, 2003, 2007, 2010, 2014, 2016) og intervjuer med deltakere i de ulike forhandlingene. Vi er her ute etter trekk ved forhandlingene og viser til NOU 2012: 2 og de ulike proposisjonene for en mer detaljert diskusjon om innretning, landfordeling mv.

Som påvist av Rye (2015, s. 168) var EU-kommisjonen ved innledningen av EØS-forhandlingene skeptisk til at EFTA skulle bidra til EUs regionalpolitikk gjennom strukturfondene. Hensynet til EUs beslutningsautonomi var her det sentrale; hvis EFTA bidro, ville de kunne blande seg inn i forvaltningen av regionalpolitikken. Kommisjonen var derfor en brems, men i den aktuelle forhandlingssituasjonen var EØS-midler til Middelhavs-landene og Irland (inkludert Nord-Irland) et bidrag på vektskålen, og EU kom på gli. EU-kommisjonens skepsis kom likevel til uttrykk i resultatet, ved at EØS-midlene måtte være komplementære til EUs egen politikk; det vil si at overlapping med EUs strukturfond skulle unngås (Rye, 2015, s. 170). Dette har satt sitt preg på ordningen i hele dens levetid, selv om både innretning og landfordeling er endret over tid.

Da EU i 1998 krevde forlengelse av EØS-midlene, var derfor EU-kommisjonen ikke noen drivkraft. Kommisjonen la fram beregninger som innspill i en diskusjon om hvorvidt EØS-avtalen hadde virkninger som tilsa støtte, og kommisjonens jurister hadde forståelse for EFTAs syn om at dette var en midlertidig ordning som burde avsluttes. Spania hadde derimot en annen oppfatning, som en direkte forlengelse av konflikten i EØS-forhandlingene.³³ I private samtaler med Norges EU-ambassadør Einar Bull hoppet Spanias EU-ambassadør Javier Elorza på bordet og gjorde klart at kravet var alvorlig ment. Elorza uttalte at EØS-avtalen var mer fordelaktig for de rike landene i nord. For Spania hadde aksept av EØS vært betinget av EØS-midlene, og hvis disse falt bort, ville Spania ta initiativ til å få EØS-avtalen opphevet. 18.12.1998 meldte Dagbladet at

Spanjolene blokkerer nå det de kan blokkere av samarbeid innenfor EØS, og under møtet ble tidligere trusler om å si opp EØS-avtalen gjentatt. Det omfattende femte rammeprogrammet for forskning og utvikling er blant sakene som ikke blir iverksatt på grunn av spansk boikott.³⁴

33. Den videre framstillingen er i hovedsak basert på intervju 28.2.2020 med Einar Bull, som var Norges EU-ambassadør i 1996–2001.

34. Se <https://www.dagbladet.no/nyheter/norge-far-kniven-pa-strupen-av-spania/65494957>, nedlastet 8.3.2020.

På det tidspunktet var forhandlinger om forlengelse allerede i gang, og daværende EU-ambassadør Einar Bull sa til Dagbladet: «Jeg vil ikke overdramatisere situasjonen.» I mellomtiden hadde statsminister Bondevik hatt politiske samtaler i Spania som åpnet for en mer imøtekomende linje, og Spania hadde fått støtte fra den finske forhandlingslederen, som opprinnelig var på linje med kommisjonen. Sverige meldte seg også på som et land som mente at Norge hadde råd til å betale. Dermed ble EØS-midlene videreført, men med omtrent uendret nivå på utbetalingene. EU-kommisjonen undersøkte hva mottakerlandene ville ha, snarere enn å bestemme virkemidlene selv. EØS-midlene ble fra dette tidspunktet et permanent innslag i EØS. Hva som hadde skjedd om Norge og EFTA hadde valgt en tøffere linje (som deler av embetsverket gikk inn for), får vi aldri svar på, men dette var en mulighet fordi kommisjonen var så tilbakeholdende. Spania ville med stor sannsynlighet ha truet med å si opp EØS-avtalen, men hvor langt konflikten hadde utviklet seg, er det i dag umulig å vite. Portugal hadde en mer pragmatisk holdning enn Spania, og det er ikke sikkert at Spania hadde fått medhold i en politikk som hadde satt hele EØS-avtalen i fare.

EØS-midlene for 1999–2003 hadde ingen automatisk klausul om forlengelse, men det var ingen overraskelse at EU kom med et slikt krav da perioden gikk mot slutten. Gjennom EUs utvidelse i 2004 kom mange land med lavere inntektsnivåer inn i EU. Det var hard kamp om budsjettmidlene i EU, og landbrukspolitikken ble justert for å redusere prisen for utvidelse. Strukturfondenes kriterier førte til at de tidligere støttemottakerne fikk mindre, og mye av strukturfondene gikk til de nye medlemslandene. Utvidelsen ville også bety økte kostnader via EUs landbrukspolitikk. Årene 2003–2004 var derfor en periode med dramatiske endringer i EU. Likevel var det et sjokk for EFTA at EU i 2003 krevet en tvedobling av EØS-midlene, i uformelle samtaler enda mer.³⁵

En målestokk for EFTA-bidraget kan være EUs egen støtte til de nye medlemslandene i tilknytning til utvidelsen. Dette var ifølge EU-kommisjonen 22,4 milliarder euro i 2004–2006, hvorav «strukturpolitikk» og «internal policies» (inkludert forskning og utdanning) utgjorde til sammen 9,7 milliarder (Europakommisjonen, 2006). Hvis EFTA-landene skulle betale like mye per innbygger som EU-15 (medlemslandene før utvidelsen), ville det bety 124 millioner euro per år. Denne EU-støtten var midlertidig; etterpå ville de nye medlemslandene motta støtte via EUs ordinære ordninger. EUs strukturfond ble også økt; fra 213 milliarder euro i 2000–2006 til 347 milliarder i 2007–2013, det vil si med 63 % (Europakommisjonen, 2008). Men en tvedobling hadde ingen tenkt på. Full deltakelse i EUs strukturfond

35. Saksordfører Inge Lønning opplyste i stortingsdebatten at EU krevet 4,5 milliarder kroner (Stortingsforhandlinger, 2004, s. 1675).

ville for EFTA, med samme bidrag per innbygger som i EU-15, bety 453 millioner euro per år i 2000–2006. EU argumenterte ut fra dette med at EFTA burde bidra mer. Samtidig hadde EFTA stort sett hatt fri handel med de nye medlemslandene, så det var ikke opplagt hvorfor de nå måtte betale billetten til dette markedet. EU hadde dessuten under EØS-forhandlingene avvist deltakelse fra EFTA i EUs egen strukturpolitikk, og et krav om tjuedobling av støtten på andre områder var litt underlig.

I realiteten krevet EU i 2003 en kontingent i EØS-avtalen: EFTA-landene skulle betale for tilgangen til et forstørret og dynamisk indre marked. Sjelden har EU-landene vært mer enige: Det var knapt noen som holdt igjen, og massiv støtte i EUs ministerråd.³⁶ EUs krav var dermed ikke et komplott initiert av Spania, men et unisont ønske: De rike kan betale. De nye medlemslandene var før årsskiftet 2003–2004 ennå ikke EU-medlemmer, og delvis statister ved forhandlingsbordet. De var med på kravet, men ikke en sterk pådriver.

Også denne gang spilte statsminister Bondevik en rolle i forhold til forhandlingene. I 2002 reiste han til Brussel for samtaler med EU-kommisjonens president Romano Prodi. Bondevik krevet frihandel med fisk, men oppsummerte litt skuffet til pressen etterpå at han «kunne ha tenkt seg at forståelsen for dette synet var større». Bondevik avviste å trekke landbruk inn i forhandlingene og signaliserte isteden en vilje til å øke EØS-midlene.³⁷ Gjennom sine samtaler skapte Bondevik dermed en forventning om at Norge var på gli, og bidro til legitimiteten for EUs høye krav. Dette skapte føringer i forhandlingene selv om det ikke var noen formell politisk prosess som ved EØS-avtalen.³⁸ Etter at resultatet var klart, dro Bondevik til Brussel igjen: «Norge bidrar aktivt til utvidelsen av EU, og betaler mer per innbygger enn noe EU-land, sa statsminister Kjell Magne Bondevik i en tale for mektige EU-topper i Brussel.»³⁹ VG gir videre referat: «Prodi karakteriserte Bondevik som en 'sann europeer' under møtet. Han så på Norges rolle som den største bidragsyteren til EUs nye medlemsland fra Øst-Europa som 'ulogisk' sammenlignet med hva EUs medlemsland bidrar med» (VG 7.2.2004, «Bondevik i EU-land»).

Et gjennomgående tema i forhandlingene med EU de siste 25 årene har vært hvorvidt EØS-avtalen var i fare eller ikke: Hvor tøffe kan EFTA og Norge være uten å risikere avtalen? Som nevnt blokkerte Spania deler av EØS-prosessen i 1999 og truet med brudd under EØS-forhandlingene i 1991. Det kan også ha vært en reell fare for EØS-avtalen i 1992 etter at både Finland, Sverige og Østerrike hadde søkt om EU-medlemskap. Om 2004 heter det i den aktuelle stortingsproposisjonen:

36. Understøttet av intervju med EU-aktør.

37. Leder Aftenposten 14.9.2002: «Bondevik hos Prodi i EU».

38. Dette var også en oppfatning på islandsk side, ifølge intervju med Högni Kristjánsson.

39. Aftenposten 5.2.2004: «Norge betaler mest for EU-utvidelsen».

EU var rede til å reise spørsmål om videreføring av hele EØS-avtalen dersom ikke EFTA-siden aksepterte å øke sine finansielle bidrag vesentlig. Størrelsen og innretningen på Norges finansielle bidrag har derfor stått sentralt i forhandlingene. EØS-avtalens framtidige være eller ikke være var den reelle situasjonen vi sto overfor i forhandlingene. For Regjeringen var det derfor av avgjørende betydning at man kom til enighet. (Utenriksdepartementet, 2003, s. 13)

Ut fra dette er det interessant at det i 2003-forhandlingene, ut fra våre opplysninger fra deltakerne, ikke ble framsatt noen trussel om oppsigelse av EØS-avtalen, verken fra EUs eller noen EU-lands side. Trusselen var her egentlig tidsfristen: EU skulle utvides fra 1.1.2004, og en avtale om EØS måtte ratifiseres i tide.⁴⁰ Dersom man sto uten en avtale ved årsskiftet, kunne en krise eventuelt ha oppstått. Dette var et ris bak speilet i forhandlingene. På grunn av asymmetrien mellom partene var dette en risiko som EU lettere kunne ta enn EFTA. Dette bidro til at EFTA krøp til korset etter at forhandlingene var uten framdrift i flere måneder, tidlig i 2003. Forhandlingene i 2003 var dermed en illustrasjon på det endrede styrkeforholdet i forhandlinger mellom Norge og EU.

Resten er historie. Til slutt ble tidoblingen godtatt, og avtalen kom i mål. På EFTA-siden skjedde en splittelse ved at Island og Liechtenstein ikke kunne gå med på EUs pengekrav. EØS-midlene ble dermed fra 2004 delt i to; en EØS-ordning og en norsk ordning. På EFTA-siden fordeles beløpet ut fra økonomiske kriterier, og Norge betaler mer enn 95 % også for EØS-ordningen. Forhandlingsresultatet inneholdt fire store tollfrie kvoter for sjømat, på til sammen 144 000 tonn. Disse ble først og fremst gitt som kompensasjon for tidligere frihandel med de nye medlemslandene, og ikke som noe bytte med EØS-midlene. Det meste av kvotene var sild og makrell til EUs industri. Kvotene var årlige og ikke eksplisitt midlertidige, men skulle vurderes og eventuelt endres etter fem år. EU avviste norske krav om tollfrihet, og resultatet illustrerer at EUs industri er en viktig premissleverandør. Interessant er at Polen i sluttfasen av forhandlingene grep inn med krav om egne tollkvoter for fisk, men uten å nå fram.⁴¹

40. Noen år tidligere, omkring 1998, hadde EU-kommisjonen også advart mot en modernisering av EØS-avtalen, med det argumentet at noen av de senere nye medlemslandene ikke ville ratifisere en ny avtale (ifølge intervju med Einar Bull).

41. Ifølge intervju med Bjørn T. Grydeland og ytterligere informasjon fra Knut Hermansen. Polen ba om egne reserverte kvoter, men dette var ikke mulig innenfor EUs system. I sine memoarer antyder Bondevik (2006, s. 638) at markedsadgang for fisk var en hovedutfordring, og at økte EØS-midler var del av en forhandlingsløsning der dette inngikk. Sammenhengen her er litt uklar, siden Polen ba om reserverte tollkvoter og ikke beskyttelse. Bondeviks framstilling tyder på at det var en «forestilt» sakskobling mellom markedsadgang og EØS-midler. Se også Bondevik (2006, s. 463, 521 og 619) for mer om EØS-midlene og samarbeidet med forhandlingsleder Grydeland. Grydeland gikk i 2001 fra jobben som departementsråd ved statsministerens kontor til ambassadør ved Norges EU-delegasjon.

I forhandlingene oppnådde EU også adgang til transitt for landing av EU-fisk i Norge; et spørsmål som hadde vært uløst siden EØS-forhandlingene i 1991 (Utenriksdepartementet, 2003, s. 26). Dette gjelder rett for EU-fartøyer til å lande og transportere fisk gjennom Norge uten at det går gjennom det norske systemet for omsetning.

Resultatet betød en kraftig geografisk omlegging av EØS-midlene; de nye medlemslandene fikk nå det meste av midlene. Dette var i tråd med omleggingen som også skjedde i EUs regionalpolitikk. I perioden 2004–2009 ble Polen den største bistandsmottakeren, Irland falt ut, og Spania og Portugal satt igjen med en andel på 6 % (med en reell nedgang for Spania).⁴² Avtalen fikk denne gang også en «review clause» om at ordningen skulle revurderes av partene ved utløpet av perioden. Fra da av ble EØS-midlene i praksis permanente, selv om Norge juridisk sett fortsatt står på at de er midlertidige.

Oppsummert kan man om 2004-forhandlingene si at det var legitimt med en økning i EØS-midlene etter utvidelsen, men at omfanget av dette kom ut av kontroll ved at Norge endte med å betale mer i overgangsstøtte per innbygger, enn EU selv. Figur 2.1 viser at Sveits i 2007–2009 slapp unna med en fjerdedel.

Med en tidobling av EØS-midlene skulle man tro at EU var fornøyd for en stund. Men allerede to år etter var det ny runde, da Bulgaria og Romania kom til. EU-kommisjonen foreslo denne gang en økning på 71 millioner euro per år, begrunnet som en teknisk framskrivning av løsningen i forrige runde til de to nye landene. Den voldsomme økningen i 2004 fikk dermed videre ringvirkninger. Forhandlingene var igjen vanskelige, og fra januar 2007 vedtok EU å nekte å innlemme nye rettsregler i EØS-avtalen inntil en løsning var oppnådd (Utenriksdepartementet, 2007, s. 14). Denne gangen var det med andre ord en uttalt trussel; hvor alvorlig den var, er mer uklart. Norge og EFTA strittet mot, men resultatet ble likevel en økning på 56 mill. euro per år, det vil si litt mindre enn EU-kommisjonens beregning tilsa. Romania og Bulgaria fikk dermed forholdsmessig litt mindre enn de andre nye medlemslandene; denne balansen ble imidlertid gjenopprettet ved neste forlengelse av EØS-midlene i 2009. Forhandlingene var igjen harde, og for Norge ble økningen på 22 % målt i euro (Utenriksdepartementet, 2010); 19 % når valutakursen tas i betraktning. Koordineringen innad i EFTA, der Norge og Island igjen hadde ulike syn på forhandlingstaktikken, var igjen krevende. Økningen ble på 448 mill. NOK; «høyt, men akseptabelt» oppsummerte Utenriksdepartementet (2010, s. 7).

42. Beregnet på grunnlag av NOU 2012: 2, tabell 24.2, s. 765.

Siste gang EØS-midlene ble forlenget, var i 2014.⁴³ Da forhandlingene om dette startet på slutten av 2014, kom EU, oppildnet av tidligere suksesser, igjen ut med voldsomme forhandlingskrav. Bortsett fra at Kroatia skulle innlemmes i ordningen, var det ikke noen grunnleggende endring av premissene, slik som i 2004. Men EU krevet nesten en fordobling av støtten, og forhandlingene var fastlåste i lang tid. EU kom også med nye forslag om fordelingen mellom land, som ble avvist av EFTA.⁴⁴ Først på sommeren 2015 ble det fortgang, og man ble enige om en løsning som innebar 12 % økning nominelt i euro; 8–9 % dersom man tar hensyn til det som allerede var avtalt for Kroatia. I ettertid har økningen målt i kroner blitt hele 32 % som følge av svekket krone.⁴⁵ Nok en gang «høyt, men akseptabelt» (Utenriksdepartementet, 2016, s. 16). Likevel er det en kontrast sammenliknet med forhandlingene i 2003: EUs høye krav ble avvist, og Norge lyktes med det. EUs vidtgående krav hadde denne gangen mindre troverdighet, siden det ikke var noen historisk begivenhet eller politiske føringer som ga det legitimitet.

Med nesten fire milliarder kroner i potten hvert år har EØS-midlene utløst en omfattende prosess der ulike brukere er involvert over hele Europa. Mens totalbeløpene er fastlagt i forhandlinger, er fordelingen mellom land i stor grad i samsvar med de kriteriene som EU selv legger til grunn.⁴⁶ Prinsipper for innretningen har også vært del av forhandlingene, men iverksettingen skjer i dialog med mottakerlandene, som også har spilt inn sine ønsker i forberedelsen av forhandlinger på EU-siden. Sekretariatet for EØS-midlene i Brussel spiller en sentral rolle. I Norge er stadig flere departementer involvert i ulike prosjekter, og norske aktører har økt sin aktivitet i takt med beløpenes størrelse. I intervjuene er EØS-midlene av enkelte omtalt som «den best mulige konstruksjon» og «bedre enn man kunne forvente»; gitt utgangspunktet med komplementaritet og at det ikke var aktuelt for EFTA å delta direkte i EUs regionalpolitikk. NOU 2012: 2 viser til ulike vurderinger som er gjort, og sier (s. 768) at

Selv om midlene har gått til en rekke gode tiltak, er det likevel vanskelig å si noe sikkert om i hvilken grad de realiserer de overordnede målsetningene ... Det er også uklart om prioriteringene og profilen er den mest effektive og hensiktsmessige ...

43. En forløper var forhandlingene i forbindelse med Kroatias utvidelse i 2013, da 9,8 mill. euro ble plussset på for 2013–2014 i påvente av en reforhandling av hele ordningen (Utenriksdepartementet, 2014).

44. I 2014–2015 var Spania faset ut av EØS-midlene, og forslagene var relatert til dette.

45. Her kan nevnes at det sveitsiske bidrag til sosial og økonomisk utjevning er fastsatt i sveitserfranc, men her har kursutviklingen vært motsatt, slik at EU har tjent på kursvalget i begge tilfeller.

46. Ifølge intervju med Per Kjell Mannes.

Forhandlingene om EØS-midler har dermed skapt en ordning som koster nesten fire milliarder NOK i året, men som man vet relativt lite om effektene av. Det er utenfor rammene her å foreta en nærmere analyse eller evaluering av dette.

I forhandlingene fra 2004 og senere har tollkvoter for fisk vært involvert hver gang. Til sammen har Norge oppnådd tollfrie kvoter som i 2018 ga en tollreduksjon på 242 millioner NOK (kapittel 6). Dette kunne tredobles hvis kvotene ble fullt utnyttet. Spesielt for pelagisk fisk er det gitt betydelige kvoter som gjør at Norge kan slippe høy toll, men som er lavt utnyttet. I 2014 ble en del av de norske kvotene nedjustert på grunn av den lave utnyttelsen, men til gjengjeld ble det pluss på nye eller større kvoter for andre produkter, slik at løsningen til sammen var likeverdig, målt i verdi. Hovedgrunnen til den lave kvoteutnyttelsen ser ut til å være realøkonomisk; dels svingninger i pelagisk fangst og dels endringer i markedssituasjonen i Øst-Europa. Etter 2009 har Norges eksportvolum for pelagisk fisk gått betydelig ned, samtidig som eksportandelen for Europa unntatt EU har falt.⁴⁷ Også for Island er en del av kvotene lavt utnyttet, og også på Island er det naturlige årsaker til dette.⁴⁸ Samtidig viser analysen i kapittel 6 at det også finnes tollkvoter som brukes opp på få dager. Norge har foreslått en omlegging og forenkling, men dette har EU motsatt seg. Uansett betyr tollkvotene at markedsadgangen for pelagisk fisk er betydelig forbedret, og dette er et viktig resultat selv om full tollfrihet hadde vært enda bedre.⁴⁹

Tollkvotene ble gitt først og fremst som en kompensasjon for bortfall av tidligere frihandelsavtaler og ikke i bytte for EØS-midler. Forhandlingene om EØS-midler og tollkvoter har i forhandlingene etter år 2000 stort sett gått langs parallelle spor. På EU-siden var DG Regio (generaldirektoratet for regional og urban politikk) premissleverandør for EØS-midler, og DG Mare for tollkvoter. «Det var ikke noe bytte», sier en av aktørene. De to forhandlingene ble noen ganger sett i sammenheng, men det var ingen «hestehandel» som i slutfasen av EØS-forhandlingene. Sakskoblingen mellom EØS-midler og fisk i forhandlingene etter år 2000 har dermed vært ikke-eksisterende eller marginal. I den grad man ville kjøpe seg frihandel med fisk, har dette vært lite vellykket. Interessant er også fraværet av andre relevante sakskoblinger i forhandlingene de senere årene:

47. Basert på statistikk fra SSB, ssb.no (statistikkbanken). SSBs statistikk avslører også at det i samme periode har vært en betydelig nedgang i sildebestanden.

48. Ifølge intervju med Ingólfur Fridriksson.

49. Enkelte produkter av sildefilet er av stor økonomisk betydning, også for Island. For noen av disse fikk Island bedre vilkår i 1973.

- Landbruk er «nøytralisert» og går på sitt eget spor under artikkel 19. EU vet at Norge ikke gir ved dørene, og har unnlatt å bringe det opp i de ulike kompensasjons- og forlengelsesforhandlingene. Det har vært nevnt et par ganger, men ikke kommet på bordet for alvor.
- Fangstkvoter har ikke vært oppe siden EØS-forhandlingene på 1990-tallet, dette håndteres også på sitt eget spor og i god harmoni i de årlige fiskeriforhandlingene.
- Aspekter ved konkurransereguleringer og investeringer er «latente» spørsmål som fortsatt er aktuelle og kan komme opp, men det har bare i begrenset grad skjedd i de handelspolitiske forhandlingene de siste 20 årene. EUs rett til investeringer i fiskeflåten har også vært tatt opp av EU noen ganger, men det har blitt avvist av Norge og er ikke satt på spissen. Som tidligere nevnt ble transittspørsmålet løst i 2004.

Forhandlingssituasjonen de siste 25 årene er dermed preget av en institusjonell rigiditet, med EØS-avtalen som grunnlag og uten store reformer der flere spørsmål kommer på bordet. Brexit har de siste årene økt anerkjennelsen av EØS som det «nest beste» alternativet. Som påvist i Melchior og Sverdrup (2015, s. 78) fører EØS-avtalen til at forhandlingene struktureres og «rutiniseres» på de ulike sporene.

2.6 IMPLIKASJONER OG KONKLUSJONER

Forhandlingshistorien viser at Norges forhandlingsmakt overfor EU er svekket over tid, i takt med desimeringen av EFTA. Under EØS er det likevel stabilitet i forholdet, til forskjell fra forholdet EU–Sveits, som i 2020 er under press. Stabiliteten betyr at EØS-avtalen består, som den mest omfattende handelsavtalen i verden, og bidrar til økonomisk effektivitet og forutsigbarhet på en lang rekke områder. Stabiliteten innebærer samtidig at fri handel på fiskeriområdet ikke har vært innen rekkevidde.

Hva er grunnen til at EU ikke kan godta fri handel med fisk, selv om de har gjort det for andre land? Analysen gir ikke et entydig svar. En mulighet er at Interlaken-prinsippet fortsatt gjelder: I EØS skal det være balanse mellom fordeler og ulemper på hvert felt. Dette betyr at unntakene fra EØS-avtalen på fiskeriområdet, og antakelig også for landbruk siden EU ser primærnæringene i sammenheng, er en årsak til at EU ikke gir ved dørene.⁵⁰ Da Stortinget i 2004 diskuterte forhandlingsløsning-

50. Intervju med EU-aktør understøtter en slik tolkning.

gen, konkluderte utenriksminister Jan Petersen slik: «Når det gjelder markedsadgang for fisk, må jeg bare si at det er grenser for hvor langt det er mulig å nå, hvilke problemer som kan løses, med mindre vi på vår side vil legge på bordet de tingene EU er opptatt av. Det har vi tatt eksplisitt stilling til at vi ikke er innstilt på å gjøre. Da ble ordningen som den ble» (Stortingsforhandlinger, 2004, s. 1688). En annen mulig og enklere grunn til at frihandel med fisk er så vanskelig for EU, er at det fortsatt er en beskyttet sektor. Dette er nok også en del av forklaringen.

På EU-siden av likningen kan det også spille en rolle at EFTA er mindre viktig enn før: EU står kontinuerlig overfor store utfordringer og må «velge sine kriger»: Her står omkamp om norsk landbruk og fisk neppe øverst på listen. På norsk side er EØS-avtalen et nasjonalt kompromiss og en stabil politisk likevekt, der kritikk og moderniseringsforslag kommer i bakgrunnen. En politisk prosess mellom Norge og EU om nye reformer og modernisering av avtalen ligger derfor ikke i kortene.

Viktige lærdommer fra forhandlingshistorien er også:

- De politiske rammene rundt forhandlinger er viktige for utfallet: EFTA–EU-prosessen bak EØS, og Nordens rolle for deltakelse i Schengen, er her gode eksempler.
- Samtidig har direkte politisk innblanding i forhandlingene vært en blandet suksess. Eksempler er «forhandlingsseieren» i 1991 og Norges politiske signaler om EØS-midlene i 2003.
- Det lønner seg å være en del av en koalisjon: Selv om EFTA hadde sprikende interesser i EØS-prosessen, var fellesskapet viktig for resultatene i 1986 og 1991.
- Det kan lønne seg å være kravstor: Da Norge i 1986 reiste tøffe krav om tekstilkvoter for Portugal, eller da EU i 2004 foreslo en tjuedobling av EØS-midlene, lønnet det seg. Om kravene er troverdige eller ikke, avhenger av argumentasjon og kontekst. Da EU ville gjenta suksessen i 2014, lyktes det ikke.
- Hjemlig politikk kan øke forhandlingsstyrken: Under forhandlingene om EØS og om EU-medlemskap var det politisk kamp hjemme, så forhandlerne mandat var bundet av politikken. I 2004 kunne forhandlerne dele ut milliarder i EØS-midler; bare Bastesen fra Kystpartiet stemte imot (Stortingstidende, 2004). Det nasjonale kompromisset om EØS kan dermed ha økt frihetsgraden i forhandlingene. Potensielt kan sterkere nasjonal diskusjon binde opp forhandlerne og styrke forhandlingsstyrken (samtidig som det åpner for mer politisk strid).

Forhandlingslitteraturen er fortrolig med forhandlinger på to nivåer; mellom land og innad i land (se for eksempel Farsund & Langhelle, 2015). EØS-forhandlingene hadde tre nivåer: innad i land, innad i EFTA og EU og mellom EFTA og EU. De mindre forhandlingene hadde bare en svak nasjonal komponent, og med bare rest-EFTA igjen i EØS var mellomnivået også mindre krevende på EFTA-siden. Med full enighet i EU om å kreve penger var noen av forhandlingene dermed tilnærmet klassiske forhandlinger med bare ett nivå.

Dersom EØS skulle falle bort, hva sier analysen om alternativene? Vi fokuserer her på forhandlingsaspektet og ser bort fra innholdet i ulike avtaler:

- EU-medlemskap ville redusere suvereniteten, men samtidig øke Norges forhandlingsmakt ved at vi blir med i en organisasjon der de små landene fortsatt har større innflytelse enn størrelsen tilsier. EU-medlemskap ville også gjøre det mulig å gjenoppta det nordiske samarbeidet på en ny måte, og inngå bredere allianser innenfor EU.
- En mindre omfattende handelsavtale ville bety at Norge blir involvert i nye forhandlinger med EU der forskjellen i forhandlingsstyrke ville komme til uttrykk over hele saksfeltet. Dersom Norge har ambisjoner ut over en enkel handelsavtale, framstår dette som mindre fristende ut fra et forhandlingsperspektiv. Sveits har til dels lyktes med dette, men den sveitsiske modellen er under press (jf. kapittel 1). En bredere koalisjon, for eksempel med Sveits og Storbritannia, kunne øke forhandlingsstyrken, men dette framstår i 2020 som lite aktuelt.

REFERANSER

- Almlid, G. K. (2013). Splittelse og dobbeltspill – Borten- og Bratteli-regjeringenes forhandlinger om EF-medlemskap i 1970–72. *Historisk Tidsskrift* 92(02), 231–259.
- Björgo, N. (1995). Del I. 800–1536. Makt – og avmakt. I N. Björgo, Ø. Rian & A. Kaartvedt (red.) (1995). *Selvstendighet og union. Fra middelalderen til 1905. Norsk utenrikspolitisk historie bind I*, s. 17–132. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bondevik, K. M. (2006). *Et liv i spenning*. Oslo: Aschehoug.
- Boulanger, P. & Philippidis, G. (2015). The EU budget battle: Assessing the trade and welfare effects of CAP budgetary reform. *Food Policy*, 51, 119–130.
- Crafts, N. & Toniolo, G. (1996). *Economic growth in Europe since 1945*. Cambridge/London: Cambridge University Press / CEPR (Centre for Economic Policy Research).
- Eriksen, E. O. & Fossum, J. E. (red.). (2014). *Det norske paradoks. Om Norges forhold til den europeiske union*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, E. O. & Fossum, J. E. (red.). (2015). *The European Union's Non-Members. Independence under hegemony?* London/New York: Routledge.

- Euronews. (2020). The battle for the EU budget begins as Brexit leaves €15 billion annual vacuum, 13.2.2020. Hentet 5.3.2020 fra <https://www.euronews.com/2020/02/13/the-battle-for-the-eu-budget-begins-as-brexit-leaves-15-billion-annual-vacuum>.
- Europakommisjonen. (2006). From Estonia to Romania – the biggest enlargement in EU history. Hentet 15.3.2020 fra https://ec.europa.eu/budget/library/explained/faq/fiche_cost_enlargement_en.pdf.
- Europakommisjonen. (2008). EU Cohesion Policy 1988–2008: Investing in Europe's future. *Inforegio Panorama* No. 26, juni 2008. Hentet 8.3.2020 fra https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf.
- Europautredningen. (1992). *Norsk økonomi og næringsliv ved ulike tilknytningsformer til EF. Delrapport til Europautredningen*. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av statssekretærutvalget for Europautredningen. [Distribuert av Utenriksdepartementet.]
- Farsund, A. A. & Langhelle, O. (2015). Nasjonal politikk og internasjonale forhandlinger. Norsk handelspolitikk etter 1995. I A. Melchior & U. Sverdrup (red.) (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* (s. 105–129) [kapittel 5]. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fiskeri- og kystdepartementet. (2006). *Om lov om endring i lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann* (Ot.prp. nr. 99 (2005–2006)).
- Foss, T. (2011). Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet. Rapport for utvalget for utredning av Norges avtaler med EU, mars 2011 (Europautredningen, rapport nr. 4).
- Frøland, H. O. (2015). Fisk versus landbruk i Norges handelsforhandlinger, 1947–1994. I A. Melchior & U. Sverdrup (red.) (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* (s. 130–155) [kapittel 6]. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gstöhl, S. (2015). The European Union's different neighbourhood models I E. O. Eriksen & J. E. Fossum (red.) (2015). *The European Union's Non-Members. Independence under hegemony?* (s. 17–35) [kapittel 2]. London/New York: Routledge.
- Harstad, B. (2015). Koblinger og forhandlinger – bakgrunnsteori. I A. Melchior & U. Sverdrup (red.) (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* (s. 86–104) [kapittel 4]. Oslo: Universitetsforlaget.
- HM Government (2014). *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union. Fisheries Report*. Hentet 1.11.2019 fra <https://www.gov.uk/government/publications/review-of-the-balance-of-competences>.
- Kleppe, P. (1989). *Norges vei til Europa*. Oslo: Aschehoug.
- Kleppe, P. (2003). *Kleppepakke. Meninger og minner fra et politisk liv*. Oslo: Aschehoug.
- Konow, C. (1945). *Tørrfiskhandel. En faglig utredning om Tørrfiskhandel fra 1914 til 1945 med særlig henblikk på omsetningsformene i mellomkrigstiden*. Bergen: A/S John Griegs Boktrykkeri.
- Krugman, P. (1988). EFTA and 1992. EFTA Occasional Paper No. 23.
- Laursen, F. (1984). Det blå Europa. EFs havressourcepolitikk. Odense Universitet, Institut for offentlig økonomi og politikk, Occasional Paper No. 14/1984.
- Lewicki, R. J. & Litterer, J. A. (1985). *Negotiation*. Homewood Illinois: Irwin.
- A. Melchior & U. Sverdrup (red.) (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Melchior, A. (1993) *Helping your industry at the greatest cost. The story of Norwegian textile quotas*. Oslo: NUPI, NUPI Report.

- Melchior, A. (1997). *On the economics of market access and international economic integration*. Oslo: Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo, Økonomiske doktoravhandlinger nr. 36–1997.
- Melchior, A. (2002). EUs østutvidelse og handelsvilkårene for norsk fiskeeksport. NUPI-notat 639/2002.
- Melchior, A. (2015). Handelspolitikken for tekstilvarer 1977–86. I A. Melchior, A. & U. Sverdrup (red.) (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* (s. 205–230). Oslo: Universitetsforlaget.
- Melchior, A. (2020). Fra «fiskebrevet» til EØS: Betydningen av toll for norsk sjømateksport til EU. I A. Melchior & F. Nilssen (red.) (2020) *Sjømatnæringen og Europa. EØS og alternativene* [kapittel 6]. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2012: 2. (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Departementenes servicesenter. Norges offentlige utredninger, avgitt 17.1.2012.
- Pharo, H. (1999). Ingen vei utenom? Norge i integrasjonsprosessene i Europa 1946–1994. I D. H. Claes & B. S. Tranøy (red.), *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, s. 15–38 [kapittel 2]. Oslo: Arena/Fagbokforlaget.
- Rye, L. (2015). Saks koblinger i EØS-forhandlingene (1990–91). I A. Melchior og U. Sverdrup (red.) (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*, s. 155–171 [kapittel 7]. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rye, L. (2019). *Norge i Europa*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Stortingsforhandlinger. (1991a). Stortingstidende inneholdende 135. Stortings forhandlinger 1990–1991. Forhandlinger i Stortinget 7. del. Del 7c. 20.6.1991 Sak nr. 38 Redegjørelse av handelsministeren om situasjonen i EØS-forhandlingene, s. 4482–4492. Centraltrykkeriet Grafisk Service AS, Bærum. Hentet 28.2.2020 fra <https://www.nb.no/statsmaktene/search.statsmaktene?lang=no>.
- Stortingsforhandlinger. (1991b). Stortingstidende inneholdende 135. Stortings forhandlinger 1990–1991. Forhandlinger i Stortinget 7. del. Del 7c. 15.8.1991 Sak nr. 1 Redegjørelse av handelsministeren om situasjonen i EØS-forhandlingene, s. 4493–4498. Centraltrykkeriet Grafisk Service AS, Bærum. Hentet 28.2.2020 fra <https://www.nb.no/statsmaktene/search.statsmaktene?lang=no>.
- Stortingsforhandlinger. (1991c). Stortingstidende inneholdende 135. Stortings forhandlinger 1990–1991. Forhandlinger i Stortinget 7. del. Del 7c. 16.8.1991 Sak nr. 1 Debatt vedr. handelsministerens redegjørelse av om situasjonen i EØS-forhandlingene i Stortingets møte 15. aug., s. 4499–4586. Centraltrykkeriet Grafisk Service AS, Bærum. Hentet 28.2.2020 fra <https://www.nb.no/statsmaktene/search.statsmaktene?lang=no>.
- Stortingsforhandlinger. (2004). Stortinget – Møte torsdag den 29. januar 2004 kl. 10, s. 1673–1683. Hentet 19.2.2020 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2003-2004/040129/>
- Tamnes, R. (1997). *Norsk utenrikspolitikk historie. Bind 6. Oljealder 1965–1995*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ulrich, S. (2016). *Norsk politi i Schengen 1996–2016*. Oslo: Politidirektoratet.
- Utenriksdepartementet. (1973). *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale mellom Norge og Det Europeiske Økonomiske Fellesskap og mellom Norge og medlemsstatene i Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap og Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap* (St.prp. nr. 126 (1972–73)). Hentet fra www.nb.no/statsmaktene, Stortingsforhandlinger (ib. utg.). 1972/73 Vol. 117 Nr. 2c.

- Utenriksdepartementet. (1980). *Om samtykke til ratifikasjon av Tilleggsprotokoller til Norges avtaler med Det Europeiske Økonomiske Fellesskap og Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap som følge av Hellas' tiltrødelse til De Europeiske Fellesskap* (St.prp. nr. 15 (1980–81)). Hentet fra www.nb.no/statsmaktene, Stortingsforhandlinger (ib. utg.). 1986/87 Vol. 125 Nr. 2a.
- Utenriksdepartementet. (1981). *Om samtykke til å inngå en avtale av 27. februar 1980 mellom Kongeriket Norge og det Europeiske Økonomiske Fellesskap om fiskerier* (St.prp. nr. 90 (1980–81)). Hentet fra www.nb.no/statsmaktene, Stortingsforhandlinger (ib. utg.). 1980/81 Vol. 125 Nr. 2a.
- Utenriksdepartementet. (1986). *Om samtykke til ratifikasjon av tilleggsprotokoller, m.v. til avtaler mellom Kongeriket Norge og Det Europeiske Økonomiske Fellesskap og Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap i tilknytning til Portugals og Spanias tiltrødelse til De Europeiske Fellesskap fra 1. januar 1986* (St.prp. nr. 15 (1986–87)). Hentet fra www.nb.no/statsmaktene, Stortingsforhandlinger (ib. utg.). 1986/87 Vol. 131 Nr. 2a.
- Utenriksdepartementet. (1987). *Norge, EF og europeisk samarbeid* (St. meld. nr. 61 (1986–87)).
- Utenriksdepartementet. (1992a). *Om godkjenning av en avtale i form av en brevveksling mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om utvikling av det bilaterale fiskerisamarbeidet* (St.prp. nr. 102 (1991–1992)). Hentet fra www.nb.no/statsmaktene.
- Utenriksdepartementet. (1992b). *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992* (St.prp. nr. 100 (1991–1992)).
- Utenriksdepartementet. (1994). *Om medlemskap i Den europeiske union* (St.meld. nr. 40 (1993–1994)).
- Utenriksdepartementet. (1999). *Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket* (St.prp. nr. 50 (1998–99)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2000). *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 47/2000 av 22. mai 2000 om endring av EØS-avtalens protokoll 31 om samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter (opprettelse av en ny finansierungsordning under EØS-avtalen)* (St.prp. nr. 6 (2000–2001)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2001). *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 140/2001 av 23. november 2001 om endring av EØS-avtalens protokoll 2 og 3 om bearbejdede landbruksvarer og andre landbruksvarer* (St.prp. nr. 29 (2001–2002)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2003). *Om samtykke til ratifikasjon av avtale om Den tsjekkiske republikks, Republikken Estlands, Republikken Kypros', Republikken Latvias, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Slovenias og Den slovakiske republikks deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler* (St.prp. nr. 3 (2003–2004)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2007). *Om samtykke til ratifikasjon av avtale om Republikken Bulgarias og Romanias deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler, samt inngåelse av avtale om midlertidig anvendelse* (St.prp. nr. 72 (2006–2007)). Hentet fra www.regjeringen.no.

- Utenriksdepartementet. (2010). *Samtykke til ratifikasjon av avtale mellom EØS/EFTA-statene og EU om en EØS-finansieringsordning 2009–2014, avtale med EU om en norsk finansieringsordning 2009–2014 og tilleggsprotokoll til frihandelsavtalen mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om handel med fisk, alle av 28. juli 2010* (Prop. 160 S (2009–2010)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2014). *Samtykke til ratifikasjon av avtale om Republikken Kroatias deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler, samt inngåelse av avtale om midlertidig anvendelse* (Prop. 44 S (2013–2014)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2016). *Samtykke til ratifikasjon av avtale mellom EØS/EFTA-statene og EU om en EØS-finansieringsordning 2014–2021, avtale med EU om en norsk finansieringsordning 2014–2021 og tilleggsprotokoll til frihandelsavtalen mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om handel med fisk, alle av 3. mai 2016* (Prop. 119 S (2015–2016)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2017). *Samtykke til inngåelse av avtale med Den europeiske union (EU) om utvidet handel med landbruksvarer etter EØS-avtalens artikkel 19* (Prop. 115 S (2016–2017)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- VG. (2004). Bondevik i EU-land. Kommentar publisert: 07.02.04 kl. 18:56. Hentet 15.3.2020 fra <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/KvBbRo/bondevik-i-eu-land>.
- Wade, K. & Storen, B. N. (2019). *En fot utenfor. Historien om EØS-forhandlingene*. Frekk forlag.

Vedlegg 2.A: Kronologi over hendelser i europeisk integrasjon med betydning for sjømatområdet i Norge

Merknad: Stortingsdokumenter er bare oppført med nummer, ikke full referanse.

År	Begivenhet	Konsekvenser for fisk	Sakskoblinger etc. i forhandlinger	Dokumentasjon
			M = markedsadgang R = ressursadgang fisk L = landbrukshandel E = EØS-midler K = konkurranseaspekter i fiskerinæringen	
1958	EEC etablert	Fiskeri dekket av Romatraktaten, som del av landbruksområdet i EEC. Fri handel med fisk innad i EU. Den felles fiskeripolitikken utviklet senere over tid. Norsk diskusjon om tilslutning.		St.meld. nr. 15 (1961–62) HM Government, 2014
1960	EFTA etablert	Frihandel for industrielt bearbeidet fisk, med tollfri kvote for frossen filet i Storbritannia. Utviklingsklausul for annen fisk.	M-K M-L	St.prp. nr. 77 (1989–90)
1970	Utvikling i EFs fiskeripolitikk	Forut for medlemskapsforhandlinger innførte EF «Equal Access Principle» til statenes farvann. I forhandlingene fikk UK etablert unntak i 10 år innenfor seks nautiske mil, dette er senere utvidet til 12 mil og fornyet, senest til 2022.		HM Government, 2014 Laursen, 1984
1972	Medlemskapsavtale med EF	Aldri iverksatt. Ville bety fri handel med fisk og at Norge ble med i EFs felles fiskeripolitikk. Felles regler for investering og konkurranse, antidumping avskaffet.	EFs etablerte system utelukket en del koblinger. Kobling M-R-L-K og via nasjonal politikk.	St.meld. nr. 40 (1993–94)
1973	Handelsavtalen med EØF	Fiskebrevet: En del tollreduksjoner, med henvisning til fangstkvoter.	M-L-R. Landbruksbrev. Brev til Vinmonopolet.	St.prp. nr. 126 (1972–73)
1973	Danmark og Storbritannia inn i EF	Utvidelse, økt toll	Mindre M-L i EFTA da Danmark forsvant, mer i EF	Noteveksling i henhold til kgl. res. 3.11.1972
1977	200 nautiske mils fiskerisoner innført	Nasjonal jurisdiksjon innført i tidligere internasjonalt farvann	Skapte «bitterhet» i noen EF-land, viktig senere.	St.prp. nr. 90 (1980–81)
1979	Avtale EFTA–Spania	Samme tollvilkår som for EFTA-EF i Spania	M-L	St.prp. nr. 15 (1986–87)

År	Begivenhet	Konsekvenser for fisk	Sakskoblinger etc. i forhandlinger	Dokumentasjon
1980	Fiskeriatvaten med EF	Avtale om bytte av fangstkvoter. Rebalansering til Norges fordel fram til 1983. Årlige forhandlinger. Varighet 10 + 6 årsperioder	Sterk konflikt i EU. Avtalen forhandlet 1977, men ikke signert før i 1980. Årlige kvoteforhandlinger.	St.prp. nr. 90 (1980–81) Laursen, 1984
1981	Hellas inn i EF	Utvidelse. Hellas innførte EU-toll for saltet torsk umiddelbart	Rutinemessige forhandlinger. Norsk tekstilproteksjonisme.	St.prp. nr. 25 (1980–81)
1983	EFs felles fiskeripolitikk etablert	Prinsippet om relativ stabilitet for fordeling av fangstkvoter utenfor 12 mil etablert	R-K	HM Government, 2014 Laursen, 1984
1985	EFs gjeninnføring av toll	Tollsuspensjoner opphevet	M-R (posisjonering for forhandlinger)	St.prp. nr. 15 (1986–87)
1986	Spania og Portugal inn i EF	Utvidelse. Overgangsperiode til 1993. Tollfrie kvoter torsk og fryst fisk. Klausul om minstepriser i EU. 1500 tonn uerkvote fangst.	M-L-R. Norsk tekstilproteksjonisme.	St.prp. nr. 15 (1986–87)
1987	Transitteringskonvensjonen	Omfatter EF/EU, EFTA, Tyrkia, Serbia, Nord-Makedonia	Del av Luxembourgprosessen fra 1984	www.toll.no
1988	Single Administrative Document (SAD)	Enklere grensepassering under frihandelsavtalen. Omfatter EU, EFTA, Tyrkia, Serbia, Nord-Makedonia	Del av Luxembourgprosessen fra 1984	Budsjettinnst. S nr. 16 (1988–89). NOU 1988: 27A. www.toll.no
1990	Frihandel med fisk i EFTA	Ytterligere fjerning av toll, for all ikke bearbeidet sjømat	M-K. Avvikling av statstøtte, landingsrettigheter	St.prp. nr. 77 (1989–90)
1990	Laksesaken runde 1	Første antidumpingklage mot norsk laks	M-K	
1992	Ekstra fangstkvoter til EF	Torskekvote 6000 økende til 11 000 t, kvote 1500 t uer gjort permanent. Forhandlet i EØS, juridisk separat	Se EØS-avtalen	St.prp. nr. 102 (1991–92)
1994	EU-medlemskapsavtalen	Ikke iverksatt ut over venteperiode i 1994. Ville bety fri handel med fisk og at Norge ble med i EFs felles fiskeripolitikk. Felles regler for investering og konkurranse, antidumping avskaffet.	EUs etablerte system utelukket en del koblinger. Kobling M-R-L-K og via norsk politikk	St.meld. nr. 40 (1993–94)
1994	EØS-avtalen	Delvis (betydelig) tollnedtrapping. De fire friheter.	M-R-L-E-K	St.prp. nr. 100 (1991–92)
1995	Sverige, Finland, Østerrike inn i EU/ EØS	Tolløkning, men også permanente tollfrie kvoter på til sammen rundt 10 000 t for 35 ulike varer	Rutinemessige forhandlinger.	Kgl.res. 25.7.1995

År	Begivenhet	Konsekvenser for fisk	Sakskoblinger etc. i forhandlinger	Dokumentasjon
1996	Laksesaken runde 2	Ny klage, undersøkelse i 1996, minsteprisavtale fra 1997	M-K. Kan ha påvirket andre forhandlinger	
1999	Veterinæravtalen del av EØS	Norge med i EUs veterinærregime, forenklet kontroll ved grensepasse- ring	M-L innad i Norge	St.prp. nr. 6 (1998–99).
2004	EUs østutvidelse 8 land	Tidligere handelsavtaler avskaffet, tolløkning. Tollfrie kvoter på til sammen 144 000 t for 5 ulike varer (pelagisk og reker). Mål om harmonisering av opprinnelsesregler mellom EØS og handelsavtalen. Gyldig i 5 år, til 2009. Transittspørsmål løst.	M-E-K. Investeringsad- gang, transitt. Ikke mye M-L. Reker-transitt.	St.prp. nr. 3 (2003–2004)
2006	Laksesaken runde 3	EU innfører antidumpingtoll I 2006. Norge klager til WTO og vinner I 2007. Tiltak opphevet i 2008.	M-K	
2007	Endring av nasjonalitets- og bosteds- kravet	Gjeldende nasjonalitets- og bosteds- krav skal erstattes av et kvalifisert bostedskrav for fartøyer og minst halvparten av mannskapet.		Ot.prp. nr. 99 (2006–2007)
2007	Bulgaria og Romania inn i EU	Tidligere handelsavtaler avskaffet, tolløkning. Tollfrie kvoter på til sammen 17 800 t for 6 ulike varer. Gyldig til 2009.	M-E. Landbruk marginalt	St.prp. nr. 72 (2006–2007)
2010	Forlengelse av EØS- midlene	Tollkvoter fra 2004, i 2007 forlenget i 5 år, nye kvoter for tre produkter, totalt 8500 t. Review clause.	M-E	Prop. 160 S (2009–2010)
2013	Kroatia inn i EU	Tidligere handelsavtale avskaffet, tolløkning. Tollfri kvote på 1400 t kryddersild. Gyldig til 2014. Review clause.	Rutinemessige forhandlin- ger. M-E	Prop. 44 S (2013–2014)
2016	Forlengelse av EØS- midlene	Tollkvoter fra 2004, 2007 og 2013 for- lenget med sju år fra 2014. Omdispon- ering og en ny kvote. Review clause.	M-E	Prop. 119 S (2015–2016)

Vedlegg 2.B: Liste over intervjuede personer

Navn	Stikkord om relevant tilhørighet og posisjoner	Dato for intervju
Anders Erdal	UD (Avdelingsdirektør 2003–2016)	26.02.2020
Atle Leikvoll	UD, Ambassadør til EU 2011–2015	18.02.2020
Bjørn T. Grydeland	UD, SMK, ESA, Ambassadør til EU 2001–2006	24.02.2020
Dag Erling Stai	FD/FKD/NFD, Norges EU-delegasjon	19.02.2020
Einar Bull	UD, Ambassadør til EU 1996–2001	28.02.2020
EU-aktør	Forhenværende EU-embetsmann med god innsikt i forhandlingene under EØS-avtalen	30.03.2020
Högni S. Kristjánsson	Islandsk UD, ESA, Islands delegasjon Brussel	25.03.2020
Ingólfur Fridriksson	Islandsk UD, Islands delegasjon Brussel	25.03.2020
Magnor Nerheim	FD/FKD/NFD	26.02.2020
Oda Helen Sletnes	UD, Ambassadør til EU 2006–2011 og 2015–2019, ESA	09.03.2020
Per Kjell Mannes	HD, UD, EFTA, EU/DG Regio	21.02.2020
Rune Dragset	NFD, Norges delegasjon i Brussel, EU-delegasjonen Oslo	03.04.2020

Knut Almestad, tidligere UD (bl.a. ambassaderåd/ministerråd i Brussel på 1980-tallet) og deltaker i EØS-forhandlingene samt andre forhandlinger før dette, og president i EFTAs overvåkningsorgan I 1993–2001, samt Torben Foss, bl.a. fiskeriråd i Brussel og FDs medlem av EØS-forhandlingsdelegasjonen, nå advokatfirmaet PwC, har bidratt med informasjon via e-post og telefonsamtaler. Erik Århus (tidligere UD) og Knut Hermansen (UD) har også bidratt med nyttige innspill og viktig informasjon.

Forkortelser:

- UD – Utenriksdepartementet
- SMK – Statsministerens kontor
- ESA – EFTA Surveillance Authority
- FD/FKD/NFD – Fiskeri-/Fiskeri- og kyst-/Nærings- og fiskeridepartementet (endret navn over tid)
- HD – Handelsdepartementet
- DG Regio – EUs generaldirektorat for regionalpolitikk

Merknad: Intervjuene var semistrukturerte med en oversikt over problemstillinger som grunnlag; i de fleste tilfeller supplert med en e-post med mer spesifikke spør-

mål til hver enkelt om forhandlinger eller problemstillinger vedkommende var spesielt involvert i. Informasjonen ble notert, ikke tatt opp; i ett tilfelle ble det også gitt skriftlige svar som grunnlag for senere intervju/samtale. Det var i forkant avtalt at utkast ville bli sirkulert med mulighet for kommentarer, og at alle direkte sitater måtte godkjennes før publisering. Utkast er sirkulert og alle sitater er godkjent. Norske intervjupersoner i aktiv tjeneste har foretrukket å ikke bli direkte sitert, men har bidratt på en viktig måte til kunnskapsgrunnlaget. Flere av intervjupersonene har også gitt omfattende kommentarer til et tidligere utkast og dermed bidratt til en bedre framstilling. Vi takker for deres tid og verdifulle bidrag, men understreker at den endelige framstillingen og tolkning av fakta, inkludert eventuelle feil og mangler, står for forfatterens regning.



3. Rettslige konsekvenser for norsk sjømatnæring ved bortfall av EØS-avtalen

Markus A. B. Laurantzog og Finn Arnesen

Sammendrag I dette kapittelet vurderes rettslige konsekvenser et bortfall av EØS-avtalen vil ha for norsk sjømatnæring. Den EØS-rettslige reguleringen av sjømatvirksomheten er på flere områder uavklart. Sjømat er en vare som faller utenfor EØS-avtalens saklige anvendelsesområde, og det gjelder antakelig også mange ordninger som har en særlig tilknytning til sjømatprodukter. Særordninger knyttet til etableringer, statsstøtte, miljø og konkurranse har betydning for sjømatnæringen, og et bortfall av EØS-avtalen i sin helhet vil endre dagens situasjon.

Nøkkelord Sjømat | EØS-rett | bortfall | rettslige konsekvenser

Abstract This chapter assesses legal consequences of a potential cessation of the EEA Agreement for the Norwegian seafood industry. To what extent the EEA Agreement applies to the seafood sector is unclear. Generally, trade in seafood products is excluded from the substantive scope of the EEA Agreement, as is in principle also activities closely connected to seafood. Special arrangements related to establishment, subsidies, environment and competition have proven also to have consequences for the seafood industry, and cessation of the EEA Agreement would change the current situation.

Keywords Seafood | EEA-law | cessation | legal consequences

3.1 INNLEDNING

I dette kapittelet skal vi se på rettslige konsekvenser for norsk sjømatnæring ved bortfall av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen). Med «bortfall» siktes det i denne sammenheng til at Norge trer ut av EØS-samarbeidet, og EØS-avtalen opphører mellom partene.¹ EØS-avtalen er i utgangspunktet en alminnelig folkerettslig traktat og skal tolkes i tråd med folkerettslig metode, samtidig viser EU- og EFTA-domstolens praksis at det er atskillige modifikasjoner i dette utgangspunktet.²

Det følger av EØS-avtalen art. 127 at en avtalepart kan «trekke seg» fra EØS-avtalen. Minst tolv måneder før ønsket uttrede plikter avtaleparten å sende et varsel til de andre avtalepartene. Den videre prosessen for uttrede er ikke nærmere regulert, og det er generelt stor usikkerhet knyttet til konsekvensene av et eventuelt bortfall. Det er ikke krav til at avtalepartene skal fremforhandle en avtale om de «nærmere bestemmelser om utmeldingen», slik det er ved utmelding av EU.³ Norge og EU vil likevel være nødt til, på viktige områder, å fremforhandle nye avtaler. Utfallet av disse forhandlingene vil påvirke «mykhetsgraden» av en uttrede. Virkningen av det man kunne kalt «NOEXIT» (se kapittel 1), er derfor i stor grad knyttet til hypoteser og forhandlingssituasjonen vis-a-vis EU.

Når vi skal analysere rettsvirkningene for norsk sjømatnæring ved bortfall av EØS-avtalen, vil vi derfor ta utgangspunkt i en såkalt hard exit – et bortfall av EØS-avtalen, protokoller og vedlegg i sin helhet, uten ytterligere tilpasningsavtaler. På denne måten vil man få et så klart bilde som mulig av EØS-avtalens betydning for sjømatnæringen.

Ved et bortfall av EØS-avtalen vil forholdet mellom Norge og EU reguleres av den øvrige folkeretten, noe som vil si at man i utgangspunktet faller tilbake på andre overenskomster mellom Norge og EU. Frihandelsavtalen av 1973 nevnes ofte som et «alternativ» til EØS-avtalen, og den er fortsatt i kraft mellom partene (Utenriksdepartementet, 1992, s. 102). Også denne kan sies opp. En oppregning av Norges øvrige avtaler med EU er gjort i kapittel 1 til denne boken.

For å forstå hva som faller bort med EØS-avtalen, vil vi i vår videre analyse undersøke hvilke ordninger som faller inn under EØS-avtalens anvendelsesom-

-
1. Dette kan eventuelt også skje ved at EU og EFTA-statene blir enige om at de ikke lenger anser EØS som fruktbart og terminerer avtalen, jf. Wien-konvensjonen om traktatretten (VCLT) art. 54.
 2. Den folkerettslige metodelæren er i stor grad ansett å være internasjonal sedvanerett og er kodifisert i VCLT. Et viktig hensyn i EØS-retten er homogenitet i forhold til EU-retten, og EØS-retten skal tolkes EU-konformt, jf. EØS-avtalen art. 6. EU-rettens tolkingslære skiller seg fra reglene som kommer til uttrykk i VCLT. Disse forholdene må tas hensyn til i tolkingen av EØS-avtalen.
 3. Traktaten om Den europeiske union (TEU) art. 50.

råde, og hvilket rettslig spillerom disse overlater til Norge på sjømatområdet. Videre er det nødvendig å se på hva i relasjonen mellom Norge og EU som reguleres av andre avtaler enn EØS-avtalen, og hva konsekvensene av at EØS-avtalen bortfaller er for disse avtalene. Endres innholdet eller tolkingen? Må de sies opp, eller opphører de?

Det er knapt et nærings- eller rettsområde som ikke er påvirket av EØS-samarbeidet. Dette gjelder også sjømatnæringen. Fra «hav til bord» reiser det seg spørsmål om EØS-avtalens relevans, fra sjømaten fiskes eller oppdrettes, gjennom sløyting, rensing, filetering og foredling, og til den selges, eksporteres og til slutt ender på forbrukerens bord. Det er rettslige sider ved hele sjømatproduktets livsløp. Vårt formål er ikke å gi en uttømmende redegjørelse for EU-rettens påvirkning på sjømatnæringen. Vi forsøker heller å løfte frem særlige rettslige problemstillinger for sjømatnæringen som forholdet til EU har aktualisert. Innledningsvis behandles spørsmål knyttet til EØS-avtalens anvendelse på sjømat og avtalens geografiske anvendelsesområde (avsnitt 3.2.). I avsnitt 3.3. ser vi på særlige spørsmål knyttet til statsstøtte til sjømatnæringen. I avsnitt 3.4. behandler vi spørsmål knyttet til etableringer, kapitalflyt, arbeidskraft og tjenester i fiskeriene og oppdrettsnæringen. EU-miljørettens påvirkning på sjømatvirksomhet behandles i avsnitt 3.5. Deretter tar vi for oss et særskilt spørsmål knyttet til markedsadgangen for norsk sjømat til EU; om Norge har krav på kompensasjon for den økte tollbyrden ved at tidligere frihandelsavtalepartnere har sluttet seg til EU (avsnitt 3.6.). Avslutningsvis ser vi på forbudet mot konkurransevridende adferd og muligheten for beskyttelsestiltak (avsnitt 3.7.).

Det er klart at andre rettsområder, som fiskeriforvaltning og fordeling av fiskekvoter, reguleringen av veterinære forhold og tollbyrden på sjømat, også er viktige områder hvor bortfall av EØS-avtalen vil ha stor påvirkning. Særlig fraværet av grensekontroll på grunn av overtakelsen av EUs veterinære regelverk har hatt stor betydning. Når vi likevel ikke behandler disse temaene, er det fordi disse er grundig og godt behandlet i andre kapitler i denne boken. For en generell redegjørelse av de rettslige konsekvensene fra «hav til bord», for norsk sjømatnæring ved bortfall av EØS-avtalen, se *Markus A. B. Laurantzson* (Laurantzson, 2020).

3.2 EØS-AVTALENS ANVENDELSESOMRÅDE

Innledning

I avsnittene under behandler vi spørsmål knyttet til EØS-avtalens generelle virkeområde; spørsmålet om hvilke anliggender EØS-avtalen regulerer (EØS-avtalens

saklige virkeområde) og på hvilke geografiske områder avtalen får anvendelse (EØS-avtalens geografiske anvendelsesområde). Dette er i hovedsak problemstillingen om fisk og sjømat er *EØS-relevant*. For det første er dette et spørsmål om EØS-avtalens generelle regler kommer til anvendelse på fisk- og sjømatnæringen. For det andre er det et spørsmål om rettsakter som omhandler fisk og sjømat, må tas inn i EØS-avtalen, siden EU-regelverk som omhandler temaer som faller innenfor EØS-avtalens virkeområde, skal tas inn i EØS-avtalens vedlegg. Spørsmålene har betydning for hva som faktisk vil falle bort med EØS-avtalen, og på hvilke områder EØS-avtalen uansett ikke forplikter Norge.

EØS-avtalens saklige anvendelsesområde

Konsekvensene for sjømatnæringen ved bortfall av EØS-avtalen beror på rekkevidden av avtalens *saklige* anvendelsesområde. Det er nemlig særlig når det kommer til dekningen av sjømatprodukter, at EØS-retten avviker fra EU-retten.

EØS-avtalen art. 8 nr. 3 regulerer hvilke varer som faller inn under EØS-avtalens anvendelsesområde. Etter ordlyden får bestemmelsene i «denne avtale» kun anvendelse på «varer som hører inn under kapittel 25 til 97 i det harmoniserte system [HS] for beskrivelse og koding av varer» og varer oppført i protokoll 3. HS kapittel 25 til 97 gjelder i hovedsak *industri*produkter, mens fisk, krepsdyr, bløtdyr og andre virvelløse dyr som lever i vann og produkter av disse, finnes i henholdsvis HS kapittel 3 og 16. Sjømat som vare faller derfor i prinsippet utenfor EØS-avtalens regler om det indre marked.

Artikkel 8 nr. 3 ekskluderer ikke fisk og sjømat hvis det er «særskilt angitt» i EØS-avtalen at den kommer til anvendelse. Det er flere steder «særskilt angitt» at EØS-avtalens bestemmelser skal komme til anvendelse på ordninger knyttet til sjømatnæringen. Som påpekt i *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU* (Europautredningen) er fiskeri og havbruk «et felt der Norge virkelig kan sies å være utenfor og innenfor EU på en gang» (NOU 2012: 2, s. 666).

Av særlig viktighet er vedlegg I om veterinære og plantesanitære forhold, som behandles andre steder i denne boken.⁴ Videre er det fastsatt særskilte ordninger for handel med sjømat i den egne lille «frihandelsavtalen» i protokoll 9 (Bull, 2013; Arnesen i Arnesen, F., Fredriksen, H. H., Graver, H. P., Mestad, O. & Vedder, C,

4. Også hele EUs regelverk for harmonisering av tekniske standarder, prøving og sertifisering av varer er tatt inn i EØS-avtalen gjennom protokoll 12 og vedlegg II, jf. EØS-avtalen art. 23. Bestemmelsene får anvendelse på «alle varer», inkludert fisk- og sjømatprodukter. EØS-avtalen art. 9 viser også til protokoll 4 om opprinnelsesregler, som også regulerer fisk- og sjømatprodukters opprinnelse og opprinnelsesbevis.

2018, s. 339). Protokoll 9 regulerer bl.a. toll og andre handelshindre, konkurranse og statsstøtte, og gir EU-fartøyer adgang til norske havner. De alminnelige reglene i EØS-avtalen kan også spille inn som *tolkningsmoment* der det er «særskilt angitte» regler for fisk- og sjømatprodukter (Stefánsson, 1996, s. 10).⁵

Vi finner art. 8 i EØS-avtalens del II om det frie varebyttet. Rekkevidden av ordlyden i bestemmelsens nr. 3 har vært gjenstand for debatt (se generelt Benjaminsen, 2017).

Det er i utgangspunktet ingen tilsvarende regulering av anvendelsesområde i de delene av avtalen som er knyttet til fri bevegelighet for personer, tjenester og kapital, og reguleringen av konkurranse, etableringer og statsstøtte. Siden vi finner art. 8 i del II om det frie varebyttet – og nr. 3 i samme bestemmelse som hovedregelen i nr. 1 om fritt varebytte – kan dette tas til inntekt for at produktavgrensningen kun gjelder utveksling av *varer*. Med andre ord at reglene om etableringer, arbeidskraft, statsstøtte, tjenester og kapital gjelder alle typer næringer, uten påvirkning av produktavgrensningen i art. 8 nr. 3. Ordlyden er imidlertid helt generell, og det er bestemmelsene i «denne avtale» (EØS-avtalen) som etter art. 8 nr. 3 ikke skal få anvendelse på sjømat. Dette kan trekke i retning av at produktbegrensningen ikke bare gjelder anvendelsen av reglene om fri flyt av *varer* innad i EØS, men helt generelt der det er snakk om å anvende EØS-avtalens regler på ordninger som har med produkter som faller utenfor produktbegrensningen i art. 8 nr. 3, å gjøre.

At bestemmelsen har betydning også på andre områder enn det frie varebyttet, støttes av EFTA-domstolens avgjørelse i *Pedidel*.⁶ Saken gjaldt spørsmålet om det norske forbudet mot alkoholreklame var en restriksjon på retten til å tilby tjenester over landegrensene. Selskapet *Pedidel* var utgiver av et tidsskrift som rettet seg mot «gourmeter og vinelskere», og ønsket å tilby reklameplass til utenlandske veksportører. Siden vin faller utenfor produktangivelsen i HS 25-97, ble spørsmålet hvilken betydning produktbegrensningen i art. 8 nr. 3 hadde for *tjenesten* reklame for vin. I den forbindelse uttalte domstolen at:

Begrunnelsen for at disse produktene er holdt utenfor EØS-avtalens *generelle anvendelsesområde* må være at avtalepartene *ønsket å beholde friheten til selv å fastsette sine ordninger*, uten å være bundet av reglene i EØS-avtalen, med mindre noe annet uttrykkelig er bestemt.⁷ (våre uthevinger)

5. Se f.eks. avsnitt 3 om statsstøtte og 7 om konkurranse.

6. Sak E-4/04, *Pedidel*.

7. E-4/04, *Pedidel*, avsnitt 25.

I EFTA-domstolens avgjørelse i *Synnøve Finden* gjentas dette, og EFTA-domstolen uttaler videre at avtalepartenes hensikt må ha vært å holde slike produkter utenfor EØS-avtalens virkeområde, og ikke bare utenfor virkeområdet for reglene om fritt varebytte.⁸ Det kreves derfor «et spesifikt EØS-rettslig grunnlag» for at en EØS-bestemmelse skal få anvendelse på slike produkter.⁹ Ordninger som gjelder produkter som faller utenfor produktangivelsen, faller således som utgangspunkt også utenfor EØS-avtalens virkeområde.

Ordningen må imidlertid fortsatt på en eller annen måte knytte seg til «varen». I *Pedical* uttalte EFTA-domstolen at en tjenesteytelse:

... som er *uatskillelig knyttet til salg av vin*, må anses å falle utenfor anvendelsesområdet for artikkel 36 EØS.

Klageren i den foreliggende sak er utgiver av et vintidsskrift hvis interesse ikke er å selge vin, men å selge annonsetjenester. Slike annonsetjenester har imidlertid til formål å fremme salg av vin og er *uløselig knyttet til vinhandelen*. Slike tjenester faller derfor ... utenfor EØS-avtalens anvendelsesområde (våre uthevninger).¹⁰

Det følger av EFTA-domstolens resonnement at der en tjeneste har til formål å fremme salg av et produkt utenfor produktangivelsen og således er *uatskillelig knyttet til omsetningen* av dette produktet, vil tjenesten også falle utenfor EØS-avtalens anvendelsesområde. Dette er blitt omtalt som «*Pedical-doktrinen*» (Arnesen, 2015; Benjaminsen, 2017). I *Synnøve Finden* fant EFTA-domstolen i sin rådgivende uttalelse at *Pedical-doktrinen* også kunne anvendes på reglene om statsstøtte.

Avgrensningskriteriet EFTA-domstolen oppstiller, kan imidlertid by på vanskelige tolkningsproblemer der forholdene ikke er like dem som var oppe i *Pedical* og *Synnøve Finden*. Følger man argumentasjonen om en formålstro tolking og at meningen har vært å holde ordninger knyttet til de aktuelle produktene, utenfor, byr ordlyden i art. 8 nr. 3 på få begrensninger og bør kunne anvendes generelt. Dette kan tas til inntekt for at det er tilstrekkelig med tilknytning mellom aktiviteten som er regulert i EØS-avtalen, og *produktet* som sådant (se i denne retningen, Benjaminsen, 2017). Anvendt på det konkrete tilfellet (subsumsjonen) i *Pedical* knytter likevel EFTA-domstolen ordningen (reklame for vin) til *salget* eller *hande-*

8. Sak E-1/16, *Synnøve Finden*, avsnitt 56 og 57. Se også Sak E-12/16, *Marine Harvest ASA*, avsnitt 66.

9. Sak E-1/16, *Synnøve Finden*, avsnitt 57.

10. Sak E-4/04, *Pedical*, avsnitt 34, 35.

len med det aktuelle produktet.¹¹ Det kan således se ut til at det avgjørende er om det foreligger en tilknytning til *omsetningen* av produktet som faller utenfor art. 8 nr. 3. Slik leste også ESA avgjørelsen da de i 2012 argumenterte for at eierbegrensningene i norsk fiskeoppdrettsnæring stred mot EØS-avtalens etableringsregler (*eierbegrensningssaken*).¹²

Til dette kan innvendes at EFTA-domstolens avgjørelse i *Pedical* er konkret begrunnet, og at selv om det var tilknytningen til salg som var avgjørende, utelukker ikke dette muligheten for *andre* tilknytningspunkter til produktet enn omsetning. Det er av interesse at EFTA-domstolen i *Synnøve Finden*, med henvisning til *Pedical*, i fastleggelsen av innholdet i rettsregelen uttalte at:

Ethvert nasjonalt tiltak som er «uatskillelig knyttet» til *omsetningen* av produkter som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde, faller selv utenfor dette virkeområde [...]. Det må derfor vurderes om det aktuelle tilskudd er uatskillelig knyttet til *omsetningen* av produkter som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde.¹³ (våre uthevinger)

Dette gir inntrykk av at EFTA-domstolen, på helt generelt grunnlag, knytter *Pedical*-doktrinen an til et vilkår om at det må foreligge nødvendig tilknytning mellom den aktuelle ordningen og *omsetningen* av en unntatt vare.¹⁴ Samtidig gjaldt *Synnøve Finden* støtte til distribusjonen av en vare, og EFTA-domstolen fant at tiltaket var knyttet til omsetningen av varen. Avgjørelsen kan dermed ikke tas til inntekt for at *omsetningen* er eneste relevante tilknytningspunkt.

Så langt har EFTA-domstolen bekreftet at *Pedical*-doktrinen kan anvendes på visse typer tjenester og statsstøtte. Hvor langt produktbegrensningen i art. 8 nr. 3 strekker seg, og om doktrinen kan anvendes på andre typer tjenester og statsstøtte, bruk av arbeidskraft, etableringer og konkurranseforhold i fiskerieringen, er fortsatt omdiskutert. Ólafur Jóhannes Einarsson tar til orde for at *Pedical*-doktrinen bør anvendes strengt og kun der ordningen påvirker omsetningen av produktet, og at den «as a matter of principle» ikke bør få anvendelse på reglene om arbeidstakere, etableringer og kapital (Einarsson i Arnesen, Fredriksen, Graver, Mestad & Vedder, 2018, s. 416, 457).¹⁵ Torben Foss tar til orde for at utover det faktum at det

11. Se Sak E-4/04, *Pedical*, avsnitt 34, 35.

12. Se ESAs åpningsskriv i sak 68781 av 11. juli 2012.

13. Sak E-1/16, *Synnøve Finden*, avsnitt 59.

14. På engelsk, det offisielle arbeidsspråket til EFTA-domstolen, brukes begrepet «trade». Dette bør ikke ha påvirkning på tolkningsresultatet.

15. Det kan her nevnes at Einarsson ledet den indre markedsavdelingen i EFTAs overvåkingsorgan da han skrev dette.

frie varebyttet er begrenset for fisk, var «traktatpartenes klare mening at de fire frihetene skulle finne anvendelse også i fiskeri- og oppdrettssektoren» (Foss, 2011, s. 25). *Finn Arnesen* antar at etableringer av foretak knyttet til bl.a. produksjon av sjømat faller utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde, mens han mener det er noe mer usikkerhet knyttet til påvirkningen på kapitalreglens anvendelse (Arnesen, 2015, s. 11). *Nils Kristian Benjaminsen* gir på sin side uttrykk for at det ikke er noe prinsipielt i veien for at Pedicel-doktrinen får anvendelse på enhver bestemmelse i EØS-avtalen, så fremt tilknytningen til *produktet* er sterk nok (Benjaminsen, 2017, s. 19).

Etter vårt syn er antakelig det sentrale i både *Pedicel* og *Synnøve Finden* at det dreier seg om tiltak «uatskillelig knyttet til» en vare som faller utenfor oppregningen i art. 8 nr. 3, ikke at tiltaket knytter seg til *omsetningen* av den aktuelle varen. Rettstilstanden er imidlertid langt fra avklart, og det gjenstår å se hvordan EFTA-domstolen vil behandle spørsmål som knytter an til andre forhold enn selve omsetningen av varen.

Hvordan Pedicel-doktrinen spiller inn på reglene om statsstøtte, etableringer og fri bevegelse for arbeidstakere og tjenester, vil bli behandlet i avsnittene under.

EØS-avtalens geografiske virkeområde

EØS-avtalens geografiske anvendelsesområde reguleres av art. 126. Etter bestemmelsen skal EØS-avtalen «anvendes på» *territoriet* til EFTA-statene og for EUs vedkommende de *territorier* hvor EU-traktaten gjelder.¹⁶

Hvordan bestemmelsen, og da særlig begrepet «territorium», skal tolkes, har gjennom tidene vært gjenstand for uenighet mellom på den ene siden Norge (og Island) og på den andre siden EU og ESA (Finstad i Arnesen et al., 2018, s. 75 flg.; Hillion i Arnesen et al., 2018, s. 956). Norge er av den oppfatning at ordlyden ekskluderer virksomhet utenfor statenes territorialfarvann, som strekker seg 12 nautiske mil (nm) fra grunnlinjen, noe EU og ESA er uenige i. Problemstillingen er av relevans for spørsmålet om EØS-rettens anvendelse på fisk- og sjømatnæringen, siden store deler av villfisket foregår utenfor norsk territorialfarvann. Problemstillingen aktualiseres ytterligere ved at ny teknologi og nye typer havbruksinstallasjoner muliggjør oppdrett og foredling på «utradisjonelle lokaliteter», utenfor territorialfarvannet (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019).

Spørsmålet om EØS-avtalen får anvendelse på norsk virksomhet i den tilstøtende sonen, den økonomiske sonen og på kontinentalsokkelen (og i ytterste konsekvens det åpne hav) er uavklart (Fredriksen & Mathisen, 2018, s. 45; Arnesen i

16. Svalbard faller utenfor EØS-avtalens geografiske virkeområde, jf. EØS-avtalen Protokoll 40.

Arnesen et al., 2018, s. 946; Arnesen, Furuseth, Pozdnakova & Ringbom, 2019, s. 33; Arnesen & Bekkedal, 2017, s. 7). Hverken EFTA-domstolen eller EU-domstolen har tatt stilling til betydningen av begrepet «territorium» i art. 126, og ingen av partene har til nå initiert tvisteløsning etter EØS-avtalens art. 102 eller 111 (Finstad i Arnesen et al., 2018, s. 75). Det foreligger riktignok to motstridende norske underrettsdommer som tar stilling til innholdet i begrepet, men en endelig avklaring fra Høyesterett har latt vente på seg.¹⁷

Ordlyden løser ikke spørsmålet umiddelbart og leder i første omgang tankene i retning av *landterritoriet*. Norges posisjon har vært at begrepet «territorium» skal tolkes i tråd med fast praksis i folkeretten (Utenriksdepartementet, 2012, s. 41). I folkerettslig tradisjon er begrepet «territory» i hovedsak tolket som landterritoriet og territorialfarvannet, dets havbunn og undergrunn (Crawford, 2019, s. 191; Arnesen & Bekkedal, 2017, s. 7) og er sammenfallende med området for statenes suverenitet (Shaw, 2017, s. 363). Etter Havrettskonvensjonen strekker en stats suverenitet seg til territorialfarvannets yttergrense.¹⁸ Tar man bestemmelsen i EØS-avtalen art. 126 på ordet, bør således det geografiske anvendelsesområdet begrense seg til landterritoriet, indre farvann og territorialfarvannet.

ESA og EU har imidlertid vært av den oppfatning at EØS-avtalens territorielle anvendelsesområde må avgjøres etter lignende kriterier som EU-retten.¹⁹ ESA har i denne sammenheng uttalt at «the scope of application of the EEA Agreement is to be defined in a *functional manner*, and in light of the *object* and *purpose* of the EEA Agreement» (våre uthevinger).²⁰ Dette er sammenfallende med EU-rettens anvendelsesområde. Etter TEU art. 52²¹ gjelder EU-traktatene «for» medlemsstatene.²² Det gjøres ingen henvisning til medlemsstatenes «territorium», men etter EU-domstolens praksis skal det geografiske anvendelsesområdet som utgangspunkt fastsettes etter *funksjonelle*, snarere enn geografiske kriterier.²³ EU-rettens

17. Dommene kommer fra Agder og Frostating lagmannsrett og er inntatt i henholdsvis LA-2001-1152 (*Kvitsjøen*) avsagt 10. desember 2001 og LF-2006-24118 (*Leinebris*) avsagt 21. september 2006. Dommene er omtalt av Laurantzson (Laurantzson, 2020, s. 25).

18. Havrettskonvensjonen (UNCLOS) art. 2 nr. 1.

19. Se f.eks. Grunnlagt uttalelse avgitt 24. september 1999, Doc. No 6990-D, og Grunnlagt uttalelse avgitt 2. april 2004 i Sak 2229. For EU sin del har de i flere tilfeller ansett rettsakter som får anvendelse utenfor territorialfarvannet som «EØS-relevant», se f.eks. Dir. 2008/56/EC *Havstrategidirektivet*, Dir. 2013/30/EU *Offshore-direktivet*.

20. ESAs brev til Norge av 16. august 2002 (doc. no 02-5970-D).

21. Tidligere Roma-traktatens art. 227 nr. 1.

22. «Traktatene gjelder for Kongeriget Belgien, Republikken Bulgaria, Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark [...] og Nordirland» (våre uthevinger).

23. Se C-6/4, 20.10.2005, *Kommisjonen mot Storbritannia*, avsnitt 115 flg., og generaladvokat Cruz Villalóns generelle redegjørelse i C-347/10, *Salemink*, avsnitt 43 flg.

anvendelse begrenses således ikke til de områdene som tradisjonelt i folkeretten er ansett som *territorium*, men får generelt anvendelse der statene har *jurisdiksjon* (Arnesen i Arnesen et al., 2018, s. 947). Anvendelsesområdet strekker seg således til områder utenfor territorialfarvannet, også der rettsakten etter sin ordlyd gjelder «territoriet» til statene.²⁴

Tar man bestemmelsen på ordet, bør den tolkes i tråd med den festnede praksis i folkeretten, slik denne er redegjort for over.²⁵ Dette harmonerer også med EFTA-domstolens praksis i *Pedice*, hvor det gis uttrykk for at man skal være forsiktig med å tolke EØS-avtalen slik at anvendelsesområdet utvides.²⁶ Dette kan tas til inntekt for at bestemmelser som avgrenser EØS-avtalens anvendelsesområde, bør tas på ordet.

Videre bør bestemmelsen leses i kontekst og i lys av sitt formål.²⁷ Et viktig formål bak EØS-avtalen er å forme et ensartet europeisk økonomisk samarbeidsområde og opprettholde en lik fortolkning og anvendelse av EØS-avtalen.²⁸ Formålet om ensartethet vil i det vesentlige si ensartethet med EU, slik at EØS-retten er homogen med EU-retten. En lik anvendelse av EØS-avtalen bør derfor tas til inntekt for at utstrekningen av anvendelsesområde også bør være det samme som i EU-retten.

På den annen side, en av metodene som er brukt for å skape harmoni mellom EØS- og EU-retten, er å speile bestemmelsene som skal implementeres i EØS-avtalen med de tilsvarende bestemmelsene i EU-retten. Det at EØS-avtalen art. 126 nr. 1 fikk en annen formulering enn sitt motstykke i TEU art. 52,²⁹ kan således tas til inntekt for at forskjellen var tilsiktet.

At forskjellen kan ha vært tiltenkt, styrkes ved at også Frihandelsavtalen fra 1973 mellom Norge og EU hadde tilsvarende ordlyd.³⁰ Norges posisjon var også da at avtalen ikke fikk anvendelse på aktivitet i områder utenfor territorialfarvannet. Dette var EU klar over (Utenriksdepartementet, 1981, s. 4; Arnesen i Arnesen et al., 2018, s. 947). Fra norsk side ville man nok derfor hevde at uenigheten ble løst ved den valgte ordlyden. *Arnesen* tar dette til inntekt for at etableringen av en tilsvarende regel i EØS-avtalen derfor burde virket som en oppfordring til EU om å klargjøre en eventuell uenighet (Arnesen, 1994, s. 442). Det er vel kanskje like nærliggende at *Norge* burde initiert å løse uenigheten (i denne retning, Trosdahl, 2018,

24. C-347/10 *Salemink*, avsnitt 35.

25. Utgangspunktet etter VCLT art. 31 er at folkerettslige avtaler skal tolkes etter sin ordlyd.

26. Se Sak E-4/04, *Pedice*, avsnitt 28.

27. Se VCLT art. 31 nr. 1.

28. Se EØS-avtalens fortale, avsnitt 5, 16.

29. «Territorier» vs. «for» Stat X.

30. Se Frihandelsavtalen art. 35.

s. 87 flg.). Særlig med tanke på at Fiskeriavtalen av 1980, som klart nok får *anvendelse* utenfor territorialfarvannet, bruker tilsvarende ordlyd.³¹

Ser vi på etterfølgende praksis mellom partene,³² finnes det både eksempler på at Norge har bestridt og tatt inn rettsaker med anvendelse utenfor territorialfarvannet, som EU har vurdert som EØS-relevante.³³ Norge har imidlertid reservert seg retten til, etter en konkret vurdering, å påta seg spesifikke EØS-forpliktelser utenfor territoriet. Som referert i Meld. St. 5 (2012–2013) har det seg nemlig slik at:

En sterk saklig eller økonomisk sammenheng mellom de deler av en konkret aktivitet som skjer innenfor og utenfor territoriet, kan tilsi at Norge i en gitt situasjon velger å innlemme i EØS-avtalen rettsaker med et virkeområde som omfatter økonomisk sone eller kontinentalsokkelen. I slike tilfeller har det vært en klar forutsetning fra norsk side at utvidet geografisk anvendelse av enkelte rettsaker ikke endrer den prinsipielle forståelsen av EØS-avtalens geografiske virkeområde. I andre tilfeller kan Norge på nasjonalt grunnlag velge å ha tilsvarende regler utenfor territoriet som det en EØS-rettsakt fastsetter innenfor territoriet. (Utenriksdepartementet, 2012, s. 41)

Norge har opprettholdt denne posisjonen, også når det kommer til å tilpasse allerede eksisterende norsk regelverk til EU/EØS-retten. Dette har vært tilfellet i flere saker hvor Norge etter at ESA har truet med traktatbruddsøksmål, tilsynelatende har gitt etter for ESAs syn om at EØS-retten må anvendes etter funksjonelle kriterier.³⁴

Det virker symptomatisk for Norges – men også ESAs – del at man ikke ønsker spørsmålet om EØS-avtalens geografiske anvendelsesområde satt på spissen (se videre Laurantz, 2020, s. 24–25). Norge har likevel kategorisk presisert sin fortsatte uenighet med ESA og forklart lovendringer og implementering med den begrunnelse som er referert til over i Meld. St. 5 (2012–2013) (Utenriksdepartementet, 2012, s. 41).

Det er vanskelig å trekke en endelig konklusjon om rekkevidden av EØS-avtalens geografiske virkeområde. *Finn Arnesen og Tarjei Bekkedal* er av den oppfat-

31. Fiskeriavtalen art. 11.

32. Jf. VCLT art. 31 nr. 3 (b).

33. Til første kategori hører bl.a. *Havstrategidirektivet* (2008/56/EF), som bl.a. pålegger statene å utarbeide forvaltningsplaner i tråd med overordnede kriterier bestemt av EU for å sikre god miljøstatus i havområdene, og *Direktivet for sikkerhet for olje- og gassvirksomhet til havs* (2013/30/EF), som begge etter Norges syn går utover EØS-avtalens geografiske virkeområde.

34. Se f.eks. grunnlagt uttalelse av 24. september 1999 (dok. 69990-D), grunnlagt uttalelse av 2. april 2004 i sak 2229.

ning at den norske holdningen har et robust rettskildemessig grunnlag (Arnesen & Bekkedal, 2017, s. 10), mens *Peter Ørebech* er av den oppfatning at det er «dårlige odds» for den norske posisjonen (Ørebech, 2015, s. 5). *Kari Anne Trosdahl* heller i samme retning som Ørebech (Trosdahl, 2018, s. 112 flg.).

Det er klart at spørsmålet om utstrekningen av EØS-avtalens geografiske virkeområde kan by på vanskelige avgrensningsspørsmål.³⁵ Hvordan man løser problemer som oppstår, må vurderes konkret, men problemstillingen er likevel gjennomgående i analysen av hvordan EØS-avtalen påvirker fiske- og sjømatnæringen.

3.3 STATSSTØTTE

Spørsmålet om lovligheten av statsstøtte til norske fiskeforetak har vært reist i flere sammenhenger.

I tråd med formålet om å legge til rette for like konkurransevilkår for markedsaktørene i utøvelsen av de fire friheter og at konkurransen ikke vrir,³⁶ nedlegger EØS-avtalen (art. 61 nr. 1) et generelt forbud mot statsstøtte som «vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer» (se generelt Sejersted, Arnesen, Rognstad, Foyn & Kolstad, 2011, s. 572 flg.).

Med bakgrunn i produktbegrensningen i art. 8 nr. 3 kommer ikke bestemmelsene om statsstøtte fastlagt i art. 61 til 63 til anvendelse i fiskerisektoren.³⁷ Det samme gjelder i utgangspunktet også statsstøtte til virksomhet som er «uatskillelig knyttet til» produkter som faller utenfor HS kapittel 25–95.³⁸

Det er imidlertid fastsatt særlige bestemmelser om statsstøtte til fiskerisektoren i protokoll 9 art. 4, jf. EØS-avtalen art. 20. Etter bestemmelsens nr. 1 skal «[S]tøtte gitt av statsmidler til fiskerisektoren som vrir konkurransen», avskaffes. Etter ordlyden er ikke vurderingstemaene i EØS-avtalen art. 61 og protokoll 9 art. 4 fullstendig identiske. For det første rammer protokoll 9 art. 4 etter sin ordlyd kun statsstøtte som faktisk *vrir* konkurransen (ikke der den «truer med å vri konkurransen»). For det andre inneholder ikke protokoll 9 art. 4 en opplisting av lovlige

35. Se om en alternativ løsning, lignende etter *Pedicele*-doktrinen (Arnesen i Arnesen et al., 2018, s. 953).

36. Se EØS-avtalen fortale avsnitt 5, art. 1 nr. 1 og art. 1 nr. 2 e). Se også Sak E-1/16, *Synnøve Finden*, avsnitt 55.

37. Spørsmålet om Norge gir ulovlig statsstøtte til sjømatnæringen, har vært oppe i flere sammenhenger. For en nærmere oversikt se Laurantzon (Laurantzon, 2020, s. 27).

38. Sak E-1/16, *Synnøve Finden*, avsnitt 59.

og mulig lovlige statsstøtteordninger, tilsvarende EØS-avtalen art. 61 nr. 2 og 3. EU- og EFTA-statenes felleserklæring om enighet av tolkingen av protokoll 9 art. 4 nr. 1 og 2 i EØS-avtalens sluttakt gir imidlertid holdepunkter for at bestemmelsen i protokoll 9 art. 4 må vurderes i lys av bestemmelsene i art. 61 og relevant EU-rett.³⁹ Sluttklæringen må for eksempel leses som at hva som er konkurransevridende, må baseres på EU-retten (Foss, 2011, s. 20; Stefánsson, 1996, s. 24). Det betyr imidlertid ikke at EU-retten anvendes direkte, og som påpekt av Arnesen kan det by på problemer å anvende rettspraksis knyttet til EØS-avtalen art. 61 og relevant EU-rett på spørsmålet om lovligheten av statsstøtte til sjømatnæringen (Arnesen i Arnesen et al., 2018, s. 341). Det er også usikkert i hvilken grad bestemmelsen gir private rettigheter.

Etter sin ordlyd gjelder forbudet mot konkurransevridende statsstøtte for hele «fiskerisektoren». Hva gjelder rekkevidden av dette, virker det klart at bestemmelsen får anvendelse på statsstøtte til selskaper som eier og driver fiskefartøyer og fiskeforedlingsforetak.⁴⁰ Det samme må gjelde andre former for statsstøtte knyttet til villfiske. Begrepet «fiskeri» eller «fisheries» omfatter nok også oppdrettsnæringen (Laurantzou, 2020, s. 28–29). Hva gjelder statsstøtte til andre næringer som er assosiert med sjømatnæringen, blir dette fort et spørsmål om Pedicel-doktrinen anvendelse.

Norske myndigheter kan f.eks. ønske å gi særlig regional støtte til sjømatprodusenters transport av sjømat for å sikre næringsutviklingen i distriktene, styrke utsatte regioner og bøte på særlig lange transportavstander fra avsidesliggende områder.⁴¹ Hvor støtten går direkte til sjømatprodusenten, fanges nok tilfellet opp av protokoll 9 art. 4. Spørsmålet om tilknytning må imidlertid vurderes konkret i forhold til den aktuelle ordningen. En ordning som er åpen for alle næringsvirksomheter i et område, må vurderes mot EØS-avtalens alminnelige regler. På den andre siden er vi av den oppfatning at en ordning som f.eks. tilgodeser godstransportør med den hensikt å støtte sjømatnæringen, bør falle utenfor det materielle anvendelsesområdet til EØS-avtalen.⁴²

Bestemmelsen i protokoll 9 art. 4 og tolkingen av denne har hatt liten betydning i praksis. Dette henger sammen med at ESA – med tilslutning fra EFTA-statene og EU (Bull, 2013) – gjennomgående har avvist at organet har kompetanse til å vurdere lovligheten av statsstøtte i fiskerisektoren (se nærmere om begrunnelsen for

39. Se erklæringens punkt 1, *in fine*.

40. Henholdsvis ESA sak 63948, avgjørelse 729/08/COL og ESA sak 55123, avgjørelse 176/05/COL.

41. Gjeldende EØS-rett har også egne regler om transportstøtte og tillater slike tiltak under nærmere vilkår (NOU 2012: 2, s. 596).

42. Se til sammenligning EFTA-domstolen sak E-1/16, *Synnøve Finden*.

dette, Laurantzon, 2020, s. 29–30).⁴³ At ESA mangler overvåkingskompetanse på området, ble endelig avgjort i *Marine Harvest*.⁴⁴

At bestemmelsen «betyr lite i praksis», er også påpekt i *Europautredningen* (NOU 2012: 2, s. 387). Bestemmelsen er like fullt en folkerettslig forpliktelse til å avskaffe statsstøtte som vrir konkurransen. Dette gjelder selv om mangelen på håndheving og overvåking muligens i praksis kan gi Norge et noe større handlingsrom.

At ESA mangler overvåkingskompetanse, betyr heller ikke at protokoll 9 art. 4 ikke åpner for avbøtende tiltak der en stat tildeler ulovlig statsstøtte. Artikkel 4 nr. 3 gir underforstått uttrykk for at en avtalepart i slike tilfeller kan «anvende antidumping og beskyttelsestoll». Dette er i hovedsak en henvisning til beskyttelsestiltak WTO-regelverket tillater. Anklager om at norsk oppdrettsnæring mottok subsidier, var også noe av bakgrunnen for den såkalte laksestriden. Etter krav fra skotske og irske lakseprodusenter iverksatte EU i flere perioder beskyttelsestiltak. Norge klaget til slutt EU inn for WTOs tvisteløsningsorgan.⁴⁵ Selv om Norge vant frem på flere punkter, var det i flere år etter at saken var avsluttet, en bekymring på norsk side for fremtidige beskyttelsestiltak fra EU (NOU 2012: 2, s. 676; Farsund & Langhelle i Melchior & Sverdrup, 2015, s. 122). Dette kan indikere at Norge vil være forsiktig med å utnytte den skjønnsmarginen som protokoll 9 art. 4 eventuelt gir.

Ved bortfall av EØS-avtalen vil den generelle plikten til å fjerne statsstøtteordninger i fisk- og sjømatsektoren falle bort. Siden Frihandelsavtalen av 1973 med tilhørende brevveksling («fiskebrevet») ikke har særlige bestemmelser knyttet til statsstøtte i fiskesektoren, vil det derfor være WTO og GATT som regulerer forholdet mellom EU og Norge på området for statsstøtte og bruken av utjevningstoll. Det er ikke noe generelt forbud mot statsstøtte i GATT, og selv om statsstøtte kan være forbudt under nærmere vilkår, vil bortfall av EØS-avtalen lempe på Norges forpliktelser overfor EU. På den andre siden vil statsstøtte fort lede til anklager om dumping, noe som ofte er både tidkrevende og kostbart å håndtere.

43. Sak E-2/94, *Scottish Salmon Growers Association Limited*, avgjørelse 729/08/COL, Dec. No: 176/05/COL, sak E-12/16, *Marine Harvest ASA*.

44. Sak E-12/16, *Marine Harvest ASA*, avsnitt 79.

45. Se sak DS337 *European Communities – Anti-Dumping Measure on Farmed Salmon from Norway*.

3.4 INVESTERINGER, ARBEIDSKRAFT OG TJENESTER I FISKERIENE OG HAVBRUKSNÆRINGEN

Etableringer og kapitalflyt i fiskeriene

Vi ser først på hvilke krav EØS-avtalen stiller til investeringer i *fiskeriene* og til fisket på norske kvoter i norske farvann. Spørsmålet knytter seg i hovedsak til reglene for eierskap i fiskeflåten og fangstadgangen.

EØS-avtalen gir som hovedregel EØS-lands borgere og selskaper som ønsker å drive næringsvirksomhet i en annen EØS-stat, rett til fri etablering på samme vilkår som nasjonale aktører.⁴⁶ Det skal heller ikke være noen restriksjoner på, eller diskriminering knyttet til, overføring av kapital mellom borgere bosatt i EØS-landene.⁴⁷

Adgangen til å drive ervervsmessig fiske og fangst med norsk fartøy er etter norsk rett i hovedsak regulert av deltakerloven.⁴⁸ Etter loven kan et fartøy ikke benyttes som driftsmiddel i fiske eller fangst uten ervervstillatelse.⁴⁹ Videre oppstiller loven, med tilhørende forskrifter, de nærmere vilkårene for når ervervstillatelse kan gis. Det stilles blant annet krav til mottaker av ervervstillatelsens (fartøyet eiers) nasjonalitet, bosted for mannskap, fiskere og fartøysfører, og ervervstillatelsens innehaver sin tidligere aktivitet innen fiske eller fangst.⁵⁰ Dette innebærer f.eks. at personkretsen som kan få ervervstillatelse, begrenses til *norske* statsborgere og selskap hvor den utenlandske eierandelen ikke overstiger 40 %.⁵¹ Det stilles videre krav til at mannskap, lottfiskere og fartøysfører har lokal tilhørighet.⁵² I tillegg oppstiller loven krav om at aktive fiskere må kontrollere minst 50 % av eierinteressene i selskapet, for at et selskap skal få ervervstillatelse.⁵³ For visse fartøy med torsketrållatelse gjelder plikt til å tilby visse fiskeforedlingsforetak råstoff.⁵⁴

46. EØS-avtalen art. 31.

47. EØS-avtalen art. 40.

48. Lov 26. mars 1999 nr. 15 Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).

49. Deltakerloven § 3.

50. Deltakerloven §§ 5 flg.

51. Deltakerloven § 5. Etter paragrafens første ledd kan utlending bosatt i Norge «bare bli tildelt ervervstillatelse når fartøyets største lengde er mindre enn 15 meter».

52. Deltakerloven § 5 a.

53. Deltakerloven § 6 annet ledd.

54. Dette systemet er også forankret i deltakerloven og i forskrift 12. september 2003 nr. 1131 om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse (leveringspliktforskriften). Dette er en begrensning på det frie varebyttet, men er lovlig fordi handel med fisk faller utenfor EØS-avtalens saklige anvendelsesområde.

Det er på det rene at begrensningene deltakerloven oppstiller, knyttet til nasjonalitet og bosted, som utgangspunkt omfattes av EØS-avtalens regler om etableringsfrihet og fri kapitalflyt (Arnesen, 2015, s. 5).⁵⁵

Når Norge likevel har opprettholdt begrensningene, skyldes dette *for det første* de reservasjonene Norge gjorde i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen, for etablerings- og kapitalreglene knyttet til fiske. Disse er fastlagt i avtalens vedlegg VIII og XII. Etter vedleggene kan Norge fortsette å anvende diskriminerende restriksjoner for utenlandske statsborgere og selskaper som *gjaldt ved inngåelsen* av EØS-avtalen knyttet til fiske og fiskefartøyer.⁵⁶ Unntaket inkluderer etableringer innen fiske, eierskap til fiskefartøyer og drift av fiskefartøyer og tiltak nødvendige for å håndheve slike regler. Begrepet «fiske» (eller på engelsk «fishing operations») favner vidt og er av ESA tolket til også å omfatte fangst av snøkrabbe og andre sedentære arter.⁵⁷ Det er et vilkår etter vedleggene at begrensningen er en videreføring av restriksjoner som forelå ved inngåelsen av EØS-avtalen. Vedleggene kan med andre ord etter sin ordlyd begrense norske myndigheters mulighet til å endre ordninger knyttet til eierskap og nasjonalitet i fiskeflåten. Det stilles imidlertid ikke krav om at eksisterende restriksjoner ved lovendring forblir ordrett det samme eller forblir i samme form. Det er således ikke noe i veien for at norske myndigheter endrer reguleringen så lenge den i substans tilsvarende den tidligere begrensningen.⁵⁸ Det kan heller ikke være noe i veien for at norske myndigheter lempet på innskrenkningene. Det er imidlertid usikkert om en liberalisering kan reverseres (Stefánsson, 1996, s. 43).

For det andre er, som nevnt over, Norges prinsipielle syn at fisk faller utenfor EØS-avtalens både saklige og geografiske virkeområde. Dersom Norge skulle ønske å begrense retten til fri etablering og kjøp og salg av aksjer innen fiskerinæringen ytterligere, eller skjerpe begrensningene som allerede eksisterte ved inngåelsen av EØS-avtalen, kan dette synet bli utfordret. Vi viser i denne sammenheng til det generelle som er sagt over i avsnitt 3.2. Det skal likevel knyttes et par særskilte kommentarer til etableringsfriheten og kapitalreglene.

Spørsmålet om lovligheten av norske eierbegrensninger var oppe i forbindelse med en klagesak for ESA, i den over omtalte *eierbegrensningssaken*.⁵⁹ Selv om saken gjaldt oppdrettssektoren, har den likevel overføringsverdi på villfiske. ESA

55. Se ESA sak nr. 79718, avgjørelse 173/17/COL s. 5, med videre henvisninger til rettspraksis.

56. Vedlegg VIII til EØS-avtalen om etableringsrett, punkt 10; vedlegg XII til EØS-avtalen om fri bevegelse for kapital, punkt 1 (h).

57. ESA sak nr. 79718, avgjørelse 173/17/COL.

58. ESA sak nr. 79718, avgjørelse 173/17/COL.

59. Se sak 68781, også omtalt over.

argumenterte i saken med at Pedicel-doktrinen ikke kunne anvendes på etableringsreglene, noe som bl.a. må begrunnes i ESAs lesning av *Pedicel*.⁶⁰ ESA leste nemlig EFTA-domstolens avgjørelse slik at Pedicel-doktrinen kun kan anvendes på ordninger som påvirker *handelen* med produkter som faller utenfor produktbeskrivelsen i art. 8 nr. 3 (se nærmere om ESAs begrunnelse i Laurantz, 2020, s. 45). Etter ESAs syn var ikke dette tilfellet for de norske eierskapsbegrensningene. Derfor, og fordi en anvendelse av etableringsreglene heller ikke ville påvirke Norges eksklusive rett til å regulere handelen med fisk, var ikke Pedicel-doktrinen anvendelig.⁶¹

Etter vår mening kan neppe EFTA-domstolens praksis leses slik at det avgjørende er tilknytningen til *omsetningen*. Vi mener at er det heller tilknytningen til produktet som er det avgjørende. Et av formålene bak produktavgrensningen var jo nettopp at avtalepartene skulle få beholde friheten til selv å fastsette sine ordninger for fisk- og sjømatprodukter, uten å være bundet av reglene i EØS-avtalen.⁶² Dette burde derfor også gjelde ordninger for hvem som etablerer seg i fiskeflåten. Som *Arnesen* antar vi at «reguleringer av forhold knyttet til etableringer av foretak som produserer produkter som ikke hører inn under HS kapitlene 25 til 97, faller utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde» (*Arnesen*, 2015, s. 8).

Hva gjelder kapitalreglene er nok tilknytningen svakere. Der en ønsker å kjøpe mindre eierandeler eller investere i et fiskeselskap, kan det tenkes at kapitalreglene kommer til anvendelse. Her er det imidlertid ikke bare tilknytningen til omsetningen som kan virke avledet, men også tilknytningen til produktet som sådan. Som påpekt av *Arnesen* kan det hevdes at formålet med en kapitalanbringelse ikke knytter seg til avkastningen på selve produktet, men ønsket om kapitalavkastning og kapitalgevinst (*Arnesen*, 2015, s. 9).

Det er ikke avklart hvilken betydning produktavgrensningen i EØS-avtalen art. 8 nr. 3 har i relasjon til etablerings- og kapitalreglene. Norges forsiktighet med hensyn til å teste grensene for EØS-avtalens anvendelsesområde kan tale for at denne usikkerheten i seg selv representerer en politisk hindring for Norges rettsutøvelse. Ved et eventuelt bortfall vil følgelig Norge potensielt stilles friere til å fastlegge sine ordninger både rent rettslig og politisk.

60. ESAs åpningsskriv i sak 68781 av 11. juli 2012.

61. ESAs åpningsskriv i sak 68781 av 11. juli 2012., s. 5-6.

62. Dette formålet er uttalt i *Pedicel* avsnitt 25 og *Synnøve Finden* avsnitt 56.

Etableringer og kapitalflyt i oppdrettsnæringen

Spørsmålet om og eventuelt i hvilken utstrekning EØS-avtalens regler om etableringer og kapitalanbringelser kommer til anvendelse på *oppdrettsnæringen*, er ikke avgjort av EFTA-domstolen.

ESAs syn er imidlertid at etableringsfriheten også gjelder innenfor oppdrettsnæringen. For det første begrunner ESA dette med at reservasjonene i vedlegg VIII og XII ikke gjelder for oppdrettsnæringen. Vedlegg VIII gjelder etter sin ordlyd etableringer «innen fiske», mens vedlegg XII gjelder begrensninger på retten til å eie «fiskefartøyer». I *Stolt Sea Farm*-saken tolket ESA det dit hen at hverken vedlegg VIII punkt 10 eller vedlegg XII punkt 1 (h) gir Norge rett til å dispensere fra anvendelsen av reglene i EØS-avtalen om etableringer og kapitalflyt på oppdrettsnæringen.⁶³ Spørsmålet i saken var om kravet i norsk lovgivning til at det ved tildeling av oppdrettskonsepsjoner skulle «særlig legges vekt på ... at eierinteresser i anlegget så vidt mulig har lokal tilknytning», var i strid med EØS-rettens etableringsregler.⁶⁴ Selv om Norge den gang argumenterte med at unntakene også måtte få anvendelse på oppdrettsnæringen, ser det ikke ut til at dette synspunktet er opprettholdt fra norsk side.⁶⁵

For det andre begrunner ESA sitt syn med at etableringer i oppdrettsnæringen faller innenfor EØS-avtalens saklige anvendelsesområde. I *Stolt Sea Farm*-saken argumenterte Norge med at siden oppdrett var omfattet av EUs felles fiskeripolitikk (CFP), som faller utenfor EØS-avtalen, var det heller ingen rett til etableringsfrihet i oppdrettsnæringen. Norges argumentasjon må leses på bakgrunn av at saken kom opp før *Pedidel*. Siden ESA ikke kunne se at EØS-avtalen hjemlet andre unntak på etableringsfriheten og kapitalflyten enn de lagt ned i vedlegg VII og XII, avviste overvåkingsorganet at EØS-avtalens regler om etableringsfrihet og fri flyt av kapital ikke får anvendelse på havbruksnæringen. Norge valgte ved endring av regelverket, som resulterte i dagens lov om akvakultur⁶⁶ – «etter konsultasjon med Stortingets EØS-utvalg» – å fjerne vilkåret om lokalt eierskap (Fiskeri- og kystdepartementet, 2005, s. 20).

Den andre saken kom opp i forbindelse med en klage fra Marine Harvest på norske eierskapsbegrensninger i oppdrettsnæringen, i den såkalte *eierbegrensningssaken* som vi behandlet over.⁶⁷ Etter norsk forskrift var tillatelse fra departementet nødvendig ved erverv av eierandeler i et oppdrettsselskap der ervervet medfører at

63. Sak nr. 24825, ESA grunnlagt uttalelse, avgjørelse nr. 337/01/COL s. 6.

64. Kravet var fastsatt i den nå opphevede lov om oppdrett av fisk, skalldyr mv., lov 14. juni 1985 nr. 68, § 6 (3) b).

65. Det rådende synspunktet ser ut til å være at innenfor oppdrettsnæringen «er det ingen unntak fra EØS-avtalen hva gjelder eierskapsregler» (NOU 2012: 2, s. 667; Benjaminsen, 2017, s. 47).

66. Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur.

67. Sak nr. 68781.

erververen fikk kontroll med mer enn 15 % av den totale biomassen det gis konseksjon til.⁶⁸ Ved erverv som medførte kontroll av mer enn 25 %, skulle slik tillatelse ikke gis. I juli 2012 åpnet ESA sak mot Norge begrunnet i at Norge ikke hadde overholdt sine EØS-rettslige forpliktelser om etableringsfrihet.⁶⁹ ESA begrunnet synet sitt med at kun ordninger som er uatskillelig knyttet til *handelen* med produkter som faller utenfor produktbeskrivelsen i art. 8 nr. 3, også faller utenfor EØS-avtalens saklige anvendelsesområde (se nærmere om ESAs begrunnelse, Laurantzon, 2020, s. 45–46). Videre begrunnet ESA sitt syn med at hvis alle nasjonale tiltak som omhandler etableringer eller investeringer i sjømatsektoren skulle falle utenfor EØS-avtalens saklige anvendelsesområde, ville sektortilpasninger som de en finner i vedlegg VIII og XII, være overflødige. Også i denne saken valgte norske myndigheter å endre ordningen, med forsikringer om at «Staten har opprettholdt sitt prinsipielle syn i forhold til EØS-avtalen» (Fiskeri- og kystdepartementet, 2013, s. 12 og 91).

Også her mener vi at ESAs argumentasjon er basert på en feillesing av EFTA-domstolens praksis. I tillegg kommer at havbruk spilte en mer «underordnet rolle» da EØS-avtalen ble inngått og det ble avtalt et prinsipielt skille mellom oppdretts- og fiskerier (NOU 2012: 2, s. 667).⁷⁰ Selv om oppdrett skiller seg fra tradisjonelt fiske, bør det vi har sagt over hva gjelder etablerings- og kapitalanbringelser i fiskeri, gjelde tilsvarende for oppdrettsnæringen. I tillegg kan parallellen til husdyrhold i landbruket, der etablerings- og kapitalreglene klart ikke kommer til anvendelse, tilsi at reglene heller ikke kommer til anvendelse på fiskeoppdrett.

Selv om Norges syn prinsipielt er at oppdrettsnæringen faller utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde, ser vi at EØS-avtalen *i praksis* har innvirkning på utøvelsen av norsk lovgivningsmyndighet.⁷¹ Et eventuelt bortfall av EØS-avtalen vil derfor gi norske myndigheter et utvidet handlingsrom, også innenfor oppdrettsnæringen.

Hva gjelder *foredlingsindustrien*, gjør vedlegg XII punkt 1 litra h det klart at forbeholdene knyttet til eierskap av fiskefartøyer etablert før EØS-avtalen *ikke skal være til hinder* for at «utenlandske statsborgere investerer i landbasert fiskeforedling eller i selskaper som bare er indirekte engasjert i fiske». Bestemmelsen sier ikke annet enn at den ikke skal tolkes dit hen at den får begrensende rettsvirkninger på uten-

68. Forskrift nr. 1800 om kontroll med eiermessige endringer i selskap mv. som innehar tillatelse til oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjø (Forskrift om eierkontroll i matfiskoppdrett) av 22. desember 2004.

69. Sak nr. 68781, ESA formelt varsel, avgjørelse nr. 186/12/COL.

70. Protokoll 9 skiller heller ikke prinsipielt mellom de to næringene.

71. Stolt Seafarm- og Marine Harvest-sakene illustrerer et for så vidt interessant poeng, at ikke nødvendigvis bare andre EU-rettssubjekter, men også *norske selskaper* bruker EØS-avtalen til å hevde sine EØS-rettigheter i Norge.

landske investeringer i foredlingsforetak. Følger man imidlertid ESAs argumentasjonslinje i *eierbegrensningssaken*⁷² og argumenterer for at forbeholdene er ment uttømmende (hvis ikke ville de vært «overflødige»), er det lett å ta bestemmelsen til inntekt for at investeringer i landbasert fiskeforedling (og selskaper som bare indirekte er engasjert i fiske) skal omfattes av reglene om de fire friheter. Norske myndigheter har behandlet foredlingsindustrien som om den er omfattet av EØS-avtalen, om enn muligens i strid med sitt *prinsipielle syn*.

Fri bevegelighet for arbeidstakere

EØS-avtalen hjemler også fri bevegelighet for arbeidstakere, med det formål å etablere et felles arbeidsmarked innen EØS-området (Sejersted et al., 2011, s. 357). En ser fort at også begrensninger i utlendingers rett til arbeid på norske fiskefartøy kan reise EØS-rettslige spørsmål. Dette var også bakgrunnen for *Leinebris-* og *Kvitsjøen*-sakene, som begge gjaldt ulovlig fiske i norsk økonomisk sone.⁷³ Sakene hadde sitt opphav i at fiskeforbudsloven § 3 stilte krav om at høvedsmannen og minst halvparten av mannskapet på visse fiskefartøy måtte være norske. Hverken i *Leinebris* eller *Kvitsjøen* var dette kravet oppfylt.⁷⁴ Norges posisjon var (og er), som redegjort for over, at spørsmålet gjelder forhold som faller utenfor EØS-avtalens geografiske anvendelsesområde, og at Norge derfor står fritt til å forskjellsbehandle arbeidstakere på bakgrunn av nasjonalitet i norsk økonomisk sone.⁷⁵ Etter press fra ESA valgte imidlertid Norge å endre loven, til dagens krav i deltakerloven om tilknytning til kystsamfunnet.⁷⁶ *Europautredningen* påpeker at lovgiver «med andre ord motvillig [aksepterte] at spørsmålet var dekket av EØS-avtalen, men fant i stedet frem til et annet kriterium, som langt på vei søker å oppnå samme formål» (NOU 2012: 2, s. 674). Om norske myndigheter «aksepterte» ESAs premiss eller kun ønsket å unngå konflikt, kan nok diskuteres.⁷⁷ Hva gjelder den nærmere

72. Sak nr. 68781, ESA formelt varsel, avgjørelse nr. 186/12/COL, side 6.

73. LA-2001-1152 (*Leinebris*) og LF-2006-24118 (*Kvitsjøen*).

74. I *Leinebris* var tilfellet at både kapteinen og mannskapet på en 60 % norsk eid tråler som hadde fisket i norsk økonomisk sone, var nederlandske og ikke bosatt i Norge. Rederiet fikk derfor forelegg og et inndragningsforelegg. I *Kvitsjøen* var tilfellet at både fartøy og mannskap var norske, men fartøyføreren var dansk/færøysk borger bosatt på Færøyene. Etter å ha fisket i norsk økonomisk sone fikk rederiet foretaksforelegg.

75. Se Norges korrespondanse med ESA gjengitt i *Kvitsjøen*.

76. Inspirasjon til denne modellen kom fra Storbritannia og var godtatt av EU-kommisjonen.

77. I forarbeidene til endringene i fiskeforbudsloven ble det uttalt at formålet med å endre loven var å «[bidra] til å fjerne usikkerheten i forhold til om Norge oppfylder sine forpliktelser som følge av EØS-avtalen i forhold til regelverket om fri bevegelighet for arbeidstakere», noe som kan trekke i begge retninger (Fiskeri- og kystdepartementet, 2006, s. 1).

vurderingen av EØS-avtalens geografiske virkeområde, viser vi til det som er sagt over i 2.3.

Norge har ikke hevdet at tiltak som gjelder bruk av arbeidskraft i sjømatsektoren, faller utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde. Dette gjelder både arbeid i fiskeriene, oppdrettsnæringen og foredlingsindustrien. Hvis Norges posisjon likevel er at *Pedical*-doktrinen på prinsipielt grunnlag også får anvendelse på fiskere og arbeidere i oppdrettsnæringen, må man nok tolke norsk overholdelse av reglene ut fra et ønske fra norsk side om å ha en *tilsvarende* rettsstilstand for arbeidskraft innenfor sjømatsektoren som på andre livsområder EØS-reglene kommer til anvendelse. EØS-avtalen kan derfor anses som en begrensning på norsk lovgivningsmyndighet, uavhengig av om overholdelse er av plikt eller vilje. Et bortfall av EØS-avtalen vil derfor gi norske myndigheter større frihet til å fastsette egne ordninger.

Tjenester

Særlig oppdrettsnæringen er en stor mottaker av tjenester, som notspyling, brønnbåter, inspeksjoner av anlegget, kvalitetsprøving, analyser, sertifisering og andre konsulenttjenester. Disse er i stor grad knyttet til kvalitetssikring og selve driften av anleggene. Oppdretterne har også behov for tjenester for å påse at kravene til dyrehelsen, sykdomsbekjempelse, hygiene og matsikkerhet overholdes.

Etter EØS-avtalen er det som utgangspunkt fri flyt av tjenester. *Pedical* gjaldt tjenester (tilbud av annonseplass) knyttet til et produkt utenfor produktbeskrivelsen i EØS-avtalen art. 8 nr. 3 (vin). Tilknytningen til å fremme handelen med det aktuelle produktet var i så måte utpreget.⁷⁸ Selv om kvalitetskrav til driften og de veterinære forholdene i oppdrettsnæringen klart legger til rette for at grossister ikke trenger bekymre seg for beskaffenheten til produktet de importerer, og forbrukere trygt kan spise sjømatproduktet de har kjøpt, er tjenestenes tilknytning til sjømatproduktet mer perifer enn i både *Pedical* og *Synnøve Finden*.

Legger man til grunn ESAs syn om at tilknytningen må knytte seg til *omsetningen*, vil begrensninger i friheten til å yte tjenester til oppdretterne måtte vurderes mot EØS-retten, mens dette vil være mer tvilsomt om man legger vekt på tilknytningen til oppdrettsvirksomheten. Denne usikkerheten faller naturlig nok bort ved et eventuelt bortfall av EØS-avtalen, koherent med et økt rettslig handlingsrom for Norges del. En rekke av tjenestene oppdrettsnæringen mottar, knytter seg til veterinæravtalen. Det kan derfor reises spørsmål ved om tjenester som er knyt-

78. Det samme kan sies om sak E-1/16 *Synnøve Finden*.

tet til å oppfylle kravene etter EUs veterinære regelverk, uansett faller inn under EØS-avtalens materielle anvendelsesområde, som et «særskilt angitt» område.

3.5 MILJØKRAV

Miljøvern er et sektorovergrep tema som gjennomgående har betydning for utformingen av EU/EØS-retten, og dermed for hvilke krav som stilles til forskjellige næringer. Beskyttelse av miljøet er avhengig av både internasjonalt og regionalt samarbeid, og den internasjonale miljøretten danner bakgrunn og rammeverk for EU-miljøretten.⁷⁹ EU-miljøretten er imidlertid generelt mer detaljert og konkret enn de multilaterale miljøforpliktelsene. Samtidig har EU blitt en stadig større pådriver for mer omfattende miljøforpliktelser internasjonalt, og på flere områder stiller EU-retten strengere krav enn den øvrige folkeretten (NOU 2012: 2, s. 577).

EØS-retten stiller generelle krav til miljø knyttet til alle de fire friheter, og Norge har gjennom EØS-avtalen tatt inn det meste av EUs miljøpolitikk og miljøregler (NOU 2012: 2, s. 572). Disse kravene har også betydning for sjømatnæringen i Norge. EØS-avtalen art. 73 fastsetter de nærmere formålene og prinsippene for virksomhet på miljøområdet. De EØS-relevante rettsaktene på miljøområdet er tatt inn i vedlegg XX, jf. EØS-avtalen art. 74. EUs miljørett favner vidt, og det aller meste anses EØS-relevant (NOU 2012: 2, s. 572). Det er likevel viktige områder som faller utenfor, inkludert områder innenfor klassisk miljøvern og biologisk mangfold.

At Norge ikke er en del av EUs felles fiskeripolitikk (CFP) og EØS-avtalens begrensede saklige og geografiske anvendelsesområde, spiller inn i denne sammenheng. For havfiske følger i hovedsak de kravene som stilles til forvaltning av fiskebestanden, forurensning fra fiskebåter og biomangfold, av andre internasjonale forpliktelser enn EØS-avtalen.

Både havstrategidirektivet (2008/56/EF) og direktivet for maritim arealplanlegging (2014/89/EU) er for eksempel unnlatt tatt inn, selv om EU betrakter førstnevnte som EØS-relevant (om innholdet i disse, se Laurantzog, 2020, s. 32). Norge er likevel av den oppfatning at landet i praksis oppfyller kravene havstrategidirektivet oppstiller, da den norske modellen skal ha vært inspirasjonskilde for EU i utarbeidelsen av direktivet (Utenriksdepartementet, 2012, s. 28; Bugge, 2011, s. 28). Selv om direktivet ikke er tatt inn i EØS-avtalen, foregår det omfattende samarbeid mellom EU og Norge på området. Et eventuelt bortfall av EØS-avtalen

79. Den internasjonale miljøretten inkluderer bl.a. Havrettskonvensjonen, Århus-traktaten, Kyoto-protokollen, Paris-avtalen, MARPOL, OSPAR og Bio-mangfold-konvensjonen samt internasjonal sedvanerett.

vil nok derfor kunne påvirke samarbeidsklimaet, men også fjerne usikkerheten rundt havstrategidirektivets EØS-relevans.

Det er større usikkerhet knyttet til EU-miljørettens påvirkning på havbruk. EUs vannrammedirektiv, direktiv 2000/60/EF, har til formål å sikre bærekraftig bruk, beskyttelse og forbedring av tilstanden i ferskvann, grunnvann og kystnære områder. Direktivet er gjennomført i norsk rett gjennom vannforskriften.⁸⁰ Direktivet stiller krav til kjemisk og økologisk kvalitet i fjorder, innsjøer, vassdrag og områdene langs kysten ut til 1 nm fra grunnlinjen. Direktivet krever at vanntilstanden heves til det som direktivet definerer som «god tilstand». EØS-statene skal derfor måle den menneskeskapte påvirkningen på vannmiljøet og fastsette vannforvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogrammer for å oppnå de enkelte miljøkrav. De første vannforvaltningsplanene med tilhørende tiltaksprogrammer gjelder i perioden 2016–2021 og er nå under revidering. Direktivet krever også at forringelse av vannmiljøet forebygges. Dette er etter EU-domstolens praksis forstått som et *forbud* mot forringelse, med mindre nærmere angitte unntak er oppfylt.⁸¹

Hvilke krav vannrammedirektivet stiller knyttet til oppdrettsnæringen, har vært gjenstand for debatt. Oppdrett kan ha en rekke negative effekter på miljøet. Utslipp av kjemikalier, kobber, avfall fra fôr, biologisk avfall og næringssalter knyttet til respirasjon fra fisken selv bidrar alle til forurensning av fjorder og kystområder (Nærings- og fiskeridepartementet, 2015, s. 10). Dette er problemer som derfor må hensyntas slik at formålet om «god tilstand» oppfylles, og forbudet mot å ikke forringe vannkvaliteten overholdes. Dette bør gjelde i utrednings- og tildelingsfasen i forbindelse med bevilging av lokalitetstillatelse og utformingen av regionale planer som åpner for oppdrett, i driftsfasen blant annet ved vurderingen av regulering av produksjonskapasiteten etter det såkalte trafikklyssystemet,⁸² og for reglene i avviklingsfasen av oppdrettsvirksomhet.

I denne sammenheng spiller også det såkalte EIA-direktivet inn (direktiv 2014/52/EU om miljøkonsekvensutredninger). Direktivet er gjennomført i norsk rett gjennom forskrift om konsekvensutredninger. Her stilles det krav om at det skal foretas konsekvensutredning dersom etablering eller endring av akvakulturanlegg kan føre til «vesentlige virkninger for miljø eller samfunn».⁸³ Hva som kan regnes

80. Forskrift nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen av 15. desember 2006.

81. Sak C-461/13 *Weser*.

82. Forvaltningen vurderer etter dette systemet om det skal åpnes for vekst (grønn sone), *status quo* (gul sone) eller nedtrapping (rød sone) i produksjonskapasiteten i områder for lakse- og ørretoppdrett. Systemet er hjemlet i forskrift nr. 61 om *produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret* (produksjonsområdeforskriften) av 16. januar 2017.

83. Også vannrammedirektivet stiller visse krav til konsekvensutredninger, såkalte «Article 4 (7) Applicability Assessments».

som «vesentlig» miljøpåvirkning, er et tolkingsspørsmål, og Norges posisjon har vært at rammene rundt det å få oppdrettskonsesjon er såpass strenge, at kravet til konsekvensutredning uten videre er oppfylt. Ved implementeringen av vannrammedirektivet har imidlertid statene fått konkrete kvalitetsmål å forholde seg til, slik at disse muligens må spille inn i vurderingen.

Forvaltningsplanene og tiltaksprogrammene etter vannrammedirektivet for perioden 2016–2021 anser ikke oppdrett som en påvirkningsfaktor for vannmiljøet, i motsetning til det som opprinnelig hadde vært planen.⁸⁴ Særlig problemer knyttet til genetisk påvirkning på villfisk som følge av spredning av sykdom og rømning fra havbruk har vært ansett problematisk. Etter direktivet er ikke biologisk påvirkning av fisk et kvalitetselement i kystvann (hvor oppdrett som oftest foregår), men regnet som en påvirkningsfaktor i innlandsvann og elver.⁸⁵ Norge erkjenner at påvirkningen fra oppdrett på villfisk er et relevant spørsmål i innlandsvann og elver, men har unnskyldt seg med en frykt for manglende kunnskap om påvirkningen på villfisken, og at den konkrete sammenhengen mellom påvirkningen av oppdrett og statusen i innlandsvann er «very difficult to verify».⁸⁶ Etter planen skal biologisk påvirkning fra oppdrett omfattes av plan- og forvaltningsarbeidet for 2022–2027, men om dette skjer i overensstemmelse med direktivet, vites ennå ikke. I november 2015 klaget en rekke miljøorganisasjoner Norge inn for ESA med den begrunnelse at Norge ikke oppfylder kravene i vannrammedirektivet med hensyn til biologiske effekter og andre alvorlige konsekvenser av oppdrettsnæringen.⁸⁷ Saken undersøkes nå av ESA.⁸⁸

For selve driften av oppdrettsanlegg kan også regelverket for helse- og miljøfarlige kjemikalier ha betydning. Norge har i all hovedsak tatt inn EUs regelverk for produksjon, import og bruk av kjemikalier.⁸⁹ Det gjelder også bruk av kjemikalier og biocider i havbruksnæringen, som har slektskap til EUs regelverk for mattrygghet og veterinære forhold, som behandles andre steder i denne boken. Deler av

84. Se f.eks. Kgl.res. 11. juni 2010. *Forvaltningsplan for vannregion Nordland*, s. 7.

85. Se Vannrammedirektivet vedlegg V.

86. Norges svar på forespørsel om informasjon i sak 87330 gjeldende *klage mot Norge vedrørende manglende gjennomføring av direktiv 2000/60 knyttet til oppdrett*. Finnes her: <https://www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/dokumenter/organisering/europeisk--eus-rammedirektiv/esa-sin-oppfolging-av-norges-gjennomforing-av-vanndirektivet/klagesak-til-esa-om-problemer-rundt-oppdrettsnaringen/2016/160121-klagesak-oppdrett--brev-fra-kld-002.pdf>.

87. Se norsk sammendrag av klagen her: <https://www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/dokumenter/aktuelt/nyheter/2015/okt---des/klagesaken-til-esa-om-vanndirektivet-og-oppdrett/sammendrag-pa-norsk--oppdrettsklage.pdf>.

88. Sak nr. 81034.

89. Se særlig forskrift nr. 516 om registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier, av 30. mai 2008 (REACH-forskriften). Norge deltar også i det europeiske kjemikaliebyrået ECHA, som nok vil oppføre ved bortfall av EØS-avtalen.

vedlegg II om «Næringsmidler» er også av relevans. I dette henseende er det tilstrekkelig å peke på at EØS-retten på dette området forsøker å sikre dyrehelsen og matsikkerheten, og at farlige sykdommer ikke sprer seg.

Vi ser dermed at sektorovergripende EØS-relevante bestemmelser på EU-miljørettens område kan ha betydning for fisk- og sjømatnæringen, selv om det er få av bestemmelsene som utelukkende får anvendelse på næringen. EUs stadig mer proaktive rolle på området har nok ført til en rettsliggjøring av miljøretten hvor – i motsetning til de internasjonale miljøkonvensjonene – mindre overlates til statenes skjønn. Dette gjelder særlig på områder hvor miljøretten er totalharmonisert, hvor statene ikke har ytterligere handlingsrom til å gjøre nasjonale tilpasninger.⁹⁰ I tillegg opererer EU-forvaltningsretten (som miljøretten ofte faller inn under) stadig med såkalte skal-regler i motsetning til kan-reglene som representerer det norske forvaltningsskjønnet (NOU 2012: 2, s. 585). Et bortfall av EØS-avtalen kan derfor ha prosessuelle følger for borgere som ønsker å håndheve miljørettigheter overfor domstolene. Generelt kan det videre sies at et bortfall vil føre til et økt handlingsrom for hvordan Norge ønsker å oppfylle sine internasjonale miljøforpliktelser.

3.6 TOLL: SÆRLIG OM NORGES «KRAV» PÅ KOMPENSASJON VED UTVIDELSENE AV EU

Tollbetingelsene for handel med fisk mellom Norge og EU er regulert av EØS-avtalen protokoll 9, Frihandelsavtalen av 1973 med tilhørende brevveksling («fiskebrevet») samt kvoteavtaler fra 1986, 1995, 2004, 2007 og 2013, hjemlet som tilleggsprotokoller til Frihandelsavtalen. Fra 2004 har kvoteavtalene vært gjort tidsbestemte.

Noe av bakgrunnen for kvoteavtalene var at Norge på begynnelsen av 1990-tallet hadde inngått frihandelsavtaler med en rekke land fra Sentral- og Øst-Europa. I disse avtalene hadde Norge oppnådd gode tollordninger for fisk og sjømat. Da disse landene senere ble medlemmer av EU, ble avtalene erstattet med EØS-avtalen protokoll 9, som gir langt mer restriktive eksportvilkår for fisk- og sjømatprodukter. De tollfrie kvotene kompenserer for dette. Den senere tid har imidlertid forhandlingene om tollkvoter vært (uformelt) knyttet sammen med reforhandlingene av EØS-midler, forhandlinger om transittretter og EU-fangstkvoter.

90. Også minimumsreguleringer, som vannrammedirektivet, stiller klare forpliktelser til statene og overlater mindre til statenes skjønn. En annen sak er at statene kan stille strengere krav i nasjonal lovgivning.

I det følgende skal vi behandle om Norge har et *rettslig krav* på kompensasjon for den økte tollbyrden. Norges posisjon er at utvidelsene av EU har gitt Norge krav på kompensasjon etter GATT, og at denne i utgangspunktet skal være permanent (NOU 2012: 2, s. 669; Utenriksdepartementet, 2014, s. 14). Ifølge WTO-regelverket skal det nemlig «i slike tilfeller føres forhandlinger om hvordan den nye tollbelastningen skal kompenseres» (NOU 2012: 2, s. 669).

EU på sin side har hevdet at Norge ikke har et *rettslig krav* på slik kompensasjon (Utenriksdepartementet, 2014, s. 14). Når EU likevel har gått med på å gi ytterligere tollkvoter, må dette ha vært ut av velvillighet og i bytte mot økte EØS-midler. Følgelig trenger heller ikke kompensasjonen være permanent.

Det er ikke klart på hvilket grunnlag Norge hevder å ha krav på kompensasjon. Et mulig grunnlag er GATTs bestemmelser om når etableringen av (eller tilslutningen til) tollunioner ikke strider mot bestevilkårsprinsippet. Bestemmelsene finner vi i GATT art. XXIV.⁹¹ I slike tilfeller skal tollunionens toll overfor tredjeland «on the whole» ikke være høyere *sammenlignet* med det «the general incidence of duties» på medlemmene av tollunionen sine territorier, før etableringen av unionen.⁹² Det er klart at Norge fikk en økt tollbyrde sammenlignet med situasjonen før de tidligere frihandelsavtalepartnerne ble EU-medlemmer. En rett til kompensasjon harmonerer i så måte med formålet bak GATT om at innrømmede tollpreferanser som hovedregel ikke skal reverseres, og at man skal jobbe for en kontinuerlig nedjustering av tollbarrierene.⁹³ Videre harmonerer en rett til kompensasjon med formålet om at liberalisering mellom handelspartnere ikke skal gå ut over tredjeland.⁹⁴

Ordlyden trekker imidlertid i retning av at det er den *generelle* handelssituasjonen overfor tredjeland før og etter dannelsen av – eller tiltredelsen til – tollunionen som skal vurderes. Det vil si tollnivået overfor tredjeland samlet sett, uavhengig av preferanseavtaler. Begrepene «on the whole» og «general incidence» trekker i denne retning. Dette er ikke unaturlig med tanke på at utgangspunktet er bestevilkårsbehandling, som skal gi *alle* land like handelsvilkår. Ifølge *Avtale om fortolkningen av artikkel XXIV* avsnitt 2 skal den *anvendte tollsatsen* – altså bestevilkårs-satsen – benyttes i sammenligningsgrunnlaget. Også bestevilkårs-satsen retter seg per definisjon mot alle land. Preferansetoll faller følgelig utenfor begrepsbruken. Det er derfor klart at art. XXIV nr. 5 kun tar hensyn til GATT-forhold, noe frihan-

91. Muligheten til å etablere tollunioner og frihandelsområder er i utgangspunktet et unntak fra hovedreglene i GATT om bestevilkårsbehandling og ikke-diskriminering.

92. GATT art. XXIV nr. 5 (a).

93. GATT art. XXVIII *bis*.

94. Se GATT art. XXIV nr. 4 og *chapeauet* til nr. 5.

delsavtaler i utgangspunktet ikke er. Tidligere frihandelsavtaler tas følgelig ikke i betraktning i sammenligningsgrunnlaget. Videre gir det heller ikke mening at preferansetollen skal tas med i beregningen, når frihandelsavtaler likevel i de fleste tilfeller kan sies opp. Det er ikke noe forbud mot å si opp frihandelsavtaler i GATT.⁹⁵

GATT art. XXIV nr. 5 gir derfor ikke Norge rettslig krav på kompensasjon for bortfall av preferansetollen for fisk- og sjømatprodukter ved frihandelsavtalepartnernes inntreden i EU. Det må her nevnes at det uansett er usikkert om rettsvirkningene ved brudd på bestemmelsen ville vært kompensasjon. En slik rett følger heller ikke av ordlyden, og man skal være forsiktig med å ilegge stater plikter uten holdepunkter i ordlyden.

En mekanisme for kompensasjonsforhandlinger følger imidlertid av GATT art. XXIV nr. 6. Til forskjell fra nr. 5 (a) legger nr. 6 opp til forhandlinger om kompensasjon der en stat som følge av etablering eller inntreden i en tollunion blir nødt til å heve «any rate of duty» i *bindingslistene* sine («inconsistently with the provisions of Article II»). Dette vil være tilfellet der et land før det trer inn i en tollunion, har bundet én eller flere tollposisjoner til et nivå lavere enn tollunionens felles toll. Bestemmelsen regulerer kun toll, og det er tilstrekkelig at én produktlinje påvirkes (i motsetning til «on the whole», jf. nr. 5). Formålet med bestemmelsen er gjennom forhandlinger å kompensere stater som har fått markedsadgangen til et land forverret for særlig viktige eksportprodukter, som følge av etableringen av en tollunion. Norges krav om kompensasjon for forverret adgang for fisk- og sjømatprodukter er i samsvar med dette formålet. Ordlyden i nr. 6 er imidlertid klar. Det er nivået i bindingslistene som må endres, og det er ingen holdepunkter i ordlyden for at tidligere frihandelsavtaler med tollunionens stater skal hensyntas i sammenligningsgrunnlaget.⁹⁶ GATT art. XXIV nr. 6 gir altså *ikke* Norge rettslig krav på kompensasjon for bortfall av frihandelsavtalene, slik det hevdes av Norge i bl.a. *Europautredningen* (NOU 2012: 2, s. 669).

Norge har for så vidt heller ikke stått meget hardt på retten til kompensasjon, men mer eller mindre hevdet en slik rett internt. I forhandlingene har Norge fått kompensasjon i form av tollfrie kvoter, men har måttet betale for det i form av EØS-midler. Hadde Norge vært av den oppfatning at det hadde en god sak, har terskelen for å opprette et panel i WTO-tvisteløsningsorganet ikke vært avgjørende tidligere.

95. Selv om Ørebech ser ut til å kreve omfattende rettsvirkninger i slike tilfeller (Ørebech, 2011, s. 35).

96. Det er mulig at noen av Norges tidligere frihandelsavtalepartnere har måttet endre bindingslistene sine som følge av EU-medlemskap. Hvor mange av de eksisterende kvotene dette eventuelt skulle gjelde, og en inngående sammenligning av disse landenes bundne satser før og etter EU-medlemskap ligger utenfor rammene av dette kapittelet.

Hvis Norge er av den oppfatning at nr. 6 gir krav på kompensasjon på bakgrunn av endring i bindingslistene, skal i utgangspunktet prosedyren i art. XXVII følges. Likevel, hvis Norge og EU foretrekker en bilateral løsning utenfor WTO, i en salig suppe av EØS-midler, kompensasjonskrav jevnfør GATT og goodwill fra EU, er dette selvfølgelig opp til partene, og saken kommer naturlig ikke på spissen så lenge Norge og EU evner å komme til enighet.

Siden kvoteavtalene er fastsatt i protokoller til Frihandelsavtalen og formelt sett ikke er en del av EØS-komplekset, faller i utgangspunktet ikke disse bort ved bortfall av EØS-avtalen. Avtalene om tollkvoter fra 2004, 2007, 2010 og 2016 er imidlertid gjort midlertidige, og ved utløp av disse blir det nødvendig med nye forhandlinger. Siden Norge ikke har et rettslig krav på kompensasjon etter GATT, har EU ingen *plikt* til å reforhandle disse avtalene.

Hva gjelder de permanente kvotene i avtalene fra 1986 og 1995, har disse liten sammenheng med EØS-avtalen. De permanente kvotene er fastsatt i protokoller til Frihandelsavtalen og utgjør en integrert del av denne.⁹⁷ De er bindende og vil bestå ved et bortfall av EØS-avtalen.⁹⁸

Det er forskjellige oppfatninger av hva EU vil gjøre i en situasjon hvor EØS-avtalen sies opp, og vi skal ikke spekulere i mulige utfall her.⁹⁹ Det må likevel nevnes at Frihandelsavtalen kan sies opp med 12 måneders varsel.¹⁰⁰ Sies Frihandelsavtalen opp, faller også protokoller og vedlegg bort. Det samme gjelder nok også «fiskebrevet».

Ved oppsigelse av eksisterende frihandelsordninger mellom Norge og EU reguleres handelen igjen av statenes bindingslister og prinsippet om bestevilkårsbehandling. Her må det som ser ut til å være en misoppfatning blant visse aktører på «nei-siden», påpekes. Det ser ut til at det er en oppfatning at EU, dersom Norge sier opp EØS-avtalen (eller Frihandelsavtalen, for den saks skyld), har forpliktet seg til å ikke øke tollene overfor Norge, sammenlignet med situasjonen etter EØS-avtalen (Nei til EU, 2020, s. 36; Ørebech, 2011, s. 35). Dette er ikke tilfellet. Statene står rettslig sett fritt til å endre bestevilkårssatsene, så fremt nivået er tilsvarende eller lavere enn i bindingslistene. Det skal mer til for å endre de bundne satsene, men også dette kan gjøres etter prosedyren i GATT art. XXVIII.

97. Frihandelsavtalen art. 33.

98. I tråd med prinsippet om at enhver traktat er bindende for partene («pacta sunt servanda»), jf. VCLT art. 26.

99. En tidligere byråkrat i Utenriksdepartementet forfatterne har snakket med, er sikker på at EU vil terminere de fleste av avtalene mellom Norge og EU, også Schengen-samarbeidet. *Nei til EU* mener på sin side – ikke overraskende – at dette er «mot formodning» (Nei til EU, 2020, s. 30).

100. Frihandelsavtalen art. 34.

Ørebech (2011) mener at prinsippet om «enveiskjøring» i GATT fører til at når man først har gitt en handelspartner preferansetoll, kan denne ikke reverseres. Knyttet til spørsmålet om virkningen ved et bortfall av EØS-avtalen uttaler han:

Prinsippet om «enveiskjøring» i importtollen er et generelt prinsipp som, selv om det ikke er direkte regulert i GATT/WTO må gjelde også der tollunioner eller frihandelsforbund oppheves, slik at nye konstellasjoner oppstår utenfor disse organisasjoner. En måte å se dette på er at ingen stat har sluttet seg til WTO uten at de samtidig har forpliktet seg til å arbeide vedvarende for en reduksjon av handelshindringer, herunder også toll. Dvs. at i det nye regime som EU og Norge må opprette i tilfelle av at EØS sies opp må – på samme måte som når frihandelsavtaler oppløses – alle tolløsninger være *tilsvarende gode som det som nedfelles i EØS*. (s. 35) (våre uthevninger)

En lignende uttalelse finner man i *Nei til EUs «ABC om EØS og handel»* (2020). Her uttales det at:

Alt regelverk i WTO er bygd opp på at inngåtte avtaler om tollfrihet eller tollreduksjoner ikke kan reverseres. For å bli medlem av WTO må landene forplikte seg til å arbeide for lavere toll. Skulle EU virkelig øke satsene tilbake til 12 prosent på hel torsk og 18 prosent på torskefilet, har Norge en god sak. (s. 36)

Det er gode grunner til å være skeptisk til denne tilnærmingen. Det er riktig at en slik løsning vil være i samsvar med intensjonen bak GATT og WTO om at tollbarrierene skal bygges ned, og at innrømmede tollpreferanser ikke skal kunne reverseres uten videre. På den annen side – som også påpekt av Ørebech – følger ikke en slik rettslig forpliktelse av ordlyden.¹⁰¹ Som folkerettslig avtale bør GATT tolkes i samsvar med ordlyden, i det minste der tolkningen inngår i strategiske valg.¹⁰²

Art. XXIV om tollunioner og frihandelsområder er et unntak fra MFN-prinsippet og bindingslistene. Oppløses et frihandelsområde eller en tollunion, må løsningen derfor være at man i mangel av en avtale faller tilbake på hovedreglene i GATT om bestevilkårsbehandling og bindingslister. Alternativet er at statene –

101. Det er for så vidt riktig at statene gjennom GATT har «forpliktet seg til å arbeide for lavere toll». Det følger f.eks. av fortalen til GATT annet ledd og art. XXIVIII *bis* nr. 1. Disse bestemmelsene er imidlertid klare innsatsforpliktelser som ikke kan håndheves rettslig. Til dette kommer at det legges opp til at arbeidet for en lavere toll skal skje gjennom forhandlingsrunder i GATT. Oppsigelsen av frihandelsavtaler er imidlertid ikke regulert av GATT.

102. Jf. VCLT art. 31.

uten holdepunkter i ordlyden – har plikt til å inngå en ny (eller *ikke* tre ut av en) frihandelsavtale. Følger man Ørebech sin tanke helt ut, vil den også tilsi at en stat aldri kunne økt den anvendte tollsatsen, noe som klart ikke er tilfellet etter GATT. Det er for så vidt få som hevder at Storbritannia har en rett på tilsvarende gode tollpreferanser ved uttreden av EU.¹⁰³

3.7 KONKURRANSE OG ANTIDUMPING

I tråd med formålet om å skape et dynamisk og ensartet økonomisk samarbeidsområde i Europa,¹⁰⁴ hvor konkurransevridende adferd begrenses, er i utgangspunktet markedsaktørers konkurransevridende adferd ulovlig.¹⁰⁵

Med bakgrunn i produktbegrensningen i art. 8 nr. 3 får i utgangspunktet heller ikke konkurransereglene i del IV anvendelse på fisk- og sjømatnæringen. Protokoll 9 art. 4 nr. 2 og 3 har imidlertid særskilte regler knyttet til konkurranse i fiskerisektoren. Selv om de alminnelige konkurransereglene i EØS-avtalen ikke kommer til anvendelse på fiskerisektoren, er det klart at partene også i sjømatsektoren så for seg en stor grad av harmoni mellom EFTA-statenes og EUs konkurranseregler.

Statene har etter art. 4 nr. 2 forpliktet seg til å endre lovgivningen som fører til konkurransevridning i fiskerisektoren. Etter EU- og EFTA-statenes felleserklæring om enighet om tolkingen av protokoll 9 art. 4 nr. 1 og 2 i EØS-avtalens sluttakt skal hva som anses å «vri konkurransen», vurderes i lys av EUs «acquis communautaire» angående organiseringen av det felles indre marked. I art. 4 nr. 3 har EU- og EFTA-statene i tillegg påtatt seg å «gjøre sitt beste» for å sikre like konkurransevilkår. Ordlyden gir partene et stort tolkingsrom, men lojalitetsplikten i EØS-avtalen art. 3 tilsier at partene skal tilstrebe å sikre at konkurransen ikke vrir, og bestemmelsen representerer like fullt en rettslig forpliktelse for statene (se i denne retning også Foss, 2011, s. 23). Det er derfor ikke overraskende at norsk konkurranselovgivning som er vedtatt i samsvar med forpliktelsene i EØS-avtalen, i utgangspunktet omfatter oppdretts- og fiskerinæringen.

En forskjell mellom konkurransereglene i EØS-avtalens alminnelige del og protokoll 9 er imidlertid håndhevings- og tvisteløsningsmulighetene. ESA og EU-kommisjonen er gitt myndighet til å sikre etterlevelse av de alminnelige reglene på

103. Også her mener vel for så vidt Nei til EU at Storbritannia «har en god sak» (Nei til EU, 2020, s. 36).

104. Se EØS-avtalen fortale avsnitt 5, art. 1 nr. 1 og art. 1 nr. 2 e). Se også Sak E-1/16, *Synnøve Finden*, avsnitt 55.

105. Se EØS-avtalens art. 53 flg.

konkurranserettens område og skal i denne forbindelse overvåke, ta imot klager, undersøke mulig overtredelse av reglene og fatte vedtak om overtredelse.¹⁰⁶ Hvis statene ikke retter seg etter vedtaket, kan det bringes inn for EU- eller EFTA-domstolen. Protokoll 9 inneholder imidlertid ingen referanse til slik tvisteløsnings- eller håndhevingsmyndighet. EFTA-domstolen kom i *Marine Harvest*-saken til at ESA manglet overvåkingskompetanse etter protokoll 9 art. 4 nr. 1 og reglene om statsstøtte i sjømatnæringen (se over, avsnitt 3.3.). Tilsvarende argumenter taler for at det samme gjelder overholdelse av plikten til å endre konkurransevidende lovgivning i art. 4 nr. 2.

Det må her nevnes at *EU-rettens* forbud mot konkurransevidende adferd får anvendelse på alle aktørers konkurransekoordinerende adferd eller misbruk av dominerende posisjon i det indre marked, som kan påvirke handelen mellom medlemsstatene.¹⁰⁷ Dette er tolket av EU-domstolen dit hen at konkurranseretten også kan få virkning på aktører fra tredjestaters handlinger, altså ekstraterritorielt, der disse vil påvirke konkurransen i det indre marked (virkningsdoktrinen).¹⁰⁸ Videre ser EU-kommisjonen seg også kompetent til å håndheve konkurransereglene der aktører utenfor det indre marked opererer konkurransevidende gjennom datterselskap innenfor EU (økonomisk enhets-doktrinen).¹⁰⁹ Dette kan bli aktuelt hvis f.eks. norske lakseeksportører inngår prissamarbeid med virkninger i EU.¹¹⁰ I slike tilfeller vil EU-kommisjonen etterforske selskapene. Finner EU-kommisjonen holdepunkter for brudd på EU-konkurransereglene, kan den fatte avgjørelse om pålegg, bøter og andre sanksjoner. Avgjørelsene kan påklages til Retten og videre til EU-domstolen. På dette området vil derfor ikke et eventuelt bortfall av EØS-avtalen ha de store konsekvensene for norske sjømateksportører.

EU har imidlertid ingen tvangsmyndighet overfor tredjelands selskaper,¹¹¹ men de har en mulighet til å sikre etterlevelse av reglene i form av såkalte beskyttelses-

106. EØS-avtalen art. 55.

107. Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TFEU) art. 102.

108. Se f.eks. samlede saker C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85, C-125/85, C-126/85 to C-129/85 *Woodpulp*, sak T-102/96, sak C-413/14 *Intel*.

109. Se for eksempel sak 48/69 *Imperial Chemical Industries Ltd*.

110. En slik sak er for øyeblikket (våren 2020) oppe i USA, hvor konkurranselovgivningen også har ekstraterritoriell virkning. Saken gjelder et påstått prissamarbeid mellom Mowi, Lerøy, Salmar og Grieg Seafood siden 2015. Også EU-kommisjonen har undersøkt om det foreligger slikt prissamarbeid mellom disse selskapene (sammen med deres EU-datterselskaper), og vurderer å holde også deres norske morselskaper ansvarlige.

111. Det vil imidlertid ikke si at EU ikke effektivt kan sanksjonere brudd på reglene. Dersom et selskap ikke betaler EU-kommisjonens bot, vil fort resultatet være utestengelse fra markedet. For norske sjømateksportørers del vil dette ha stor betydning i et marked som representerer 2/3 av all sjømateksport fra Norge.

tiltak. Etter EØS-avtalen art. 26 er utgangspunktet at beskyttelsestiltak ikke skal «anvendes mellom avtalepartene», men dette gjelder kun på områder hvor EU-retten er fullt integrert.¹¹² Dette er som kjent ikke tilfellet for fisk og sjømat. Muligheten til å anvende slike tiltak er fremhevet i protokoll 9 art. 4 nr. 3. Bestemmelsen indikerer at avtalepartene «skal gjøre sitt beste for å sikre konkurransevilkår som gjør det mulig for de andre avtalepartene å avstå fra å anvende anti-dumping-tiltak og beskyttelsestoll». Heller ikke her gis det uttrykk for at ESA er gitt en rolle i håndhevingen.

Henvisningen til antidumpingtiltak og beskyttelsestoll er en referanse til gyldige beskyttelsestiltak etter GATT og WTO-regimet, og lovligheten må vurderes på bakgrunn av disse.¹¹³ Etter WTO/GATT, for at antidumpingtiltak kan praktiseres, må prisen på et produkt fastsettes til en lavere pris i hjemmemarkedet enn i eksportmarkedet, importstatens industri må være skadelidende, og det må foreligge årsakssammenheng mellom salget til underpris og skaden på importstatens industri (Matsushita, Schoenbaum, Mavroidis & Hahn, 2015, s. 378). Det er importstaten som i første omgang vurderer om det foreligger dumping, og behovet for og størrelsen på beskyttelsestiltak. Dersom partene ikke kommer til enighet, kan saken bringes inn under tvisteløsningsmekanismen i WTO.¹¹⁴ Dette gjelder også under protokoll 9.

Helt siden 1970-tallet har EU hatt en liberal tilnærming til bruk – eller misbruk – av antidumpingtiltak (Matsushita, Schoenbaum, Mavroidis & Hahn, 2015, s. 378; Almestad, 2012, s. 15). Også norsk fiskeindustri har fått kjenne på dette, i den såkalte laksestriden, som endte med panelsak i WTO.¹¹⁵ Historien viser altså at EØS-avtalen med tilhørende protokoller ikke har satt en stopper for EUs praksis med å innføre beskyttelsestiltak ved beskyldninger om dumping av norsk sjømat. Foss (2011) uttaler imidlertid i denne sammenheng at han:

... er overbevist om at [bestemmelsen i protokoll 9 art. 4 nr. 3] er en viktig årsak til at Kommisjonen tross alt gjennomgående har lett etter lempelige løsninger enn en avgift, selv når utregningen av dumpingmarginene har vist store tall. På forespørsel bekrefter en av de mest sentrale embetsmennene på EU-siden at EØS-avtalen og vurderinger omkring respekt for avtaleteksten, spilte en betydelig rolle. (s. 23)

112. EØS-avtalen protokoll 13, første avsnitt.

113. Antidumpingreglene i WTO-regimet finner vi i GATT art. VI og GATT Antidumping Code av 1979.

114. Tvisteløsningsmekanismen i WTO er i skrivende stund under press, og mangelen på nyutnevneelse av dommere har gjort at ankeinstansen ikke er vedtaksdyktig.

115. Sak DS337: European Communities – Anti-Dumping Measure on Farmed Salmon from Norway.

Ved et eventuelt bortfall av EØS-avtalen kan det nok tenkes at EU-kommisjonen vil være mindre diplomatisk i behandlingen av spørsmål om dumping. I mangel av avtale om å unnlate å anvende beskyttelsestiltak (slik også EU-medlemskap ville medføre) er det likevel WTO-reglene og GATT som regulerer spørsmål om beskyttelsestiltak.

Hverken Frihandelsavtalen av 1973 eller «fiskebrevet» har konkurranseregler som kommer til anvendelse på sjømatnæringen (Laurantzon, 2020, s. 90).

3.8 AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

I avsnittene over har vi forsøkt å se nærmere på særlige rettslige konsekvenser for sjømatnæringen ved et bortfall av EØS-avtalen. Dette har vi gjort ved å forutsette at EØS-samarbeidet faller bort i sin helhet.

Det er omdiskutert i hvilken grad fisk- og sjømatprodukter og tilknyttet virksomhet er omfattet av EØS-avtalens *indre marked*, og det eneste som er klart, er at fisk og sjømat faller utenfor det frie varebyttet med de unntakene som følger av protokoll 9. Denne usikkerheten skyldes uklarhet rundt EØS-avtalens saklige og geografiske virkeområde. Med holdepunkter i EFTA-domstolens praksis kan det se ut til at jo sterkere tilknytningen er mellom den aktuelle virksomheten og fisk- og sjømatprodukter, jo mer sannsynlig er det at virksomheten *ikke* reguleres av EØS-avtalen. De rettslige virkningene vil således variere ut fra rettsområdet og må vurderes konkret. For etableringer og kapitalinvesteringer innen fangst, oppdrett og foredling er vi av den oppfatning at det ikke er utenkelig at EØS-avtalen stiller krav til norsk rett. For *tjenestesektoren* avhenger nok svaret av typen tjeneste, og også her er graden av tilknytning avgjørende. I tråd med *Pedicel* faller reklametjenester for sjømat utenfor EØS-avtalens anvendelsesområde. For tjenester knyttet til kvalitetssikring, drift, matsikkerhet og sikring av dyrehelsen innenfor oppdrettsnæringen er nok spørsmålet mer usikkert. Det samme gjelder for transporttjenester. Spørsmålet om anvendelsen av EØS-avtalens regler om *arbeidskraft* har i praksis reist seg der norske myndigheter ønsker at arbeidstakere på fiskefartøy har en sterkere tilknytning til Norge. Norge har imidlertid ikke hevdet at reglene faller utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde, og kun det geografiske.

Det er nok slik at usikkerheten knyttet til utstrekningen av EØS-avtalens anvendelsesområde i praksis har innvirket på norsk myndighetsutøvelse, også på områder det er mer usikkert om er dekket av EØS-avtalen. Denne usikkerheten representerer i seg selv en politisk hindring som vil falle bort sammen med EØS-avtalen.

En virkning av et bortfall av EØS-avtalen vil også være at det – rettslig sett – vil være lettere for Norge å stille strengere krav til utenlandsk arbeidskraft både på fiskefartøy, oppdrettsanlegg, foredlingsforetak og i tjenestesektoren. Dette gjelder

uavhengig av om Norge på selvstendig grunnlag har godtatt å fastsette tilsvarende regler som EU, eller om det er usikkerhet rundt utstrekningen av EØS-avtalen på området. Det er ofte her vi ser de negative effektene av EØS-avtalen i form av sosial dumping og på visse områder lavere standarder for helse og sikkerhet. Norge vil ved et bortfall av EØS-avtalen i større grad kunne føre kontroll og stille høyere krav. Generelt kan man derfor si at et bortfall av EØS-avtalen vil føre til at Norge potensielt stilles friere både rettslig og politisk til å fastlegge sine ordninger knyttet til etableringer, kapital, tjenester og arbeidskraft. Om dette bringer med seg større trygghet, sikkerhet, bedre vilkår for arbeidstakere, forutsigbarhet for næringsdrivende og potensial for en bedre rettstilstand generelt, er imidlertid usikkert.

Også virkningene for *fisk- og sjømathandelen* med EU ved et eventuelt bortfall av EØS-avtalen er usikre. Dette er behandlet i større grad i andre kapitler i denne boken. Det må likevel påpekes at selv om avtalene om tollkvoter formelt sett er knyttet til frihandelsavtalen – og som utgangspunkt fortsatt vil være i kraft ved et bortfall av EØS-avtalen – er flere av disse midlertidige og knytter seg til – og forutsetter et EØS-samarbeid. Ved utløp av disse ordningene må protokollene reforhandles. EU har ingen rettslig plikt til å yte kompensasjon for den økte tollbyrden ved utvidelsen av EU, og det er usikkert om EU vil stå på tilbudssiden i en slik situasjon.

Ved bortfall av EØS-avtalen faller også protokoll 9 bort. Med protokoll 9 bortfaller også plikten til å «gjøre sitt beste for å sikre konkurransevilkår som gjør det mulig for de andre avtalepartene å avstå fra å anvende anti-dumping-tiltak og beskyttelsestoll». Det er mulig EU derfor vil ha mindre betenkeligheter med å anvende beskyttelsestiltak mot Norge ved anklager om statsstøtte eller dumping.

Endelig er det grunn til å være oppmerksom på at også det institusjonelle forsvinner ved bortfall av EØS-avtalen. Dette inkluderer ESA, som overvåker at statene overholder sine plikter etter EØS-avtalen. Selv om ESAs kontrollmyndighet på området for statsstøtte og konkurranse er begrenset, vurderer ESA lovligheten av norsk lovgivningsmyndighet på andre av EØS-rettens områder. Det er klart at ESA ikke kan drive kontrollvirksomhet når regelverket det skal overvåke, bortfaller, men en vakthund – som det ESA er – vil ofte påse, gjennom begrunnelsesbyrden, at man ikke trår kanten mot det illegitime nær.¹¹⁶ Fatter EU-kommisjonen

116. Det vil selvfølgelig ikke si at det ikke finnes ordninger i Norge som ivaretar tilsvarende hensyn. Sivilombudsmannen driver f.eks. kontroll med forvaltningens virksomhet, Fylkesmannen har delegert myndighet til å kontrollere lovligheten av fylkeskommuner og kommuners vedtak, og Stortingets kontroll og konstitusjonskomite kontrollerer regjeringens lojale implementering av Stortingets vedtak. Det er imidlertid i hovedsak domstolene i Norge som prøver lovmessigheten opp mot andre rettskilder.

vedtak mot norske selskaper for brudd på konkurransereglene, vil disse imidlertid fortsatt kunne prøves i EU-domstolen.

Muligheten til å få EFTA-domstolens syn på saken vil også forsvinne. Det kan selvfølgelig stilles spørsmål ved i hvilken grad det vil påvirke «rettsikkerheten» til private, når også rettighetene slutter å opphøre, men mange av rettighetene finnes i større eller mindre grad i andre bi- og multilaterale avtaler, hvor private vanskelig kan få saken sin prøvd internasjonalt.

Mye av kritikken mot EØS har gått på at Norge gjennom avtalen mister selvråderett. Det er selvfølgelig klart at ved et bortfall av EØS-avtalen står Norge friere innad til å fastsette sine lover og regler. EU er imidlertid desidert Norges viktigste marked for eksport av sjømat, og det er videre klart at norske eksportører likefremt må forholde seg til EUs standarder og konkurranserett. Der styrkeforholdet er skjævt, er det ikke åpenbart at økt selvråderett er noen fordel for den svakeste parten. Det kan derfor stilles spørsmål ved hvor mye større det reelle handlingsrommet faktisk blir.

REFERANSER

Litteratur

- Almestad, K. (2012). Frihandelsavtalen av 1973 – Et alternativ for Norge? Oslo: Europabevegelsen.
- Arnesen, F. (1994). Regulerer EØS-avtalen den norske stats utnyttelse av petroleumsforekomster? *Tidsskrift for rettsvitenskap* 1994 (3), s. 424–468.
- Arnesen, F. (2015). Endringer i deltakerlovens aktivitetskrav – EØS-rettslige spørsmål. Oslo: Senter for europarett, Universitetet i Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e8b2db9b0c9f4d8ab23d3e57db140dd7/betenkning-arnesen---deltakerlovens-aktivitetskrav-mars-2015.pdf>
- Arnesen, F. & Bekkedal, T. (2017). EØS til sjøs – Om EØS-rettens betydning for adgangen til å kreve at arbeidstakere på fartøyer i norske farvann tilstå norske lønns- og arbeidsvilkår. Oslo: Norsk sjømannsforbund. Hentet fra <https://leveavhavet.no/wp-content/uploads/2017/08/arnesen-bekkedal-eos-til-sjos-endelig-versjon.pdf>
- Arnesen, F., Fredriksen, H. H., Graver, H. P., Mestad, O. & Vedder, C red.). (2018). *Agreement on the European Economic Area. A commentary*. Baden-Baden: Nomos, München: Beck og Oxford: Hart.
- Arnesen, F., Furueth, H., Pozdnakova, A. & Ringbom, H. (2019). *Norske lønns- og arbeidsvilkår for sjøfolk i norske farvann og på norsk kontinentalsokkel*. Oslo: Nordisk institutt for sjørett.
- Benjaminsen, N. K. (2017). «... uatskillelig knyttet til» Om avgrensning av EØS-avtalens saklige virkeområde for fiskeri- og oppdrettsrelatert virksomhet. *MarLus* 2017 (488).
- Bugge, H. C. (2011). *EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet*. Oslo: Europautredningen, Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU, rapport nr. 14.

- Bull, H (2013). Kommentarer til EØS-avtalen art. 20. note 47. Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata. Hentet fra <https://min.retsdata.no/Dokument/gL19921127z2D109z2D1z2EOII-z2EK2?noteid=gN19921127z2D109z2E47>
- Crawford, J. (2019). *Brownlie's principles of Public International Law* (9. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Foss, T (2011). *Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet*. Oslo: Europautredningen, Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU, rapport nr. 4.
- Fredriksen, H. H. & Mathisen, G. M. (2018). *EØS-rett* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Laurantzon, M. A. B. (2020). Fra hav til bord – Rettslige konsekvenser for norsk sjømatnæring ved bortfall av EØS-avtalen. *MarIus* 2020 (528).
- Matsushita, M., Schoenbaum, T. J., Mavroidis, P. C. & Hahn, M. (2015). *The World Trade Organization – Law, Practice, and Policy* (3. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Melchior, A. og Sverdrup, U (red.).(2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nei til EU. (2020). ABC om EØS og handel. *Nei til EU sin skriftserie vett* 2020 (1).
- Sejersted, F., Arnesen, F., Rognstad, O-A., Foyn, S. & Kolstad, O. (2011). *EØS-rett* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Shaw, M. N. (2017). *International law* (8. utg.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Stefánsson, S. M. (1996). *The EEA Agreement and Fish and Other Marine Products*. København: Nordic Council for Researches in European Integration Law.
- Trosdahl, K. A. H. (2018). EØS-avtalens geografiske virkeområde. Norsk økonomisk sone og kontinentalsokkel. *MarIus* 2018 (511).
- Ørebech, P (2011). EØS, fisken, tollene og alternativene til EØS – en utredning for Alternativer til dagens EØS-avtale. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Ørebech, P. (2015). Noen kommentarer til Professor Finn Arnesens betenkning for Nærings- og Fiskeridepartementet om EØS, fiskeri og aktivitets- og nasjonalitetskrav. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/bf010586c023447e88eb1140eb6a0969/horingssvar-orebech-kommentarer-til-arnesen.pdf?uid=H%C3%B8ringssvar_%C3%98rebech_kommentarer_til_Arnesen.pdf

Stortingsforhandlinger

- Fiskeri- og kystdepartementet. (2005). *Om lov om akvakultur (akvakulturloven)*(Ot.prp. nr. 61 (2004–2005)). Oslo: Fiskeri- og kystdepartementet.
- Fiskeri- og kystdepartementet (2006). Om lov om endring i lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann (Ot.prp. nr. 99 (2005–2006)). Oslo: Fiskeri- og kystdepartementet.
- Fiskeri- og kystdepartementet (2013). *Endringer i akvakulturloven* (Prop. 103 L (2012–2013)). Oslo: Fiskeri- og kystdepartementet.
- NOU 2012: 2 (2012). *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5d3982d042a2472eb1b20639cd8b2341/no/pdfs/nou201220120002000dddpdfs.pdf>

- Nærings- og fiskeridepartementet (2019). *Havbruk til havs – Ny teknologi – nye områder*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e29cc668cbf54448a599c6da58cb1b9f/rapport-havbruk-til-havs.pdf>
- Nærings- og fiskeridepartementet (2015). *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* (Meld. St. 16 (2014–2015)). Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Utenriksdepartementet (1981). Om samtykke til å inngå en avtale av 27. februar 1980 mellom Kongeriket Norge og det Europeiske Økonomiske Fellesskap om fiskerier (St.prp. nr. 90 (1980–1981)).
- Utenriksdepartementet (1992). Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) (St.prp. nr. 100 (1991–1992)). Oslo: Utenriksdepartementet.
- Utenriksdepartementet (2012). *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU* (Meld. St. 5 (2012–2013)). Oslo: Utenriksdepartementet.
- Utenriksdepartementet (2014). Samtykke til ratifikasjon av avtale om Republikken Kroatias deltagelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler, samt inngåelse av midlertidig anvendelse (Prop. 44 S (2013–2014)). Oslo: Utenriksdepartementet.



4. Sjømateksport og veterinær grensekontroll med og uten EØS

Christel Elvestad og Frode Veggeland

Sammendrag I kapittelet redegjør vi for hvordan veterinær grensekontroll er regulert gjennom EØS-avtalen, og hvilke konsekvenser dette har for den norske sjømateksporten. I kapittelet analyseres de videre konsekvensene av måter å regulere veterinær grensekontroll på gjennom alternative tilknytningsformer til EU: 1) Ingen avtale med EU, der EUs tredjelandbestemmelser gjelder; 2) frihandelsavtale med EU (jf. Færøyene, Chile, Canada); og 3) sektoravtaler med EU innenfor en bred handelspolitisk ramme (jf. Sveits).

Nøkkelord Veterinær grensekontroll | sjømat | veterinæravtaler | handelsavtaler | Norge | Sveits | EU | EØS

Abstract The chapter explains how veterinary border control is regulated by the EEA Agreement and the consequences for Norwegian seafood exports. The chapter moreover analyzes implications of different ways of regulating veterinary border controls within alternative trade arrangements: 1) No agreement, where the EU's rules for third-countries apply; 2) Free Trade Agreement with the EU (cf. Faroe Islands, Chile, Canada); and 3) Sectoral agreements within a broad trade policy framework (cf. Switzerland).

Keywords Veterinary border control | seafood | veterinary agreements | trade agreements | Norway | Switzerland | EU | EEA

4.1 INNLEDNING¹

Dette kapittelet handler om EØS-avtalens regulering av veterinær grensekontroll og hvilke konsekvenser det kan få for grensekontrollen av norsk sjømateksport dersom EØS-avtalen faller bort. Veterinæravtalen med EU er en del av EØS-avtalen. Avtalen har bidratt til å redusere problemer knyttet til såkalte tekniske handelshindre ved norsk sjømateksport til EU, slik som forskjeller i produktkrav og kontrollprosedyrer ved grensepassering som hindrer eller stopper eksporten (McGovern, 2008; Josling & Tangermann, 2015; OECD, 2018). Hvis EØS-avtalen opphører, kan slike problemer øke og medføre betydelig økte kostnader for sjømatnæringen. Et viktig spørsmål blir dermed hvordan den veterinære grensekontrollen vil fungere uten EØS-avtalen. Hvilke ulike alternative handelspolitiske ordninger med EU kan være aktuelle, og hvilke konsekvenser kan de eventuelt få for grensekontroll av norsk sjømateksport? I hvilken grad kan alternativer til EØS-avtalen sikre en forenkling av veterinær grensekontroll på nivå med dagens ordning?

4.2 BAKGRUNN

EUs regelverk for handel med dyr og animalske produkter er svært omfattende og var følgelig også en sentral del av EØS-avtalen som trådte i kraft i 1994 (Veggeland, 2016). Regelverket skal bidra til fri bevegelse av varer og samtidig sikre at smittsomme sykdommer ikke spres internt i EU. Regelverket kombinerer dermed handelshensyn med helsehensyn. En viktig del av regelverket er knyttet til kontroll av dyr og animalske produkter som importeres inn til EU fra land utenfor EU (tredjeland). Det er dette man omtaler som den veterinære grensekontrollen. Under forhandlingene om EØS-avtalen viste EFTA-landene til at grensekontroll er en «vesentlig del av EFTA-landenes beskyttelse mot smitte av alvorlige sykdommer gjennom handel» (St.prp. nr. 100 1991–92, s. 125). Følgelig ble det gjort unntak for dette regelverket i EØS-avtalen med begrunnelsen at dette anses som avgjørende for opprettholdelse av vår gunstige dyrehelse. Grensekontrollen skulle dermed fortsette som før, inkludert muligheten for å sette dyr og varepartier i karantene.²

1. Takk til Norges sjømatråd ved Jan Ståle Lauritzen for å ha tilrettelagt og levert statistikk på eksport av sjømat. Tallene fra Norges sjømatråd er offisiell handelsstatistikk fra følgende kilder: SSB (NO), Hagstova (FO) og Custom CA og CL.
2. Gjennom en bilateral avtale om forenkling av grensekontroll ble det likevel åpnet for enkelte endringer, som utvidede åpningstider på grensekontrollstasjonene.

Videre innebar unntaket at Norge ville stå fritt til å utforme egne regler for handel med dyr og animalske produkter med land utenfor EU/EØS.

I etterkant av at EØS-avtalen trådte i kraft, la EU opp til en skjerping av regler og rutiner knyttet til grensekontrollen. Konsekvensen var blant annet at norske sjømateksportører opplevde tid- og kostnadskrevende kontroll ved passering inn til EU-land (Veggeland, 2016). På slutten av 1990-tallet ble veterinæravtalen forhandlet fram. Avtalen innebar at Norge overtok EUs veterinære regelverk, herunder regler for veterinær grensekontroll knyttet til import fra land utenfor EU/EØS. I Norge oppstod det en opprivende debatt om avtalen. Store deler av landbruksnæringen, samt deler av det veterinære fagmiljøet og det politiske miljøet, argumenterte mot at Norge skulle overta EUs regelverk for veterinær grensekontroll. Motstanderne av veterinæravtalen viste til det de mente var betydelige helsefarer knyttet til fjerning av grensekontrollen. Forsvarerne av avtalen avdramatiserte konsekvensene og mente kompensierende tiltak ville ivareta helsehensynet. Tilhengerne av veterinæravtalen viste samtidig til de fordelene norsk sjømateksport ville ha av at grensekontrollen inn til EU ble fjernet.³ Stortinget vedtok med stort flertall høsten 1998 å innlemme veterinæravtalen i EØS-avtalen. De nye bestemmelsene trådte i kraft 1. januar 1999. Siden da har Norge fulgt det samme veterinære regelverket som EU-landene. Dette innebærer at den veterinære grensekontrollen inn til EU/EØS-land er fjernet, og at Norge utfører grensekontroll av import fra land utenfor EU/EØS i tråd med EUs regelverk. Nye EU-regler på det veterinære området blir fortløpende innlemmet i norsk regelverk. Veterinæravtalen handler om grensekontroll av *dyr og animalske produkter og omfatter både landbruksvarer og sjømat*. I tillegg kommer tollkontroll og grensekontroll av de *personene* som transporterer produktene. Slik kontroll kan også påføre sjømateksportørene kostnader. Grensekontroll av personer som krysser landegrenser i Europa, reguleres ikke direkte av EØS-avtalen, men av Schengen-avtalen for de landene som omfattes av denne, inkludert Norge (Nilssen, Mathisen, Elvestad & Solvoll, 2016). Norge er videre ikke med i EUs tollunion, noe som innebærer at norske sjømateksportører, i likhet med eksportører fra tredjeland, må tollklarere varene ved passering av grensen til EU. I dette kapittelet fokuserer vi i hovedsak på den veterinære grensekontrollen.

Når det gjelder veterinær grensekontroll, innebærer EØS-avtalen at Norge følger det samme regelverket som ville vært gjeldende ved et EU-medlemskap. Vi vil derfor ikke behandle EU-medlemskap som et eget alternativ, men analysere

3. Jf. redegjørelser for og debatter om veterinæravtalen i Stortinget, både i plenum og i EØS/Europa-utvalget, 1996-1998 (jf. Stortinget.no: <https://www.stortinget.no/no/>). Se også Skjerve, Grønnstøl, Rimstad, Sandvik og Skulberg (1996).

mulige konsekvenser av alternativer til EØS-avtalen og EU-medlemskap. Ett alternativ er at EØS-avtalen faller bort uten at det forhandles fram en kompensierende avtale som regulerer veterinære forhold. I så fall vil norsk sjømat kontrolleres etter regelverket som gjelder for eksport av sjømat til EU fra tredjeland («Alternativ 1»). Følgelig vil det innenfor dette alternativet være viktig å forstå hvordan EUs regime for tredjelandskontroll er utformet og fungerer når det gjelder kontroll av sjømat. En annen mulighet er at Norge velger å forhandle fram en frihandelsavtale med EU («Alternativ 2»), som i mer eller mindre grad omfatter veterinære bestemmelser. Med dette alternativet som utgangspunkt skal vi i dette kapittelet analysere EUs frihandelsavtaler med Færøyene, Chile og Canada. Disse landene er valgt ut fordi det dreier seg om land som i likhet med Norge har klare interesser knyttet til eksport av sjømat til EU-markedet. Et tredje alternativ er at Norge forhandler fram en serie av sektoravtaler som i omfang nærmer seg en EØS-avtale, slik det bilaterale samarbeidet mellom EU og Sveits er eksempel på («Alternativ 3»). Sveits er ikke noen betydelig sjømateksportør, men den sveitsiske løsningen er likevel relevant ettersom den omfatter veterinær grensekontroll og ofte blir trukket fram som et relevant alternativ til EØS-avtalen. Vi vil til slutt diskutere konsekvenser for den norske sjømatnæringen av de ulike alternativene når det gjelder veterinær grensekontroll. Vi inkluderer også Brexit i denne diskusjonen, ettersom gjeninnføring av veterinær grensekontroll mot EU-land er blitt hyppig diskutert i den britiske debatten om å melde seg ut av EU.

4.3 GRENSEKONTROLL, HANDELSINTERESSER OG TONIVÅFORHANDLINGER

Den veterinære grensekontrollen berører en klassisk interessekonflikt i handelspolitikken, nemlig mellom offensive og defensive interesser (Melchior & Sverdrup, 2015). For Norge er de offensive interessene her knyttet til sjømateksportens adgang til det indre marked, mens de defensive interessene er knyttet til landbrukets og forbrukernes interesser når det gjelder å beskytte seg mot den smittefaren som følger av å importere dyr og dyreprodukter. Spørsmålet om hvordan disse interessene var koblet og hvordan de eventuelt kunne balanseres, stod sentralt i debatten og i forhandlingene om veterinæravtalen. Veterinæravtalen kan sies å balansere de offensive og defensive interessene ved å overta EUs veterinære regelverk samtidig som kompensierende tiltak for bortfall av grensekontroll ble innført (se 4.4.2 under).

Spørsmålet er da hvilke alternativer som er tilgjengelige hvis EØS-avtalen skulle opphøre. Vil konflikten mellom defensive og offensive interesser på nasjonalt nivå

blusse opp og komme i spill igjen? Hvilke ulike alternativer til EØS-avtalen vil det være aktuelt og mulig å oppnå, og hvilke konsekvenser kan de ulike alternativene få for den veterinære grensekontrollen? I internasjonale forhandlinger vil politiske utfall kunne bestemmes av forhandlinger både på nasjonalt og internasjonalt nivå (Putnam, 1988; Melchior & Sverdrup, 2015). På internasjonalt nivå er forløpet av forhandlingene avhengig av type forhandlingstema, hvorvidt flere temaer forhandles samtidig, og mulighetene for sakskoplinger. Forhandlingsresultatet avhenger også av styrken i interessene til partene, strategiske overlegninger fra forhandlernes side og ikke minst maktforholdet mellom partene, inkludert hvem som har mest å tape/vinne på en avtale. De internasjonale forhandlingene vil også være påvirket av forhold på nasjonalt nivå. Ulike aktører på nasjonalt nivå forhandler seg imellom og vil forsøke å påvirke hvilke interesser som skal vektlegges i en statsinternasjonale forhandlinger.

EU-markedet vil etter all sannsynlighet være det viktigste markedet for Norge i uoverskuelig framtid. Norge vil følgelig ha stor interesse av å unngå problemene som følger av gjeninnføring av veterinær grensekontroll dersom EØS-avtalen skulle falle bort. Samtidig vil det være et klart asymmetrisk maktforhold mellom Norge og EU, hvor Norge har mer å tape på at EØS-avtalen faller bort, enn det EU har. Norges handlingsrom synes derfor å være relativt begrenset under eventuelt nye forhandlinger med EU om veterinær grensekontroll. Spørsmålet er hvilke posisjoner det er mulig for Norge å innta. Mulighetsrommet på internasjonalt nivå påvirkes blant annet av hvorvidt spørsmålet om veterinær grensekontroll koples til andre spørsmål, som f.eks. markedsadgang for EU på jordbruksområdet og fri bevegelse av arbeidskraft. Det vil også avhenge av forhandlinger mellom aktører på nasjonalt nivå og dermed hvilke forhandlingsposisjoner Norge kan innta. Spørsmålet om hvilke reelle alternativer til EØS-avtalen som finnes, vil dermed avhenge av hva det er politisk mulig å få gjennomslag for, både på nasjonalt og internasjonalt nivå.

4.4 KONTROLL AV MAT OG DYR I EU OG EØS

Veterinær grensekontroll som tema i arbeidet med det indre marked

EU intensiverte arbeidet med å realisere det indre marked i kjølvannet av enhetsakten som trådte i kraft i 1987. Arbeidet bestod i å gjennomføre tiltak som kunne sikre fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital mellom medlemslandene innenfor et felles marked. Særlig viktig var arbeidet med å fjerne gjenværende han-

delsbarrierer og harmonisere større deler av regelverket mellom medlemslandene samt å styrke EUs konkurransevne på verdensmarkedet (Armstrong & Bulmer, 1998). Bruken av kvalifisert flertall ved utviklingen av ny lovgivning ble utvidet for å sikre effektiv gjennomføring av det indre marked. Handel med mat og dyr var ett av områdene hvor mange handelsbarrierer gjenstod. Dette skyldtes både manglende harmonisering av produkt- og produksjonskrav og ulike nasjonale systemer for grensekontroll. Harmonisering av produktkrav og kontrollbestemmelser på mat- og veterinærområdet var derfor en viktig del av arbeidet med å realisere det indre marked. Den såkalte kugalskapkrisen i EU på 1990-tallet avslørte svakheter i EUs lovgivning, organisering og styring på mat- og veterinærområdet og utløste en rekke reformer (Vos, 1999). Det ble blant annet opprettet et eget forvaltningsorgan for mattrygghet og helse i Europakommisjonen (DG SANCO – i dag DG SANTE) med en egen tilsynsenhet (Food and Veterinary Office – i dag Health and Food Audits and Analysis) samt en egen europeisk fagmyndighet for mattrygghet (EFSA)⁴ (Ugland & Veggeland, 2006). Det ble videre igangsatt et omfattende arbeid med å utvikle ny lovgivning på mat- og veterinærområdet.⁵ Siden 1980-tallet har dermed EU etablert et omfattende lovbasert regime på mat- og veterinærområdet. Dette har medført en omfattende harmonisering av produkt- og produksjonskrav, utvikling av regler for kontroll av virksomheter internt i EU og regler for import fra tredjeland. Med unntak av plantehelseregelverket har Norge gjennom EØS-avtalen overtatt hele EUs regelverk. Norge behandles dermed på disse områdene i hovedsak som et EU-medlemsland, dvs. som integrert i det indre marked. Uten EØS-avtalen vil Norge behandles som tredjeland dersom det ikke kommer på plass en alternativ ordning til EØS som omfatter veterinær grensekontroll.

-
4. DG Sante har ansvar for å utarbeide forslag til ny lovgivning, overvåke medlemslandenes implementering og praktisering av denne lovgivningen og gjennomføre inspeksjoner i medlemslandene for å kontrollere om EUs regelverk følges opp av nasjonale myndigheter. EFSA (European Food Safety Authority) er en europeisk fagmyndighet utenfor Europakommisjonen, der eksperter som er utnevnt på grunnlag av faglige kvalifikasjoner, foretar risikovurderinger og gir faglige råd og anbefalinger som EU kan legge til grunn for ny lovgivning. I Norge kan Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM) sies å spille en tilsvarende fagrolle overfor norske myndigheter.
 5. Spesielt viktig er her General Food Law fra 2002 (Regulation (EC) No 178/2002), nye hygienebestemmelser fra 2004 (Regulation (EC) No 852/2004, 853/2004 and 854/2004) – og nye kontrollbestemmelser (Regulation (EC) No 882/2004 – senere erstattet av ny kontrollforordning i 2017 – Regulation (EU) 2017/625).

Veterinærkontroll i EØS-avtalen – norsk tilpasning og organisering

Norge har gjennom EØS-avtalen overtatt det aller meste av EUs tekniske regelverk på mat- og veterinærområdet. Norge har som nevnt unntak for plantehelsereguleringen. EUs veterinære regelverk gjelder både ved eksport av norsk sjømat til EU og ved import av sjømat fra tredjeland. Norge har med andre ord overtatt det meste av EUs regelverk og fungerer som EUs yttergrense for innførsel av dyr og animalske produkter til det indre marked. EØS-avtalen innebærer at handelen med slike produkter innenfor EU/EØS-området skal foregå fritt uten grensekontroll. Norge har imidlertid på plass kompenserende tiltak for å sikre dyre- og folkehelsen. De kompenserende tiltakene inkluderer salmonellagarantien, krav om forhåndsregistrering av import av kjøtt, programmer for overvåking av smittsomme dyresykdommer, muligheten for å foreta stikkprøvekontroll av import og den såkalte sikkerhetsklausulen som åpner for godkjenning av ensidige tiltak fra Norges side hvis det påvises en uakseptabel risiko ved import. Salmonellagarantien går ut på at Norge, i likhet med Sverige og Finland, kan stille særskilte krav til garanti for fravær av salmonella for visse typer kjøtt og egg som importeres fra EU/EØS-land. Overvåking av smittesituasjonen kan danne grunnlag for eventuell karantene ved innførsel av dyr. Videre kan Norge på visse områder kreve at kjøtt, egg og levende dyr kommer fra produsenter som er underlagt like streng kontroll som den norske. I tillegg til kompenserende tiltak fra offentlige myndigheters side har husdyrnæringen etablert en egen koordineringsenhet (KORIMP) for å hindre innførsel av smittestoffer som kan gi sykdom hos dyr og mennesker.

Det er videre verdt å merke seg at Norge gjennom EØS-avtalen også underlegges EUs regelverk knyttet til håndtering av smitteutbrudd på veterinær- og matområdet. EØS-avtalen inneholder utførlige regler om hvordan utbrudd av smitte skal håndteres, både i de tilfeller der smitteutbrudd skjer i et land som eksporterer til det indre marked, og i de tilfeller der det oppstår et smitteutbrudd med internasjonale konsekvenser i et EU/EØS-land. Dette regelverket beskytter på den ene siden mot overreaksjoner fra EUs side. På den andre siden begrenser det nasjonale myndigheters mulighet til å innføre nasjonalspesifikke tiltak for å håndtere et smitteutbrudd – dette til forskjell fra smitteutbrudd på humanhelsesiden (som covid-19 er eksempel på), der EUs kompetanse er svært begrenset, og nasjonale myndigheter har relativt stor frihet til selv å bestemme hvilke tiltak som skal iverksettes. På veterinær- og matområdet er hovedregelen i EU/EØS at landene skal ha en felles reaksjonsform ved smitteutbrudd. Regelverket åpner likevel for at land i spesielle tilfeller kan innføre ensidige tiltak (jf. sikkerhetsklausulen) – dette hvis landet kan dokumentere et behov for slik særbehandling. Alternative handelsavta-

ler til EU-medlemskap/EØS-avtalen vil i liten grad regulere håndtering av smitteutbrudd. Da vil det være de generelle bestemmelsene som følger av WTOs SPS-avtale⁶ som gjelder, og disse bestemmelsene er både mindre omfattende og mindre detaljerte enn EU/EØS-regelverket. EØS-avtalen kan med andre ord fungere som en forsikring mot at sjømatnæringen blir møtt med overreaksjoner fra EUs side ved et smitteutbrudd i Norge. Samtidig vil EU legge begrensninger på hva Norge kan gjøre i de tilfeller det er smitteutbrudd i et land Norge importerer fra. Innebygd i dette ligger det dermed en mulig interessekonflikt mellom offensive (sjømatnæringen) og defensive (landbruksnæringen) interesser.

EØS-avtalens dynamiske karakter har sørget for at det norske regelverket fortløpende oppdateres og tilpasses utviklingen i EUs regelverk. Dette bidrar til at man unngår handelshindringer forårsaket av forskjeller i krav og regler. Det er vanskelig å beregne med sikkerhet kostnadene knyttet til slike handelshindringer. Handelsminister Grete Knudsen viste i 1996 til at veterinærkontrollen «representerer betydelige merkostnader og ulemper for norsk eksportnæring, spesielt for vår fiskerianæring (...) gjennom forsinkelser, kvalitetsforringelse, økte transportutgifter og sen levering» (Stortinget, 1996). Hun viste videre til at grensekontrollen vil kunne føre til «meromkostninger for vår fiskerianæring på ca. 100 mill. kr. årlig i tillegg til en svekket konkurranse på vårt viktigste eksportmarked» (Stortinget, 1996). Mathisen og Solvoll (2020) har beregnet at de økonomiske konsekvensene for eksport av sjømat ved endret grensekontroll kan komme opp mot 530 millioner kroner.

I tillegg til å fjerne grensekontrollen og harmonisere regelverk har EØS-avtalen også koplet Norge og de to andre EFTA-landene i EØS (Island og Liechtenstein) institusjonelt til EU. Dette har først og fremst skjedd gjennom det såkalte to-pilarsystemet. Dette systemet består av fire felles EØS-organer, hvor representanter fra EFTA/EØS-landene og representanter for EU møtes: EØS-rådet og EØS-komiteen (overordnede organer, der de sentrale beslutningene om EØS-samarbeidet fattes), Parlamentarikerkomiteen for EØS og Den konsultative komité for EØS (arbeidslivets parter) (NOU, 2012). De to mest sentrale organene i EFTA-pilaren i EØS er EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTA-domstolen. ESA har ansvar for å føre tilsyn med at EØS-avtalen blir gjennomført og etterlevd i det enkelte EØS/EFTA-land. EFTA-domstolen har samme funksjoner overfor EFTA-landene i EØS som EU-domstolen har overfor EU-landene. To-pilarsystemet sikrer at EØS-avtalen er i tråd med EUs regelverk til enhver tid, og at det foreligger klare rutiner og prose-

6. WTOs SPS-avtale (Agreement on Sanitary and Phyto-Sanitary Measures) regulerer tiltak som påvirker handel (inkludert prosedyrer for kontroll og inspeksjon), og som er begrunnet med hensynet til dyrehelse, plantehelse og mattrygghet/folkehelse. Både produktkrav og kontroll- og inspeksjonsprosedyrer kan dermed omfattes av avtalen.

dyrer for hvordan man skal gå fram ved regelbrudd og tvisteløsning. På dette siste området skiller EØS-avtalen seg klart fra andre handelsavtaler. Den institusjonelle overbygningen innebærer at ikke bare offentlige myndigheter, men også private aktører tilbys effektiv rettsbeskyttelse. Under EØS-avtalen betyr det at næringsaktørene selv kan bringe en sak til rettsinstansene i EFTA (ESA, EFTA-domstolen), der de mener de er urettmessig behandlet. En slik mulighet finnes for eksempel ikke under WTO-regelverket. Næringsaktørene kan dermed under EØS-avtalen benytte rettsinstansene til å forsvare de rettighetene man hevder å ha overfor både offentlige myndigheter og andre private aktører.

Norske tjenestemenn har gjennom EØS-avtalen anledning til å delta i en rekke komiteer, rådgivende grupper og arbeids- og ekspertgrupper tilknyttet Europakommisjonen. Denne retten i EØS-avtalen til å delta i EUs lovforberedende arbeid åpner for en viss innflytelse på regelverk som har betydning for den norske sjømatnæringen. Et eksempel på dette er muligheten til å påvirke at EUs terskelverdier for ulike miljøgifter i ulike sjømatprodukter ikke blir så strenge at de rammer norske eksportinteresser. Norges innflytelse i EUs lovarbeid begrenses samtidig av at Norge ikke deltar i EUs politiske organer, som Europaparlamentet og Unionsrådet, der lovvedtak fattes.

EØS-avtalen innebærer at Norge integreres i EUs indre marked, kontinuerlig overtar EUs regler på det veterinære området og at Norge samtidig koples til EUs beslutningsprosesser gjennom en relativt omfattende institusjonell overbygning (jf. to-pilarsystemet). På denne måten ivaretar avtalen norske eksportørers behov for å unngå handelshindringer inn på EU-markedet. Spørsmålet er hvordan slike behov kan ivaretas innenfor alternative ordninger til EØS.

4.5 VETERINÆR GRENSEKONTROLL OG EU: TRE ALTERNATIVE MODELLER

Alternativ 1: Ingen avtale, EUs tredjelandsbestemmelser gjelder

Den veterinære grensekontrollen anses av EU som avgjørende for å sikre at dyr og animalske produkter som kommer inn i EU, er trygge og oppfyller EUs krav og vilkår. Transport av biologisk materiale mellom ulike geografiske områder og på tvers av landegrenser utgjør i utgangspunktet en høy risiko for spredning av alvorlige sykdommer mellom både mennesker og dyr (Skjerve et al., 1996). I internasjonal handel er det derfor viktig for et importerende land å etablere systemer som kan sikre at produktene er trygge, og at risikoen for smittespredning reduseres. Kontroll på inngangspunktet i form av grensekontroll står dermed helt sentralt som del av smittevernet.

EU har harmonisert regelverket både for intern handel og handel med tredjeland. Det er med andre ord de samme kravene som må oppfylles uansett hvilket EU-land man ønsker å selge eksempelvis sjømat til. Det er DG SANTE (Direktoratet for helse og mattrygghet) som har ansvar for at landene som eksporterer sjømat til EU-markedet, oppfyller EUs krav til mattrygghet og dyre- og plantehelse. Det er ikke fritt fram for bedrifter fra land som ikke er medlem av EU å selge sjømat til EU-markedet. Det såkalte tredjelandregimet krever både godkjenning av myndighetenes system for veterinærkontroll i eksportlandet og godkjenning av eksportlandets virksomheter som ønsker å selge sjømat til EU. Det første steget i prosessen er at eksportlandets myndigheter må godkjennes som kompetente til å gjennomføre effektiv kontroll langs hele verdikjeden og kan attestere at krav til mattrygghet og dyrehelse er oppfylt for sjømaten som sendes til EU-markedet. Etter godkjenningen føres det jevnlig tilsyn for å sikre at EU kan ha tillit til at eksportlandenes myndigheter ivaretar EUs krav. Når det gjelder levende fisk, rogn og melke som skal benyttes til oppdrett, samt levende bløtdyr slik som skjell, må EUs krav til dyrehelse oppfylles. I forhold til EUs hygiene- og mattrygghetskrav omfatter reglene spesifikke krav til fiskefartøy, landinger, prosessering og oppbevaring av sjømat. Det stilles videre spesielle krav til kontroll med marine biotoksiner i blåskjell, muslinger og sjødyr slik som kråkeboller.

Per i dag er det rett i overkant av nitti land som er såkalte godkjente tredjeland (tabell 4.1) med tilhørende lister over virksomheter som er godkjent for eksport av spesifikke sjømatprodukter til EU.⁷ Dette er land som altså ikke har noen særskilt avtale med EU om veterinære bestemmelser, slik som for eksempel Canada, Chile og Færøyene har.

Det er eksportlandets kompetente myndigheter som må kontrollere virksomhetene og utstede helsesertifikatene som skal følge med sjømaten inn til EU-markedet. Helsesertifikatene skal være validert av en godkjent veterinær og fungere som en bekreftelse på at de grunnleggende helsekravene i EUs regelverk er oppfylt. Ved import fra tredjeland er det krav om egne helsesertifikater (CHED – Common Health Entry Document) utstedt av TRACES (Trade Control and Expert System).⁸ Opplysningene i helsesertifikatene skal legges inn i TRACES-databasen, som gjør det mulig å overvåke forsendelser av levende dyr og dyreprodukter. TRACES gjør at man automatisk kan utveksle data om importkontroll med ulike tollmyndigheter. Det er eksportørens ansvar å gi den informasjonen som er nødvendig til TRACES for at EU skal kunne identifisere sendingen og dens destinasjon.

7. Se liste over godkjente virksomheter per produktkategori: https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/non_eu_listsPerActivity_en.htm.

8. Jf. Europaparlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/625 av 15. mars 2017.

Tabell 4.1 Import av sjømat til EU – godkjente tredjeland uten særskilte avtaler om veterinær grensekontroll (per februar 2020)

Albania	Guatemala	Nord-Makedonia
Algerie	Guyana	Oman
Angola	Honduras	Pakistan
Antigua og Barbuda	Hviterussland	Panama
Argentina	India	Papua New Guinea
Aserbajdsjan	Indonesia	Russland
Australia	Iran	Salomonøyene
Bahamas	Israel	Sankt Helena
Bangladesh	Jamaica	Saudi-Arabia
Belize	Japan	Senegal
Bosnia og Herzegovina	Jemen	Serbia
Brunei Darussalam	Kasakhstan	Seychellene
Cape Verde	Kenya	Singapore
Costa Rica	Kina	Sri Lanka
Cuba	Kiribati	St. Maarten (Nederlandsk del)
Curaçao	Kongo	St. Pierre og Miquelon
De arabiske emiratene	Korea	Storbritannia
Ecuador	Madagaskar	Surinam
Egypt	Malaysia	Sør-Afrika
El Salvador	Maldivene	Taiwan
Elfenbenskysten	Marokko	Tanzania
Eritrea	Mauritius	Thailand
Falklandsøyene	Mauritania	Togo
Fiji	Moldova	Tunisia
Filippinene	Montenegro	Tyrkia
Fransk Polynesia	Mosambik	Uganda
Gabon	Myanmar	Uruguay
Gambia	Namibia	Venezuela
Georgia	New Caledonia	Vietnam
Ghana	Nicaragua	
Grenada	Nigeria	

Kilde: https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/non_eu_listsPerActivity_en.htm.

Import av sjømat (og dyr og andre animalske produkter) fra tredjeland må skje gjennom godkjente grensekontrollposter – BCPs (Border Control Posts) – som dekker innførsel av varer både via flyplasser, havner og vei. I tillegg til kontroll ved grensepassering kan kontroll også skje på ankomststed. For det første skal hver forsendelse notiseres til kontrollposten før ankomst. Ved ankomst til kontrollposten foretas det dokumentkontroll for 100 % av forsendelsene. Fysisk sjekk av forsendelsene avhenger av hvilken risikoprofil det aktuelle produktet har. Det skal foretas fysisk kontroll av 20 % av all fersk, frossen, tørket, saltet og hermetisert sjømat. For øvrige fiskeprodukter og bløtdyr/skjell foretas det fysisk sjekk av 50 % av forsendelsene.⁹ I tillegg foretas eventuelle laboratorietester i tråd med nasjonale overvåkingsprogram. De nasjonale overvåkingsprogrammene inngår som en del av EUs godkjenning av land som kan selge sjømat til EU-markedet. Det kan testes for restverdier fra bruk av veterinære medisiner, plantevernmidler, tungmetaller og ulike former for forurensing i sjømat. I henhold til EUs regelverk ble det eksempelvis tatt 129 prøver i løpet av 2019 av ulike typer sjømatprodukter fra tredjeland importert over norske grensekontrollposter.¹⁰ I tilfeller hvor resultatene fra utførte kontroller er i orden, utstedes helsesertifikatet, og varen kan sirkulere fritt på EU-markedet.¹¹ Varepartier som ved kontroll avdekkes å ikke tilfredsstille EUs lovverk, blir sendt i retur eller destruert innen seksti dager.¹² EU innfører i tillegg særskilte vilkår for import i tilfeller hvor dette anses som nødvendig av hensyn til mattrygghet. Eksempelvis gjelder dette for ulike typer sjømatprodukter, slik som oppdrettet sjømat fra India (100 % testing av histamin), fiskeprodukter fra Albania (importforbud pga. kolera), fiskeprodukter fra Guinea og skjell fra Albania (importforbud av hygienehensyn), og skjell fra Tyrkia (importforbud for levende skjell, 100 % testing av frosne skjell).

EUs regler for tredjelandsimport er omfattende og kan bety at eksportører av dyr og animalske produkter risikerer lange køer og ressurskrevende kontroll ved grensepassering til et EU/EØS-land. Det er for eksempel vist til at forsendelser fra Tyrkia i verste fall kan oppleve å bruke opptil 24 timer på grensekontrollen ved grensepassering til Bulgaria (BBC, 2018). Ettersom Tyrkia inngår i en tollunion

9. Jf. EU kommisjonens beslutning av 20. mai 1994 med vedlegg (No. L 158/41 og No. L 158/43-45).

10. Monitoring programme for veterinary control on seafood products imported to Norway from third countries – Results from 2019. Se <https://www.hi.no/hi/nettrapporter/rappport-fra-havforsknningen-en-2020-15>.

11. Liste over matprodukter med spesielle importvilkår, se; https://ec.europa.eu/food/animals/vet-border-control/special-import-conditions_en.

12. Retningslinjer for veterinærkontroll for forsendelse av sjømat fra tredjeland, SANCO/10949/2010 revidert 19. april 2012.

med EU, omfatter denne kontrollen primært veterinær grensekontroll, i tillegg til personkontroll. En slik omfattende kontroll krever ressurser gjennom både økt tidsbruk og i forlengelsen av det, risiko for stressede dyr og redusert kvalitet på produktene. Det er imidlertid mulig for tredjeland å forhandle fram avtaler som på bestemte vilkår kan redusere den administrative byrden knyttet til veterinær grensekontroll. EØS-avtalen er et eksempel på dette. Under skal vi se nærmere på handelsavtaler mellom EU og tredjeland hvor man har kommet til enighet om forenklet grensekontroll på veterinærområdet.

Alternativ 2: Frihandelsavtaler mellom EU og sjømateksporterende tredjeland

EU har inngått 15 ulike typer handelsavtaler med tredjeland hvor man har kommet til enighet om forenklet grensekontroll på veterinærområdet (tabell 4.2). Noen land har inngått frittstående avtaler med EU om veterinærkontroll, mens andre land har omfattende handelsavtaler hvor bestemmelser om veterinær grensekontroll inngår som en del av avtalen eller som et vedlegg. Noen av landene har akseptert og iverksatt EUs regelverk i egen lovgiving og på den måten oppnådd forenklet veterinærkontroll sammenlignet med det ordinære tredjelandsregimet. Andre land har fått forenklede kontrollprosedyrer på grensen til EU/EØS-området fordi EU har akseptert eksportlandets reguleringer og kontrollsystemer som tilsvarende sine egne. Sistnevnte avtaler kalles avtaler om ekvivalens.

Tabell 4.2 Avtaler mellom EU og tredjeland om veterinære forhold

Land	År	Type avtale
EU – Andorra	1997	Protokoll om veterinære forhold – tillegg til avtale om tollunion
EU – Armenia	2017	Harmoniserte veterinærsertifikater – del av bred handelsavtale (CEPA)
EU – Canada	2017	Veterinære forhold inngår i bred handelsavtale (CETA). Tidligere egen veterinæravtale (1998)
EU – Sentral Amerika	2012	Samarbeid om veterinære forhold inngår i assosieringsavtale
EU – Chile	2002	Vedlegg til assosieringsavtale omfatter veterinære forhold
EU – Colombia og Peru	2012	Samarbeid om veterinære forhold inngår i handelsavtale
EU – EFTA	1992	Eget vedlegg til EØS-avtalen omhandler forenklede prosedyrer for veterinærkontroll
EU – Færøyene	2001	Egen protokoll om veterinære forhold som tillegg til handelsavtale
EU – Sveits	1992	Avtale om handel med landbruksprodukter hvor veterinære forhold inngår som eget vedlegg

Land	År	Type avtale
EU – Liechtenstein	2007	Liechtenstein inkluderes som part ved en utvidelse av handelsavtalen mellom EU og Sveits
EU – Mexico	2018	Avtale om økonomisk partnerskap hvor veterinære forhold inngår
EU – New Zealand	1996	Veterinæravtale
EU – San Marino	1994	Interimsavtale om handel og tollunion hvor San Marino aksepterer EUs veterinære regelverk
EU – Ukraina	2014	Harmoniserte veterinærsertifikater som del av assosieringsavtale
EU – USA	1998	Veterinæravtale

Kilde: https://ec.europa.eu/food/safety/international_affairs/agreements_en.

(i) Færøyenes avtale med EU

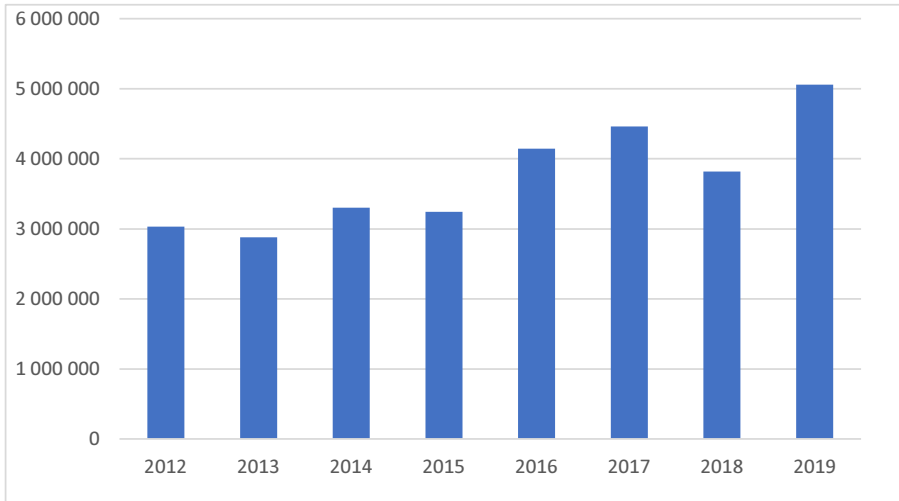
Da Danmark ble medlem av EU i 1973, valgte Færøyene å bli stående utenfor. En viktig årsak til dette var Færøyenes ønske om å unngå å bli innlemmet i EUs felles fiskeripolitikk og at de dermed kunne stå fritt i forhold til forvaltningen av egen fiskerinæring. Forholdet mellom EU og Færøyene er regulert av en bilateral fiske-riavtale og en handelsavtale.¹³ Handelsavtalen er omfattende og sikrer tollfrihet for fersk og kjølt fisk. Frossen fisk er i all hovedsak tollfri. Det er imidlertid tollkvoter for fiskeslag hvor EU har defensive interesser, som pillede reker, sild og konservert laks. Fisk og fiskeprodukter står for mellom 90 og 95 % av den totale verdien av eksporten fra Færøyene. I 2019 ble det eksportert fisk for 10,9 milliarder kroner, hvor eksport til en verdi av i overkant av 5 milliarder kroner gikk til EU (figur 4.1). EU-markedet er med andre ord det viktigste eksportmarkedet for sjømat fra Færøyene, tilsvarende 46,3 % av totalverdien, fulgt av eksport av sjømat til Russland og andre østeuropeiske land utenfor EU (25,3 %). Eksport av sjømat til Asia (11,9 %) og USA (11,6 %) er også viktig for Færøyene (figur 4.2).

Handelsavtalen har en egen protokoll om veterinære forhold fra 2001.¹⁴ Hovedinnholdet i protokollen er at Færøyene aksepterer EUs veterinære regelverk og overtar ansvaret for kontroll av import fra tredjeland ved kontrollpost etablert i Tórshavn. Dette betyr at Færøyene må oppfylle krav til inspeksjoner, laboratorietesting, krav til beredskapsplan og varsling/notifisering av sykdommer osv. på samme måte som

13. Handelsavtalen er fra 1991 og ble revidert i 1996. Protokollen om markedsadgang for sjømat ble revidert i 1998.

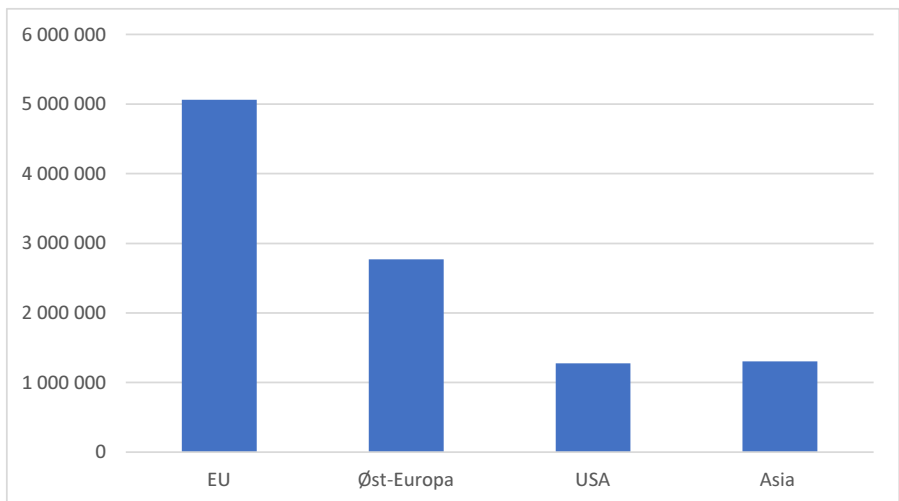
14. Agreement between the European Union, of the one part, and the Government of Denmark and the Home Government of the Faroe Islands, of the other part (1991/1996). Protocol on veterinary matters supplementing the Agreement between the European Union, of the one part, and the Government of Denmark and the Home Government of the Faroe Islands, of the other part (2001).

EUs medlemsland. Færøyene følger dessuten EUs prinsipper for utstedelse av gebyrer ved grensekontroll og rapporterer til EUs elektroniske system for informasjonsutveksling om import og EU-intern handel med dyr og dyreprodukter (TRACES), og varslingssystemet for dyresykdommer (ADNSI – Animal Disease Notification System). Færøyene og EU har etablert en felles underkomité for veterinære forhold.



Figur 4.1 Færøyenes eksport av sjømat til EU (2012–2019) i verdi (i 1000 NOK).

Kilde: Basert på tall fra Norges sjømatråd.



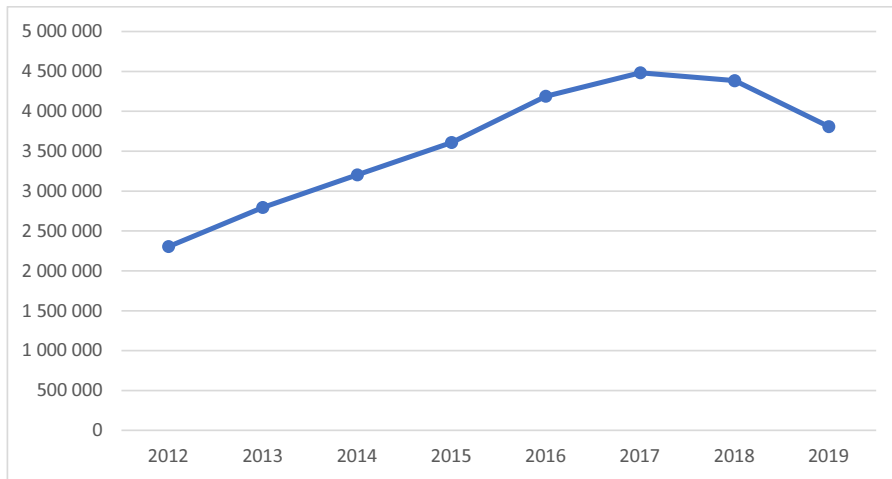
Figur 4.2 Eksport – Færøyenes viktigste sjømatmarkeder 2019 (i 1000 NOK).

Kilde: Basert på tall fra Norges sjømatråd.

I veterinærkomiteen kan partene drøfte og ta stilling til aktuelle spørsmål, hvilket har ført til at veterinærprotokollen har blitt oppdatert i 2005 og 2008.¹⁵

(ii) Chiles avtale med EU

I 2002 etablerte EU og Chile en såkalt assosieringsavtale som innebærer en omfattende frihandelsavtale mellom partene. Denne avtalen betegnes som svært vellykket, siden handelen mellom EU og Chile er doblet i perioden 2003–2016. EU er Chiles tredje største handelspartner (etter Kina og USA) med 13 % av utenrikshandelen i 2018.¹⁶ Vareeksporten fra EU til Chile utgjorde imidlertid kun 0,5 % av totalverdien.¹⁷ Chiles eksport av sjømat til EU-markedet hadde en verdi på 3,8 milliarder kroner i 2019 (figur 4.3). USA er det viktigste sjømatmarkedet for Chile med 37,2 % av eksportverdien, tett fulgt av eksport av sjømat til Asia (32,8 % hvorav 20,2 % til Japan). Nærmarkedet i Mellom- og Sør-Amerika (15 %) er også viktig, samt eksport av sjømat til Russland og øvrige land i Øst-Europa som ikke er medlem av EU (7 %). Sjømateksporten til EU utgjorde 7,1 % av totalverdien (figur 4.4).



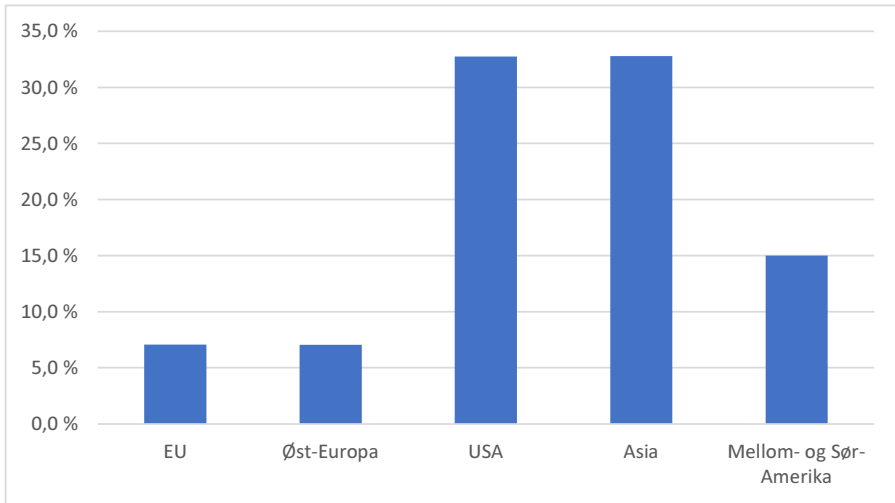
Figur 4.3 Eksport av sjømat fra Chile til EU 2012–2019 (i 1000 NOK).

Kilde: Basert på tall fra Norges sjømatråd.

15. Avtalen har blitt oppdatert i 2005 og 2008 gjennom EU og Færøyenes felles komité (Decision No 2/2005, Decision No 1/2008 of The EU-Faroe Island Joint Committee).

16. Se EUs hjemmeside om handelen mellom EU og Chile: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/chile/>.

17. Tall fra 2017 i «International Agreements in Progress: Modernisation of the trade pillar of the EU-Chile Association Agreement, Briefing, 15 November, 2018».



Figur 4.4 Chiles eksport av sjømat – eksportandeler i 2019 (verdi).

Kilde: Basert på tall fra Norges sjømatråd.

Handelsavtalen mellom Chile og EU fra 2002 omhandler veterinære forhold i et eget vedlegg. Avtalen anerkjenner prinsipper om ekvivalens og gjensidig godkjenning av landenes kontrollsystemer på det veterinære området, men innebærer ingen konkrete forenklinger i forhold til regelverk og kontroll eller fysisk kontroll av sjømat fra Chile.¹⁸ I 2017 ble partene enige om å starte forhandlinger om en modernisering av handelsavtalen, herunder avtalens kapittel om folkehelse, plantehelse, dyrehelse og dyrevelferd. Det legges ikke opp til redusert fysisk grensek kontroll av sjømat fra Chile til EU-markedet i forslaget til ny avtaletekst fra EU.¹⁹ Både dagens avtale og forslaget til ny avtaletekst innebærer imidlertid samarbeid om veterinær grensek kontroll, blant annet gjennom en felles komité hvor partene kan utveksle informasjon, konsultere hverandre og drøfte oppfølging og utvikling av avtalen.

18. Agreement establishing an association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Chile, of the other part (2002). Annex IV, Agreement on Sanitary and Phyto-Sanitary Measures applicable to trade in animals and animal products, plants, plant products and other goods and animal welfare.

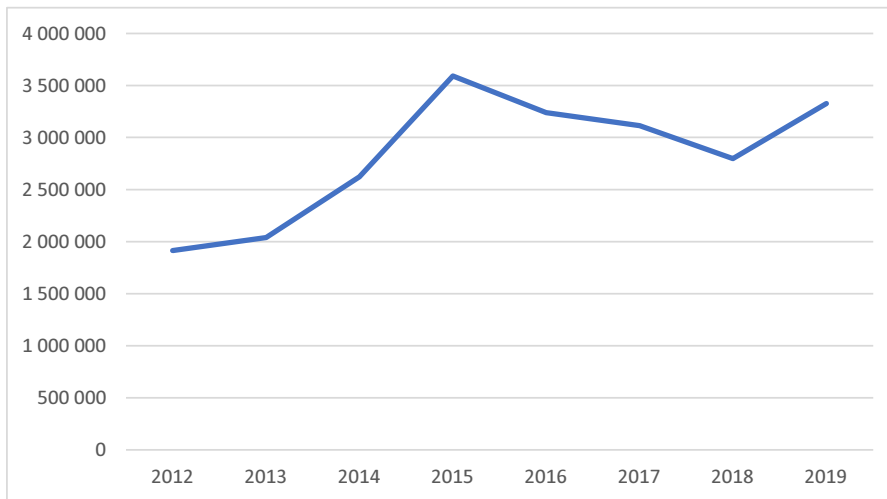
19. EU proposal published 22 June 2018, Chapter on Sanitary and Phyto-Sanitary Measures related to animals and animal products, plants, plant products and animal welfare, Appendix VII Import checks and inspection fees.

(iii) Canadas handelsavtale med EU

CETA er en omfattende handelsavtale mellom EU og Canada som trådte i kraft i 2017. Innledningsvis skal vi kort se på handelsrelasjonene mellom EU og Canada, før vi går nærmere inn på CETA-avtalen og dens bestemmelser om veterinær grensekontroll.

EU er Canadas nest største handelspartner etter USA med 10 % av landets eksport av varer, mens EUs eksport til Canada utgjorde ca. 2 % av total vareeksport i 2018.²⁰ Canada eksporterte sjømat for 48,7 milliarder kroner i 2019, hvor eksportverdien til EU var på 3,3 milliarder (figur 4.5). EU-markedet stod for 6,8 %, mens USA er Canadas viktigste marked for sjømat med 60 % av eksportverdien i 2019 (figur 4.6).

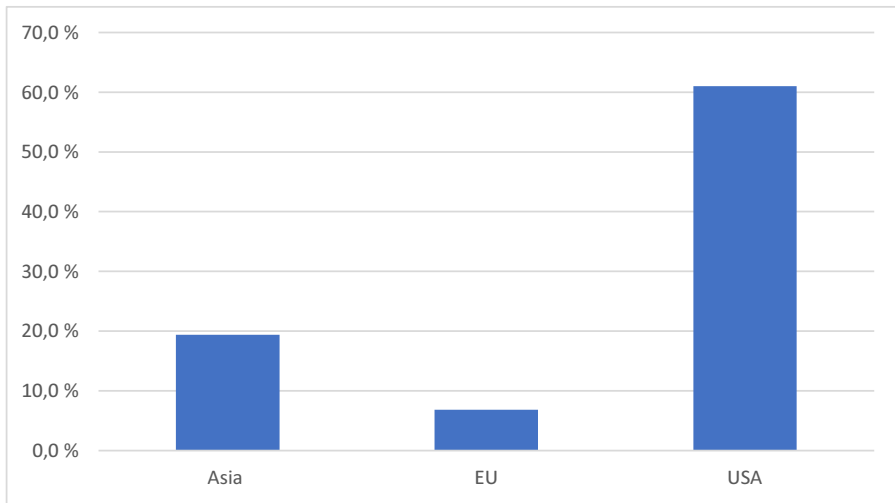
CETA-avtalen er en omfattende handelsavtale som går svært langt i å liberalisere handelen mellom EU og Canada. CETA omfatter gjensidige forpliktelser når det gjelder bruk av handelstiltak som subsidier, antidumping og utjevningstiltak samt reduksjon og fjerning av såkalt tekniske handelshindringer. I forhold til bruk av subsidier kan det nevnes at EU og Canada er enige om å ikke innføre eksportsubsidier for landbruksprodukter som er omfattet av avtalen.



Figur 4.5 Canadas eksport av sjømat til EU 2012–2019 (i 1000 NOK).

Kilde: Basert på tall fra Norges sjømatråd.

20. Se EUs hjemmeside om handelen mellom EU og Canada: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/canada/>.



Figur 4.6 Canadas eksport av sjømat – eksportandeler i 2019 (verdi).

Kilde: Basert på tall fra Norges sjømatråd.

Når det gjelder markedsadgang, reduserer eller fjerner CETA toll og avgifter mellom EU og Canada fra avtalen trer i kraft eller gradvis innen 3, 5, eller 7 år. Dette gjelder for nesten alle varer bortsett fra noen få sensitive produkter. Handelsliberaliseringen på vareområdet er en av de mest omfattende som EU noen gang har inngått i en frihandelsavtale. All toll på industrivarer fjernes. Når det gjelder matvarer, er det separate forpliktelser på sjømat og landbruksvarer. For sjømat vil partene fjerne all toll seg imellom med tollkvoter på bearbejdede reker og frossen torsk til nedtrappingsperioden er over. Når det gjelder landbruksvarer, vil Canada fjerne all toll for 90,9 % av tolltarifflinjene ved ikrafttredelse og 91,7 % når nedtrappingsperioden er over. I gruppen av sensitive landbruksprodukter vil det være tollfrie kvoter på melkeprodukter, mens kylling, kalkun, egg og produkter av egg er unntatt reduksjonsforpliktelser på toll. Eksport av alkoholholdige drikkevarer og sprit blir tollfritt, noe som er av stor betydning for EUs eksport til Canada. EU oppnår også en dobling av den tollfrie kvoten for ost. EU vil fjerne all toll på 92,2 % av landbruksvarene ved tiltredelse og 93,8 % når nedtrappingsperioden er over. Det vil være nedtrapping av toll for produkter som hvete og mais, mens det fases inn tollfrie kvoter blant annet for storfekjøtt og svinekjøtt fra Canada over en femårsperiode.

CETA inneholder også gjensidig liberalisering av tjenester, investeringer og offentlige anskaffelser. En forenkling av mobilitet av arbeidskraft partene imellom, beskyttelse av immaterielle rettigheter (Intellectual Property Rights – IPR), geo-

grafisk opprinnelsesmerking av matvarer (Geographical Indicators – GIs) samt handel og bærekraft er noen av de øvrige områdene som dekkes av CETA.²¹

EU og Canada har hatt en egen veterinæravtale fra 1998 (Elvestad & Veggeland, 2010) som fra 2017 er erstattet av CETA-avtalens kapittel fem om mattrygghet, dyre- og plantehelse. Et bærende prinsipp i avtalen er gjensidig aksept av EUs og Canadas såkalte sanitære og plantesanitære tiltak (SPS – Sanitary and Phyto-Sanitary Measures) som ekvivalente. Dette betyr at importlandet kan akseptere eksportlandets reguleringer som tilsvarende til tross for ulikheter, så lenge reglene oppfyller de samme målsettingene, slik som ivaretagelse av mattrygghet. I praksis betyr det at forskjellene mellom importlandets og eksportlandets regler må kartlegges og vurderes etter en bestemt prosedyre for å avklare om forskjellene kan aksepteres.²² Blir partene enige om ekvivalens, kan eksportbedriftene oppnå besparelser på flere måter. For det første betyr det at man unngår kontroll både etter eksportlandets og importlandets regelverk ved godkjenning av bedrifter og forsendelser. I tillegg kan eksportlandet få aksept for redusert fysisk grensekontroll, hvilket innebærer reduserte kostnader for eksportørene. I dette tilfellet har EU og Canada blitt enige om at regelverkene når det gjelder mattrygghet, dyre- og plantehelse, anses som ekvivalente med noen få unntak. Canada har i tillegg oppnådd en redusert kontrollfrekvens for ferske, frosne, tørkede, saltede og hermetiserte fiskeprodukter fra 20 til 15 % av forsendelsene, samt reduksjon i kontroll fra 50 til 15 % av forsendelsene av andre fiskeprodukter og skjell.²³ Canada og EU har opprettet et fellesorgan «Joint Management Committee for Sanitary and Phyto-Sanitary Measures», hvor avtalen følges opp med jevnlig møter. Her møtes partene bl.a. for å utveksle informasjon, følge opp ekvivalensvurderinger, vurdere muligheter for redusert importkontroll og diskutere eventuelle endringer i avtalen.²⁴

(iv) Norges forhandlingsmakt som sjømatleverandør til EU – en sammenligning med Færøyene, Chile og Canada

I gjennomgangen over har vi sett på hva andre sjømateksporterende land har oppnådd av forenklinger med hensyn til veterinær grensekontroll av sjømat til

21. CETA – Summary of the final negotiation results. The European Commission, February 2016. Se også EUs hjemmeside med oversikt over alle de 30 kapitlene i CETA-avtalen: <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/>.

22. Prosedyrene for vurdering og aksept av ekvivalens er beskrevet i Annex 5-E til kapittel 5 «Sanitary and Phyto-Sanitary Measures» i CETA.

23. Annex 5-J til kapittel 5 «Sanitary and Phyto-Sanitary Measures» i CETA.

24. Artikkel 5.14 «Joint Management Committee» i CETAs kapittel 5.

EU-markedet.²⁵ Færøyene har overtatt EUs regelverk på det veterinære området og er en integrert del av det indre marked. Chile har en ordinær frihandelsavtale med bestemmelser om veterinær grensekontroll som i hovedsak er tilsvarende ordinær tredjelandskontroll. Canadas handelsavtale innebærer en forenklet grensekontroll og framstår dermed som det mest interessante alternativet. Det er selvsagt svært vanskelig å si hva Norge kan oppnå i en eventuell forhandling med EU. En tilnærming til å si noe om Norges forhandlingsmakt på sektornivå er å se nærmere på hvor avhengig Norge er av EU som sjømatmarked, og hvor viktig Norge er som leverandør av sjømat til EU-markedet sammenlignet med Chile, Canada og Færøyene. Det framgår av tabell 4.3 at Norge og Færøyene er svært avhengige av EU-markedet, mens EU er mindre viktig som sjømatmarked for Canada og Chile.

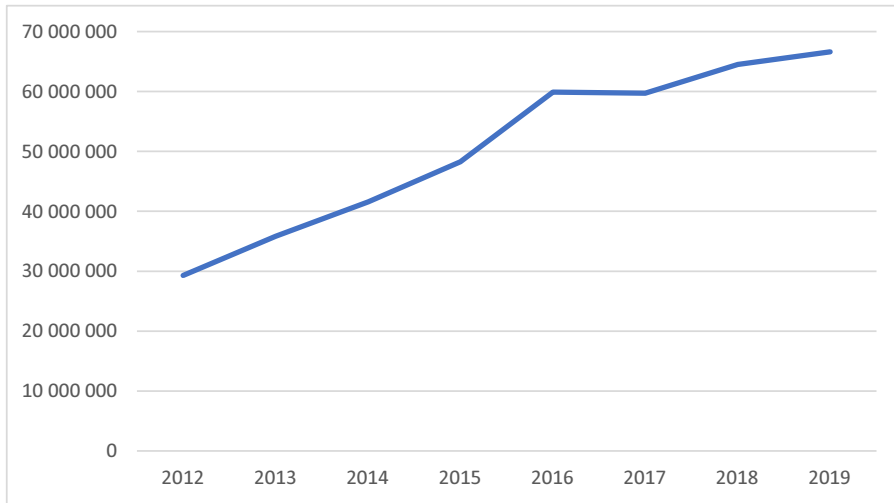
Tabell 4.3 Eksport og eksportandeler – sjømat til EU i 2019

Land	Eksport i verdi	Eksportandel
Norge	66 637 934	64,1 %
Færøyene	1 275 660	62,2 %
Canada	3 328 380	6,8 %
Chile	3 808 696	7,1 %

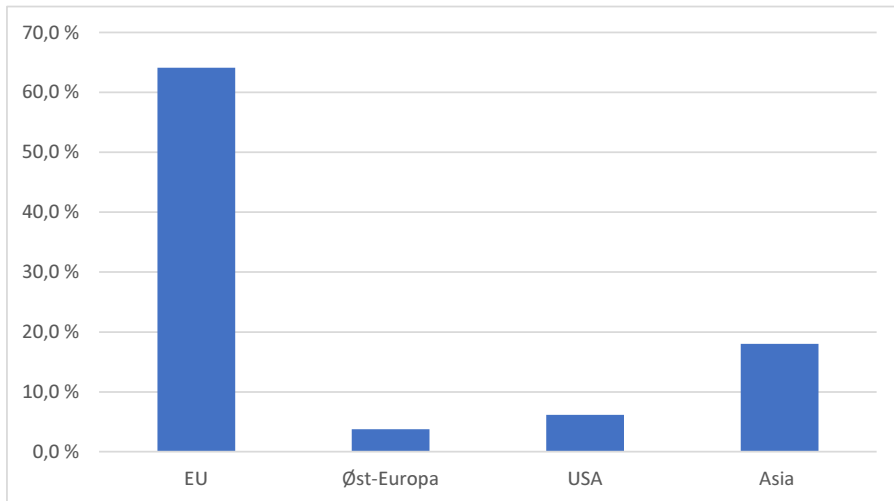
Kilde: Basert på tall fra Norges sjømatråd.

I 2019 ble det eksportert norsk sjømat til EU for 66,6 milliarder kroner (figur 4.7). Ser vi på perioden 2012–2019, har eksportandelen til EU variert mellom ca. 58 (2012) og 68 % (2018) av totalverdien. Russland og øvrige land i Øst-Europa utenfor EU hadde en eksportandel på 12,7 % i 2012, før importforbud gjorde at Russland falt bort som sjømatmarked. I årene etter har imidlertid økt sjømateksport til EU, USA og Asia i stor grad kompensert for dette. EU har vært og er fortsatt det dominerende sjømatmarkedet med hele 64,1 % av totalverdien av norsk sjømateksport i 2019 (figur 4.8).

25. Vi utelater Sveits fra denne diskusjonen ettersom Sveits ikke har noen betydelig sjømateksport. I denne sammenheng er Sveits primært interessant som en alternativ tilknytningsform til EU for å fjerne/forenkle veterinær grensekontroll.



Figur 4.7 Norsk eksport av sjømat til EU 2012–2019 (i 1000 NOK).
Basert på tall fra Norges sjømatråd.



Figur 4.8 Norsk eksport av sjømat – eksportandeler i 2019 (verdi).
Basert på tall fra Norges sjømatråd.

Men hvor avhengig er EU av sjømatimport generelt og av sjømatimport fra Norge spesielt? EU er verdens største sjømatmarked, og for å dekke etterspørselen er EU avhengig av betydelige mengder importert sjømat. I et anslag fra 2014 estimeres

det at to tredjedeler av sjømatkonsumet i EU-landene dekkes av import.²⁶ I 2019 importerte EU sjømat for 758 milliarder kroner. Ser vi på de fem største leverandørene av sjømat samt Færøyene, Canada og Chile, får vi følgende oversikt i tabell 4.4.

Tabell 4.4 Import av sjømat til EU i 2019

Rangering	Land	Import i verdi	Importandel
1	Norge	197 194 206	26,0 %
2	Kina	61 185 688	8,1 %
3	Ecuador	40 249 542	5,3 %
4	Island	38 809 638	5,1 %
5	Marokko	37 221 897	4,9 %
9	Færøyene	20 655 071	2,7 %
14	Canada	13 358 129	1,8 %
16	Chile	11 802 832	1,6 %

Kilde: Basert på data fra Norges sjømatråd.

Her ser vi at Norge er suverent viktigst som sjømatleverandør til EU-markedet med en andel på 26 % av totalimporten. Nest viktigste leverandørland er Kina med 8,1 %, fulgt av Ecuador, Island og Marokko. Færøyene, Canada og Chile er henholdsvis nr. 9, 14 og 16 på listen over de viktigste leverandørene av sjømat til EU-markedet. Verdien av importen fra disse tre landene er liten sammenlignet med verdien av importen fra Norge. For eksempel utgjør verdien av EUs import fra Færøyene ca. 10 % av verdien av importen fra Norge. Ut fra dette kan vi slå fast at Norge er svært avhengig av EU som sjømatmarked. Samtidig har Norge betydelig forhandlingsmakt på sektornivå i kraft av å være EUs viktigste leverandør av sjømat. I en eventuell forhandling med EU om en frihandelsavtale som innebærer forenklet veterinær grensekontroll, vil et viktig spørsmål samtidig være hvor mye Norge må gi i andre sektorer, ikke minst landbrukssektoren, for å få en avtale på plass. Dette kommer vi tilbake til i drøftingen.

Alternativ 3: Omfattende sektoravtaler – EU–Sveits

EU er Sveits' viktigste handelspartner, mens Sveits er EUs fjerde viktigste handelspartner (etter USA, Kina og Storbritannia). Etter at EØS-avtalen var forhand-

26. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-er-eus-storste-leverandor-av-sjoma/id749362/>.

let fram i 1992, holdt Sveits en folkeavstemning som endte med at 50,3 % sa nei til avtalen, mens 49,7 % sa ja. Sveits valgte i etterkant av folkeavstemningen å forhandle fram en rekke bilaterale avtaler for å ivareta nasjonale økonomiske interesser og sikre tilgang til EUs indre marked på viktige områder. Selv om Sveits ble stående utenfor EØS-avtalen, førte det bilaterale EU-samarbeidet til omfattende tilpasninger til EUs regelverk (Hanf & Soetendorp, 1997). Mellom 1994 og 2019 ble det forhandlet fram rundt 20 grunnleggende bilaterale avtaler, supplert med over 100 tilleggsavtaler, protokoller og brevutvekslinger (Breitenmoser, 2003; Oesch, 2019). Det er på denne måten etablert et omfattende nettverk av avtaler som knytter Sveits tett til EU og utviklingen i det indre marked. Sveits har for eksempel både blitt en del av Schengen-samarbeidet og har forhandlet fram en utvidelse av landbruksavtalen på det veterinære området. På lik linje med Norge fungerer dermed Sveits som yttergrense for det indre marked, der den veterinære grensekontrollen mot EU-land har opphørt. Sveits kontrollerer import fra tredjeland på vegne av EU med utgangspunkt i EUs regelverk. Sveits er, i likhet med Norge, ikke med i EUs tollunion, men har foretatt omfattede tilpasninger til EU for å ivareta viktige eksportinteresser og sikre adgang til sitt viktigste marked. Sveits har dermed tilpasset seg til en stor mengde av EUs regelverk gjennom en pakkeløsning bestående av en rekke ulike avtaler. Innholdsmessig minner denne løsningen slik sett om EØS-avtalen. Den sveitsiske EU-tilpasningen omfatter imidlertid ikke noen tett institusjonell kopling til EU, slik EØS-avtalen (jf. to-pilarsystemet) innebærer (Linder, 2013).

Sveits har ingen betydelig sjømateksport. Den veterinære grensekontrollen har likevel stor betydning for å unngå handelshindringer på EU-markedet, primært ved eksport av landbaserte dyr og animalske produkter. Dette omfatter blant annet ost, som er et viktig eksportprodukt for Sveits. Grensekontrollen har betydning ved eksport av både landbaserte og akvatiske dyr og produkter fra EU-land til Sveits. Den veterinære grensekontrollen mellom Sveits og EU ble opphevet 1. januar 2009, etter at den bilaterale landbruksavtalen var blitt utvidet på det veterinære området (jf. Annex 11). Sveits følger dermed også EUs regler for veterinær grensekontroll mot tredjeland. Dette innebærer for det første at transport av dyr og animalske produkter mellom Sveits og EU-land ikke underlegges veterinær grensekontroll. Det er imidlertid fortsatt behov for tolldeklarerer ettersom Sveits ikke er med i tollunionen. For det andre underlegges forsendelser fra tredjeland veterinær grensekontroll inn til Sveits med utgangspunkt i EUs regler. Etter at slike forsendelser er kontrollert på grensen inn til Sveits, kan de transporteres fritt videre til EU-land. Ettersom Sveits kun grenser opp til EU/EØS-land (som ikke kategoriseres som tredjeland), har dette primært betydning gjennom grensepassering som

skjer ved transport via fly. Det er derfor etablert veterinære grensekontrollstasjoner som oppfyller EUs krav (jf. BCPs) ved flyplassene i Genève og Zürich. Forsendelser som skal til Sveits via andre land, blir kontrollert av myndighetene i det første EU-medlemslandet de ankommer, f.eks. ved store importdestinasjoner i EU som Rotterdam, Antwerpen, Frankfurt og Hamburg. Når forsendelsene først er kontrollert av et EU-lands myndigheter, kan de transporteres fritt videre inn til Sveits.

Gjennom bilaterale avtaler har dermed Sveits og EU funnet løsninger for grensekontrollen som forenkler handelen mellom de to handelspartnerne, og som sikrer Sveits innpass på det indre marked. På det veterinære området dreier Sveits' tilpasning til EU-regelverket seg i stor grad om ekvivalensvurderinger. Dette innebærer at Sveits må demonstrere at de sveitsiske reglene kan ivareta de samme formålene og gi identiske resultater som EUs regler. I praksis medfører dette imidlertid mer eller mindre det samme som det EØS-avtalen gjør for Norge, nemlig at Sveits overtar og følger EUs veterinære regelverk, dvs. ensidig tilpasser seg til EU (Linder, 2013; European Commission, udatert). Det bilaterale handelspolitiske samarbeidet framstår dermed som et alternativ til EU-medlemskap og EØS, med tanke på at man unngår de negative konsekvensene for eksportørene som følger av veterinær grensekontroll. I praksis har dermed Sveits i hovedsak etablert det samme grensekontrollsystemet som EU/EØS-landene. Det er imidlertid et åpent spørsmål om Norge vil kunne oppnå samme løsning som Sveits uten EØS-avtalen. Ettersom Sveits fungerer som et svært viktig transittland for EUs næringsliv, har EU hatt klare interesser av å forenkle grensekontrollen mellom Sveits og EU. I denne sammenheng stiller Norge svakere med en geografisk plassering i ytterkanten av Europa. Det er dessuten usikkerhet knyttet til både hvor mye Norge eventuelt måtte ha gitt i forhandlingene med EU for å oppnå en sveitsisk løsning, og hvor stabil en sveitsisk løsning vil være gitt mangel på et overordnet institusjonelt rammeverk for handelssamarbeidet lik det som eksisterer under EØS-avtalen. Det siste punktet er i senere år blitt aktualisert både i Sveits og i EU gjennom politisk press for å foreta endringer i det institusjonelle rammeverket for det bilaterale samarbeidet. Betydningen av forskjellene mellom EØS-avtalen og en sveitsisk løsning kan også problematiseres. Det kan argumenteres for at Sveits i praksis tilpasser seg EU i omtrent samme omfang som Norge, bare med mindre innflytelse, ettersom det bilaterale samarbeidet med EU har en svakere institusjonell overbygning (Linder, 2013). I forbindelse med at Sveits og EU fikk på plass en veterinæravtale, forhandlet Norge fram en bilateral avtale med Sveits om veterinære tiltak.²⁷ Avtalen sikrer de samme handelsbetingelsene for veterinære tiltak som avtalen mellom Sveits og

27. Jf. Avtale mellom Kongeriket Norge og Det sveitsiske edsforbund om veterinære tiltak ved handel med levende dyr, sæd, ova, embryo og animalske produkter, undertegnet 11. november 2010.

EU, herunder anerkjennelse av hverandres veterinære tiltak for å beskytte menneskers og dyrs helse som likeverdige (jf. ekvivalens). Dette innebærer at det ikke gjennomføres veterinær grensekontroll i handelen mellom Sveits og Norge. Både Norge og Sveits har samtidig på plass systemer som gjennomfører grensekontroll for import fra tredjeland i tråd med EUs regler.

Sveits har en svakere institusjonell kopling til EU enn det Norge har gjennom EØS-avtalen. Den bilaterale avtalen med EU inneholder likevel samarbeidsordninger og rutiner for konfliktløsning. For det veterinære området er det etablert en felles veterinærkomite («Joint Veterinary Committee»), der partene skal behandle saker som berører avtalen og løse problemer som dukker opp. Tvister skal primært søkes løst gjennom diplomatiske midler, men hvis forhandlinger ikke fører fram, kan de bringes inn for en voldgiftsordning. Tilsvarende ordninger finnes i den bilaterale avtalen mellom Sveits og Norge. EU har uttrykt misnøye med hvordan det bilaterale handelssamarbeidet med Sveits fungerer institusjonelt, blant annet med tanke på behovet for fortløpende oppdatering av regelverket og en mer effektiv tvisteløsning. I 2014 ble det satt i gang forhandlinger som tok sikte på å etablere en bilateral rammeavtale med en ny institusjonell overbygning for samarbeidet. Rammeavtalen skulle gjelde for fem av de mest sentrale bilaterale hovedavtalene, inkludert landbruksavtalen, som veterinæravtalen er en del av, og alle framtidige avtaler om markedsadgang. Utkast til avtale var klar i slutten av 2018, men ble avvist av et flertall av de politiske partiene i Sveits i 2019. Sveits har følgelig ikke undertegnet avtalen. EU har som følge av dette iverksatt sanksjoner mot Sveits. I tillegg fikk ett av partiene på høyresiden i sveitsisk politikk gjennomslag for å avholde folkeavstemning om hvorvidt Sveits skulle si opp avtalen med EU om fri bevegelse av personer. Folkeavstemningen skulle avholdes 17. mai 2020, men ble utsatt på grunn av covid-19-pandemien. Det tette bilaterale samarbeidet er på denne måten satt under press. Per 2020 er det ikke anledning til å forhandle fram nye avtaler, og det har dessuten oppstått en risiko for at deler av samarbeidet vil opphøre, inkludert samarbeidet om grensekontrollen. Ettersom Sveits i stor grad er avhengig av tilgang til EU-markedet, oppfattes denne utviklingen som en trussel mot sveitsisk økonomi.

4.6 DRØFTING: VETERINÆR GRENSEKONTROLL VED ALTERNATIVE TILKNYTNINGSFORMER TIL EU

I dette kapitlet drøftes mulige konsekvenser av ulike tilknytningsformer til EU for norsk sjømateksport. Vi skal imidlertid først redegjøre kort for Brexit og Storbritannias utfordringer med veterinær grensekontroll når landet fra 2021 vil bli behandlet som tredjeland av EU. Disse utfordringene kan sammenlignes med de

utfordringene Norge eventuelt vil stå overfor uten en EØS-avtale, selv om Storbritannia som et svært viktig eksportmarked for EU med all sannsynlighet vil være i en bedre forhandlingsposisjon enn Norge.

Storbritannia og grensekontroll – konsekvens av Brexit

Brexit har ført til at Storbritannia enten må forhandle fram en alternativ tilknytningsform til EU («myk Brexit») eller velge å stå helt uten en EU-avtale («hard Brexit»). Tilhengerne av Brexit har begrunnet utmeldelsen med ønsket om unntak fra EUs fire friheter, og da særlig fri bevegelse av personer. I tillegg har argumentet om at EU ikke skal bestemme over Storbritannia, stått sterkt. Dette legger begrensninger på det handlingsrommet en britisk regjering har med tanke på å forhandle fram en ny avtale med EU. For eksempel vil et EØS-alternativ bety både en aksept for de fire friheter og for at store deler av regelverket som blir gjeldende i Storbritannia, besluttet av EU-institusjonene. Samtidig vil en «hard Brexit» kunne ha store konsekvenser. Blant annet risikerer britene at det oppstår nye handelshindringer på EU-markedet, og at det etableres streng grensekontroll mellom Nord-Irland og Irland.

Konsekvenser av en eventuell re-etablering av veterinær grensekontroll er blitt vurdert og diskutert som et alvorlig problem i Storbritannia. Potensielle konsekvenser er blitt vurdert opp mot ulike modeller for Storbritannias tilknytning til EU i framtiden. Den eksportorienterte kjøttindustrien i Storbritannia har advart mot store negative økonomiske konsekvenser hvis Storbritannia blir behandlet som tredjeland, og full veterinær grensekontroll blir innført til EU. I en rapport fra European Livestock and Meat Trades Union (ELMTU, 2017) vises det blant annet til at en gjeninnføring av grensekontrollen vil være kostbar både for importører og eksportører i form av fysiske inspeksjoner, stikkprøver og laboratorieanalyser og lengre ventetid ved grensepassering. Det vises også til kostnader forbundet med endring i transportrutene. Eksporten fra tredjeland til EU må føres via godkjente grensekontrollstasjoner (BCPs), og flere av grenseovergangene som er blitt brukt av britiske eksportører under EU-medlemskapet, mangler status som BCPs.

Modellberegninger den europeiske kjøttindustrien selv har gjort, anslår merkostnader knyttet til veterinære inspeksjoner på grensen til å utgjøre 635 engelske pund per forsendelse. Samlede kostnader av økt ventetid og i den forbindelse også merkostnader knyttet til transitt er beregnet til å utgjøre 550 engelske pund per forsendelse (ELMTU, 2017, s. 26). Hovedelementene som er tatt inn i disse beregningene, vil i stor grad være de samme som for sjømateksporten (dokumentkontroll, identitetskontroll, prøvetaking/laboratorieanalyser, kvalitetsforringelse, ventetid, økte

lønnskostnader til transportører, transitt). Storbritannia har utarbeidet egne retningslinjer for sjømateksportørene som innebærer at de må følge de samme prosedyrene og oppfylle de samme kravene som tredjeland ved eksport til EU fra og med 2021.²⁸ Disse retningslinjene gir også en god indikasjon på de kravene og prosedyrene norske sjømateksportører må følge hvis EØS-avtalen opphører.

Britiske eksportnæringer har påpekt behovet for å redusere problemene som vil oppstå ved gjeninnføring av veterinær grensekontroll, blant annet ved å vise til muligheten for å forhandle fram en avtale om ekvivalens mellom britiske og EUs veterinære regler. En ekvivalensavtale vil kunne sikre at britiske regler anerkjennes som likeverdige med EUs regler. Eventuelt vil et fortsatt EU-harmonisert regelverk kunne redusere, men ikke nødvendigvis fjerne hindringer og kostnader ved grensepassering til EU. Hvis Storbritannia skal unngå veterinær grensekontroll, må det eventuelt forhandles fram en avtale som viderefører Storbritannias integrering i det indre marked. Storbritannia, lik Norge under EØS-avtalen, vil da fungere som EUs yttergrense ved import fra tredjeland, der dyr og animalske produkter vil kunne transporteres fritt mellom Storbritannia og EU. Det politiske handlingsrommet for å forhandle fram en slik løsning synes imidlertid begrenset. I Storbritannia har flere alternative tilknytningsformer blitt diskutert, herunder en EØS-løsning, en frihandelsavtale og en WTO-løsning, dvs. bli behandlet av EU som tredjeland uten preferanseordninger. Disse alternative tilknytningsformene er parallelle til dem som er aktuelle for Norge, og vi skal derfor vurdere disse i avsnittene under.

Norge og grensekontroll – konsekvenser hvis EØS-avtalen faller bort

Gitt at det ikke forhandles fram kompenserende ordninger, vil bortfall av EØS-avtalen føre til at den veterinære grensekontrollen gjeninnføres. Dermed vil Norge igjen behandles som tredjeland ved grensepassering inn til EU-land. For sjømateksporten vil dette føre til kostnader på grunn av økt tidsbruk, økte administrative kostnader, potensiell kvalitetsforringelse av produktene og mulige behov for endringer i transportrutene. En undersøkelse gjennomført av NHO viser til at bedriftene i større grad opplever handelsbarrierer som følge av veterinære regler ved eksport til markeder utenfor EU (NHO, 2018, s. 200). Det er følgelig god grunn til å anta at bortfall av EØS-avtalen, og dermed innføring av krav til grensekontroll i

28. Jf. Guidance: Export fish to the EU from 1 January 2021. How to export fish for human consumption from 1 January 2021, what documents you may need and customs rules to follow: <https://www.gov.uk/guidance/exporting-and-importing-fish-if-theres-no-brexit-deal>.

tråd med reglene for ikke-EU land, kan føre til en kraftig økning i opplevde handelshindringer. For sjømateksportørene vil dette ha ekstra stor betydning på grunn av EU-markedets sentrale rolle.

Tabell 4.5 Betydning av ulike tilknytningsformer for veterinær grensekontroll og sjømateksport

	EØS-avtale (jf. Norge i dag)	Alternativ 1: Kontroll etter EUs tredjelands- bestemmelser	Alternativ 2: Frihandelsavtale	Alternativ 3: Omfattende sektoravtaler
Veterinær grensekontroll	Ingen grensekontroll – harmonisert regelverk.	Grensekontroll som tredjeland – godkjent som eksportland. Listeføring av godkjente eksportbedrifter.	Alt fra full grense til noe redusert kontrollhyppighet.	Ingen grensekontroll – følger EUs regelverk.
Institusjonell kopling til EU	Rett til å bli konsultert ved utvikling av nye regler. To-pilarstruktur som sikrer tvisteløsning og parallell regelverksutvikling.	Ingen deltakelsesrettigheter ved regelverksutvikling. Problemer løses på ad hoc-basis gjennom diplomatiske virkemidler.	Ingen deltakelsesrettigheter ved regelverksutvikling. Problemer løses på ad hoc-basis gjennom bilaterale administrative ordninger (eks. felles Veterinærkomite).	Ingen deltakelsesrettigheter ved regelverksutvikling. Problemer løses på ad hoc-basis (eks. EU/Sveits – Veterinærkomite).
Kopling veterinære bestemmelser og andre områder	Omfattende – følger de fire friheter og regler for det indre marked med få unntak.	Begrenset – følger i hovedsak internasjonalt regelverk i tråd med WTOs SPS-avtale. Ingen integrasjon i EUs indre marked.	Veterinære bestemmelser inngår sammen med andre saksområder i en helhetlig avtale. Ingen integrasjon i EUs indre marked.	Omfattende – følger de fire friheter og regler for det indre marked, men med flere unntak.

Kilde: Forfatterens egen analyse.

Tabell 4.5 illustrerer noen av implikasjonene av ulike tilknytningsformer til EU. Norge behandles i dag som et EU-land når det gjelder veterinær grensekontroll. Hvis EØS-avtalen bortfaller, vil Norge ha tre hovedalternativer utover et eventuelt EU-medlemskap: *Alternativ 1*: Ingen avtale med bestemmelser som medfører lettelse i den veterinære grensekontrollen – EUs tredjelandsbestemmelser gjelder. *Alternativ 2*: En bilateral handelsavtale som innebærer enkelte lettelse i den veterinære grensekontrollen (jf. Canada). *Alternativ 3*: Et omfattende sett av sektor-

avtaler som knytter Norge tett økonomisk til det indre marked og til reglene som gjelder for EU-markedet, men som beholder en løs institusjonell kopling til EU (jf. Sveits).

Både en fortsatt EØS-løsning og alternativ 3 (jf. Sveits) vil kunne sikre at norske sjømateksportører unngår økte kostnader knyttet til re-etablering av veterinær grensekontroll. Disse to løsningene skiller seg imidlertid fra hverandre på noen viktige punkter. EØS-avtalens dynamiske karakter og institusjonelle overbygning sikrer i stor grad at Norge til enhver tid får oppdatert regelverket på det veterinære området og på den måten unngår reaksjoner og eventuelle sanksjoner fra EUs side, som igjen vil kunne ramme sjømateksporten. Norges deltakelse i EUs komiteer og arbeidsgrupper i tidlige faser av regelverksutviklingen fungerer både som viktige informasjonskanaler og som arenaer, der Norge kan påvirke utviklingen av EUs regelverk og politikk i en tidlig fase av beslutningsprosessen. Dette gjelder ikke minst på sjømatområdet, der Norge i internasjonal og europeisk sammenheng kan anses som en stormakt som både fortjener å bli hørt, og som har en kompetanse som etterspørres blant EU-landene. EØS-avtalen fører med andre ord ikke bare til at Norge kontinuerlig overtar og tilpasser seg til EUs regelverk, men åpner også for aktiv deltakelse (om enn ikke på politisk nivå) i EU-organer. Sveits har ikke denne tilgangen til EU i sin avtale. Dette gjør at det innenfor EØS-løsningen er enklere å få innsikt i hvordan EUs regelverk utvikler seg og skal forstås, og at det åpnes for en viss innflytelse i tidligere faser av regelverksutviklingen. Uten EØS-avtalen eller tilsvarende handelspolitisk ordning vil Norge miste sine deltakelsesrettigheter og risikere å bruke mer ressurser på å oppfylle vilkårene for å eksportere til EU-markedet. Det er denne situasjonen Sveits er i. I tillegg synes Sveits-løsningen å være mer ustabil på grunn av mangelen på en omfattende institusjonell overbygning, noe friksjonen i samarbeidet mellom EU og Sveits de siste årene er en indikasjon på. Det er derfor sannsynlig at norsk sjømateksport vil oppleve større problemer knyttet til handelshindringer hvis EØS-avtalen opphører – relatert til gjeninnføring av grensekontroll, ulikheter i regler/produktkrav på det veterinære området og frafall av muligheten for næringsaktører til å bringe saker inn for ESA/EFTA-domstolen.

En handelsavtale lik det Canada har (jf. alternativ 2), vil kunne redusere (men ikke fjerne helt) slike problemer. Spørsmålet er også både hvor realistisk en slik avtale er, og hvor mye eventuelt Norge må gi i ulike sektorer for å få en slik avtale på plass. Kost/nyttan av en slik avtale er derfor usikker. En mindre ambisiøs handelsavtale lik det Chile har, vil i mindre grad berøre grensekontrollen. En slik avtale vil i noen grad kunne redusere transaksjonskostnader knyttet til handelen gjennom dialog og samarbeid mellom de regulerende myndigheter og gjennom

muligheten for å etablere forenklete handelsprosedyrer. Det chilenske alternativet vil i imidlertid ikke fjerne grensekontrollen.

EØS-avtalen (og et eventuelt EU-medlemskap) framstår på denne måten som de mest gunstige tilknytningsformene på det veterinære området for sjømateksporthørene, dvs. som ordninger innrettet mot å redusere kostnadene knyttet til grensekontroll og oppfyllelse av EUs produksjons- og produktkrav. Det norske landbruket står imidlertid i en annen situasjon – der innebærer EØS-avtalen at man overfor EU har mistet veterinær grensekontroll som virkemiddel i arbeidet med å begrense import av smitte til Norge. Spørsmålet er samtidig på den ene siden hva som er politisk mulig å oppnå i forhandlinger med EU, gitt Norges begrensede forhandlingsstyrke. På den andre siden er det spørsmål om hva som er politisk mulig i Norge å få oppslutning om. Det er et åpent spørsmål om Norge vil kunne få samme gjennomslag i forhandlingene som Canada, gitt styrkeforholdet mellom EU og Norge. På den andre siden er Norge den største leverandøren av sjømat til EU-markedet, noe som gjør at det innenfor EU er interesse blant både forbrukere og sjømatindustri som anvender norske råvarer, å sikre best og billigst mulig tilgang til norsk sjømat. Samtidig vil partene i en handelsavtale normalt ta utgangspunkt i at man skal finne en balansert løsning, dvs. at begge partenes interesser skal ivaretas. Dette betyr gjerne at en avtale omfatter et bredt sett av forhandlingsområder. For eksempel har Canada ikke bare sikret seg markedsadgang til EU, men har også gitt mye på det som for Norge kan betraktes som sensitive områder (jf. landbruk). Spørsmålet er derfor om en handelsavtale lik CETA vil legge press på saksopplinger mellom sjømat og landbruk – en kopling det er vanskelig å få politisk gjennomslag for internt i Norge.

En sveitsisk løsning med et bredt sett av sektoravtaler vil innebære at Norge må godta omtrent de samme betingelsene som gjelder under EØS-avtalen, men med en løsere og mer sårbar institusjonell overbygning og en svekket tilgang til EUs beslutningsprosesser. En videre vurdering av hvilken alternativ tilknytning til EU som både er økonomisk optimal og samtidig politisk ønskelig og gjennomførbar, krever derfor en dypere og bredere politisk analyse.

4.7 KONKLUSJON OG OPPSUMMERENDE VURDERINGER

EØS-avtalen ivaretar per i dag norske eksportørers behov for å unngå tid- og ressurskrevende veterinær grensekontroll ved passering inn til EU-land. Kostnadene knyttet til slik grensekontroll var hovedårsak til at EØS-avtalen ble utvidet på dette området med virkning fra og med 1999. Hvis EØS-avtalen faller bort, vil problem-

stillingen igjen oppstå: Hvordan unngå kostnadene knyttet til grensekontroll på EU-markedet?

Vi har i dette kapitlet redegjort for og diskutert mulige konsekvenser av ulike alternative tilknytningsformer til EU. En sveitsisk løsning vil innebære at Norge langt på vei får tilsvarende løsning for den veterinære grensekontrollen som den som fungerer innenfor EØS-avtalen i dag. Det er imidlertid en fare for at en slik løsning vil være mer ustabil og kostbar å opprettholde, og dessuten mangle tilsvarende tilgang til EUs regelverksarbeid som det Norge har i dag. Det er også et åpent spørsmål om Norge, som geografisk er i en helt annen posisjon enn Sveits, vil kunne oppnå de samme betingelsene på grensekontroll uten en EØS-avtale, som det Sveits har oppnådd.

En kanadisk løsning med en omfattende handelsavtale kan redusere kostnadene knyttet til grensekontroll noe, men besparelsene vil være langt mindre enn det som følger av en EØS-løsning eller en sveitsisk løsning. Også her vil det være et åpent spørsmål både om Norge kan oppnå de samme betingelsene som det Canada har fått, og om sakskoplinger som for eksempel til markedsadgang på landbruksområdet i så fall kan unngås. En mindre ambisiøs løsning, dvs. en løsning som ligner på Chiles handelsavtale, vil kunne forenkle handelen, men i liten grad gjøre noe med kostnadene knyttet til grensekontroll.

I hvert av alternativene til EØS vil spørsmålet om hvor mye Norge må gi til EU av handelslettelser, herunder på sensitive områder som markedsadgang for landbruksvarer, stå sentralt. Videre vil vurderinger knyttet til hvorvidt ulike ordninger for veterinær grensekontroll i tilstrekkelig grad ivaretar behovet for å sikre at smitte fra importerte dyr og animalske produkter ikke spres til og i Norge, også ha stor betydning. Covid-19-krisen i 2020 har aktualisert betydningen av effektive grensekontrollsystemer for å unngå smittespredning, noe som kan påvirke de politiske vurderingene også på veterinær- og matområdet. På grunnlag av de alternativene vi har vurdert her, framstår likevel EØS-avtalen som det mest økonomisk gunstige alternativet for sjømateksportørene, ikke minst med tanke på kostnadsbesparelser som følger av forenkling av den veterinære grensekontrollen.

REFERANSER

- Armstrong, K. & Bulmer, S. (1998). *The Governance of the Single European Market*. Manchester: Manchester University Press.
- BBC (2018). *Brexit: What can UK learn from other external EU borders?* BBC, 15 May 2018. Hentet 10. februar 2020 fra <https://www.bbc.com/news/uk-44054594>
- Breitenmoser, S. (2003). Sectoral Agreements between the EC and Switzerland: Contents and Context. *Common Market Law Review* 40: 1137–1186.

- Elvestad, C. og Veggeland, F. (2010). Using a Soft Mode of Governance to Facilitate Trade: Regulatory Cooperation between the EU and Canada. I N. Veggeland (red.), *Innovative Regulatory Approaches: Coping with Scandinavian and European Policies*. New York: Nova Science Publishers.
- European Commission (2013). Better Training for Safer Food: Border inspection. European Union.
- European Commission (Undated): Countries and regions: Switzerland. <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/switzerland/>
- European Livestock and Meat Trades Union. (2017). The EU Meat Industry in a Hard Brexit Scenario. Report. UECBV European Livestock and Meat Trades Union. <http://www.uecbv.eu/UECBV/documents/BrexitMeatreport12373.pdf>
- Hanf, K. og Soetendorp, B. (1997). *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*. London: Routledge.
- Josling, T. og Tangermann, S. (2015). *Transatlantic Food and Agricultural Trade Policy. 50 Years of Conflict and Convergence*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Linder, W. (2013). Switzerland and the EU: the puzzling effects of Europeanisation without institutionalisation. *Contemporary Politics*, 19(2): 190–202. DOI: [10.1080/13569775.2013.785830](https://doi.org/10.1080/13569775.2013.785830)
- Mathisen, T. A. & Solvoll, G. (2020). Økonomiske konsekvenser for eksport av sjømat ved endret grensekontroll (kapittel 5). I Melchior, A. og Nilssen F. (red.), *Sjømatnæringen og Europa: EØS og alternativene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- McGovern, E. (2008). *International Trade Regulation*. Exeter: Globefield Press.
- Melchior, A. og Sverdrup, U. (red.) (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NHO. (2018). *Verden og oss*. Næringslivets perspektivmelding 2018.
- NOU, 2012. NOU Norges offentlige utredninger, 2012:2. Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU. Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet 7. Januar 2010 (Europautredningen). Avgitt til Utenriksdepartementet 17. Januar 2012. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-2/id669368/?ch=1>
- Nilssen, F., Mathisen, T. A., Elvestad, C. & Solvoll, G. (2016). Konsekvenser for handelen med norsk sjømat ved innføring av midlertidig nasjonal grensekontroll i Schengen-området (Rapport 2016). Bodø: Nord universitet.
- OECD. (2018). *Trade Facilitation and the Global Economy*. Paris: OECD.
- Oesch, M. (2019). Switzerland – EU Bilateral Agreements, the Incorporation of EU Law and the Continuous Erosion of Democratic Rights. *Yearbook of European Law*, yez005, 23 August 2019. <https://doi.org/10.1093/yel/yez005>
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* 42 (3): 427–460.
- Skjerve, E., Grønnstøl, H., Rimstad, E., Sandvik, O. og Skulberg, A. (1996). Matvarekvalitet, dyrehelse og internasjonal handel. *Norsk Veterinærtidsskrift Nr. 6B/96*: 1–111. Rapport utarbeidet av et utvalg nedsatt av Den norske veterinærforening, Oslo, mai 1996.

- St.prp. nr. 100 (1991–92). Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto, 2. mai 1992. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp100_1991/id627296/
- Stortinget (1996). Møte i EØS-utvalget tirsdag 23. januar, kl. 1530. <https://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Komiteene/Europautvalget/>
- Ugland, T. og Veggeland, F. (2006). Experiments in Food Safety Policy Integration in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 44(3): 607–624.
- Veggeland, F. (2016). Institusjonelle bindinger og interessekamp: Norges tilpasning til EU på mat- og landbruksfeltet. *Internasjonal Politikk* 74(2):1–23. <https://doi.org/10.17585/ip.v74.459>
- Vos, E. (1999). EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis. *Journal of Consumer Policy* 23: 227–255.



5. Økonomiske konsekvenser for eksport av fersk laks ved endret grensekontroll

Terje A. Mathisen og Gisle Solvoll

Sammendrag I kapittelet analyserer vi økonomiske konsekvenser for transport av fersk laks fra Norge til EU ved oppsigelse av EØS-avtalen (NOREXIT) eller EU-medlemskap. NOREXIT innebærer veterinærkontroll ved utpassering og stikkprøvekontroller med laboratorietest av fisken. Dette kan forsinke de transportene som kontrolleres (normalt 20 %) med opptil 24 timer. En slik forsinkelse vil kunne medføre betydelig høyere transportkostnader i tillegg til redusert salgspris for fisken. EU-medlemskap reduserer kostnadene i forhold til i dag, da Norge vil være i tollunionen.

Nøkkelord EU-tilknytning | fersk laks | grensepassering | transport | transportkostnader

Abstract In this chapter we address the consequences for transport of fresh salmon from Norway to EU if Norway withdraws from the current EEA agreement (NOREXIT) or enters full EU membership. NOREXIT implies some degree of veterinary control at border crossing. This would delay all transports subject to control by up to 24 hours. Such a delay could imply significantly higher transport costs in addition to a reduced market price for the fish. EU membership reduces costs compared to the current situation, as Norway then will be part of the customs union.

Keywords Norway-EU relations | fresh salmon | border control | transport costs

5.1 INNLEDNING¹

Havbruksnæringen er avhengig av transport i flere ledd som følge av fiskens forskjellige utviklingsfaser fra rogn til slakteklar fisk og fordi anleggene for yngel, matfisk, slakting og eventuelt annen bearbeiding som regel er lokalisert på ulike steder. Markedet for fisken er over hele verden, noe som gir utfordringer knyttet til uttransporten. Tidligere studier har avdekket transportvolum og transportstrømmer for fersk laks i 2007 (Mathisen, Nerdal, Solvoll, Jørgensen & Hanssen, 2009) og i 2013 (Hanssen, Solvoll, Nerdal, Runderem, Alteren & Mathisen, 2014).

I en analyse av hva økt grensekontroll til EU vil bety for norsk sjømatnæring, påviste Nilssen, Mathisen, Elvestad og Solvoll (2016) at de økonomiske konsekvensene kunne bli betydelige dersom Schengen-samarbeidet opphørte og nasjonale grensekontroller ble innført. Årsaken til dette var at sjømateksporten ville bli påført økte kostnader på grunn av økt ventetid og kontroller ved grenseovergangene fra Norge til markedene. Når det gjelder tolldeklarerer, slipper medlemmer i EUs tollunion deklarerer på grensen. EU-landene er automatisk medlemmer i tollunionen. Norge er ikke medlem og må derfor tolldeklarerer varer ved grensepassering.

EØS-avtalen gjør at lakseeksporten til EU-markedet i dag skjer uten veterinær grensekontroll. I avtalen står det at det norske Mattilsynet har ansvar å ivareta tilsyn og kontroll som sikrer at fisken tilfredsstiller EUs krav til mattrygghet. Ved oppsigelse av EØS-avtalen opphører denne ordningen, og det vil bli behov for andre tilknytningsformer og nye avtaler for å opprettholde markedsadgangen. Siden om lag 70 % av norsk lakseeksport går til EU, er dette markedet svært viktig for næringen. Derfor vil endringer i markedsadgang og rammebetingelser kunne ha stor økonomisk betydning for norsk havbruksnæring.

Formålet med dette kapittelet er å synliggjøre de økonomiske konsekvensene for transport av fersk norsk laks fra slakteri i Norge til EU-markedet ved tre ulike scenarier knyttet til Norges handelsmessige tilknytning til EU. Analysen tar utgangspunkt i tre hovedscenarier.

1. Norge beholder dagens tilknytning gjennom EØS-avtalen.
2. Norge sier opp EØS-avtalen og må fremforhandle en ny handelsavtale med et nytt regelverk for markedsadgang.
3. Norge blir EU-medlem og dermed en del av EUs indre marked og tollunion.

1. Vi vil rette en takk til Tom Henriksen, Harald Skodvin og Dag-Morten Årvik i Bring, Åse Berge i Tollvesenet, daglig leder Robert Johansen i Polar Quality, Frode Nilssen ved Nord universitet, anonyme fagfeller, referansegruppen for prosjektet og andre forfattere av denne boken for nyttige kommentarer og innspill.

Kapitlet er oppbygd som følger. I avsnitt 5.2 redegjøres det for dagens rammebetingelser for godstransport til utlandet generelt og EU spesielt. I avsnitt 5.3 går vi nærmere inn på hvordan rammebetingelsene for transport til EU vil endres i de tre hovedscenariene. Avsnitt 5.4 presenterer modellen som benyttes til å analysere de økonomiske virkningene for fisketransportene. I avsnitt 5.5 gjør vi kort rede for transportvolumene og de viktigste mottakerlandene for fersk laks. I avsnitt 5.6 redegjøres det for metode, forutsetninger og analyseresultat. Avsnitt 5.7 gir konklusjoner og implikasjoner.

5.2 RAMMEBETINGELSER FOR GODSTRANSPORT

Norge har som følge av protokoll 9 i EØS-avtalen og gjennom andre bilaterale avtaler om handel med EU tollfrihet for de fleste hvitfiskprodukter og tollreduksjoner på flere andre fiskeprodukter (Hveem, Baustad & Grünfeld, 2019). I dag er det 2 % toll på fersk og fryst hel laks og på fersk og fryst filet. Bearbeidet laks har tollsatser fra 5,5 % til 13 %. Røykt laks har eksempelvis den høyeste tollsatsen. Forskjellen i tollsatser er en medvirkende årsak til at mye av norsk lakseeksport er ferske, ubearbejdede produkter (Kvalvik, Elvestad & Nyrud, 2016).

Gjennom EØS-avtalen deltar Norge fullt ut i EUs indre marked på transportområdet. Det meste av EUs transportlovgivning er EØS-relevant og blir tatt inn i norsk lov. Det er spesielt to avtaleverk som legger premissene for den landbaserte transporten av fisk fra Norge til EU, transitteringskonvensjonen og veterinæravtalen, som er en integrert del av EØS-avtalen. I tillegg er TIR-konvensjonen viktig for varetransporter til/fra land utenfor EU.

Transitteringskonvensjonen fastsetter regler for transport av varer mellom EU og EFTA-landene samt Tyrkia, Nord-Makedonia og Serbia og innbyrdes mellom disse avtalepartene. Som avtalepart til transitteringskonvensjonen har Norge forpliktet seg til å knytte seg opp mot det felles elektroniske transitteringssystemet NCTS (New Computerised Transit System). Alle som skal transportere varer under en transitteringsprosedyre, må derfor være knyttet til NCTS. I 2020 er Norge sammen med 34 andre land tilknyttet dette systemet (www.toll.no). I NCTS utveksles transitteringsinformasjon mellom landene i form av standardiserte meldinger via det internasjonale nettverket. I tillegg brukes NCTS for forhåndsvarsling av varetransporter. For varer som transporteres til eller fra tredjeland (land utenom EU, Sveits og Norge), skal transportøren avgi forhåndsvarsel som en elektronisk deklarasjon i NCTS. Slik forhåndsvarsling er ikke nødvendig for transportere som har et EU-land som sluttdestinasjon.

Tolldeklarerer av varene skjer i TVINN (Tolletatens elektroniske system for utveksling av tolldeklarasjoner) gjennom utfylling av en tolldeklarasjon. Hvis Toll-etaten ikke tar ut tolldeklarasjonen til manuell behandling, blir den automatisk ekspedert i TVINN og tildelt ekspedisjons- og løpenummer. Dette er et system som sikrer næringslivet effektiv frigjøring av varene ved grensepassering. Kun EU-medlemskap gjør at tolldeklarerer faller bort.

I henhold til regler fra tolletaten (www.toll.no) må den hovedansvarlige for transporten varsle tollmyndighetene i avgangslandet før en transittering kan starte opp. Det skjer vanligvis ved at den hovedansvarlige for prosedyren sender en elektronisk melding til tollmyndighetene i NCTS. En utskrift fra NCTS om at transitteringen er frigitt, et såkalt følgedokument, skal følge varene hele veien. Ved passering av en landegrense må sjåføren henvende seg til tollmyndighetene for å få registrert grensepassering av transporten i NCTS. Grensepasseringer mellom EU-land skal ikke registreres. Når transporten kommer frem til bestemmelseslandet, skal ankomsten registreres hos tollmyndighetene eller hos en autorisert mottaker i NCTS. Mottakeren må fortolke varene før han kan ta dem i bruk.

TIR-konvensjonen er en internasjonal avtale som regulerer godstransport med bil til, fra eller gjennom andre land enn avtalepartene til transitteringskonvensjonen. TIR-ordningen (Transports Internationaux Routiers) eller TIR-Carnet, som det også kalles, er et kombinert garantisystem og transportdokument med en transitteringsordning. Ved bruk av TIR-Carnet kan lastebiler passere landegrensene med enkle tollformaliteter. Ved en grensepassering vil det som regel kun være snakk om å få bekreftelse/attestasjon fra tollmyndighetene på at forsendelsen er inn-/utpassert. Når TIR-Carnet brukes, stilles det heller ikke krav til kontantbetaling av depositum for toll og avgifter under transporten frem til bestemmelsesstedet. TIR-konvensjonen er en avtale mellom ulike medlemmer i FN. Nesten alle europeiske land er med i TIR-konvensjonen. I praksis blir TIR-Carnet i dag i hovedsak benyttet ved transporter til og fra land i Øst-Europa som ikke er med i EU, til/fra Russland og til/fra enkelte land i Midtøsten.

Det kan nevnes at Tolletaten i 2020 arbeider med prosjektet «Digital grensestasjon», der en ser på muligheter for automatisering av selve grensepasseringen og frigjøring av gods, som samtidig sikrer effektiv behandling og god kontroll. I et prøveprosjekt på Ørje tollsted er det testet løsninger for digital informasjonsinnhenting, automatisk registrering av kjøretøy og automatisk frigjøring av gods ved ankomst til tollstedet. Løsningen baseres på at et skiltlesende kamera registrerer elektronisk når kjøretøyet ankommer tollstedet. Dersom varene skal frigis, får sjåføren grønt lys og kan kjøre ut av tollsonen uten å stoppe. Får sjåføren rødt lys, må vedkommende henvende seg i tollekspedisjonen. Tolletaten regner med redusert

ekspedisjonstid også for dem som får rødt lys, når all relevant informasjon om lasten er sendt og forhåndsvurdert av Tolletaten.

Som del av prosjektet er også en løsning med «digital lås» utprøvd i samarbeid med utvalgte fiskeeksportører over Bjørnfjell tollsted på E 10. Her blir varetransporter forseglet med en digital lås. Ved grensestasjonen er det en mottaker som, på en avstand på flere kilometer, kan lese informasjonen som den digitale låsen til varetransporten sender ut fra. Når transportøren har alt i orden, sender den digitale låsen ut informasjon om dette, og kjøretøyet kan passere grensekontrollen uten å måtte stoppe. Dette kan i prinsippet skje utenom tollstasjonens åpningstid. Et system som gjør at transportører ikke trenger å forholde seg til faste åpningstider på en grensestasjon, vil ha stor nytte for transporten av ferske varer.

Veterinæravtalen gjør at Norge betraktes som en del av EUs indre marked på det veterinære området, også for sjømat. Sjømatprodukter og -produksjon er underlagt regelverket for veterinærbestemmelser. Regelverket tillater blant annet fri flyt av disse produktene innenfor EØS-området, altså uten veterinær grensekontroll mellom Norge og EU. Norge utgjør EUs ytre veterinære grense mot tredjeland (Hveem et al., 2019). Veterinæravtalen som Norge har med EU, er derfor svært viktig for fisketransporten. Veterinæravtalen er en integrert del av EØS-avtalen og trådte i kraft i 1999.

En viktig grunn til at veterinæravtalen har stor betydning for sjømattransporten, er at den lar norske fiskeeksportører nyte godt av fri grensepassering til EU-markedet, med unntak av tolldeklarerer. Gjennom EØS-avtalen har Norge overtatt EUs regelverk på mat- og veterinærområdet, noe som innebærer at den norske matproduksjonen blir kontrollert av Mattilsynet med utgangspunkt i et regelverk implementert i EØS-avtalen. Det betyr også at Mattilsynet har ansvar for å kontrollere i Norge at norsk sjømateksport overholder EØS/EU-regelverket før produktene sendes ut av landet. Innenfor rammen av EØS-avtalen har Norge anledning til å innføre tiltak for å kompensere for bortfall av veterinær grensekontroll.

På det veterinære området er Norge derfor harmonisert med EU gjennom EØS-avtalen. Dette gir fri adgang for alle fiskeprodukter og levende fisk innenfor EØS-området, uten veterinær grensekontroll mellom Norge og EU. Derfor utstedes det ikke eksportdokumenter fra Mattilsynet for denne eksporten, med mindre varene skal bearbeides i EU for videre eksport ut av EØS (Nilssen, Olsen & Wiik, 2018, s. 38). Dokumentkontroll av helsesertifikater er heller ikke nødvendig.

Ut fra det ovenstående ser vi at det i utgangspunktet er lagt godt til rette for at eksporten av sjømat fra Norge til EU skal kunne skje smidig, uten store tekniske forsinkelser og stopp for kontroll.

Når det gjelder gjennomføringen av selve varetransporten, regulerer yrkestransportloven² varetransport i og mellom land. Det er fire typer internasjonal transport med lastebil:

- *Bilateral transport* (transport fra landet transportøren er hjemmehørende i til et annet land)
- *Transittransport* (transport mellom to land som går gjennom et eller flere andre land uten å sette av eller ta opp last i disse landene)
- *Tredjelandstransport* (transport mellom et land transportøren ikke er hjemmehørende og et tredjeland)
- *Kabotasje* (transport hvor en transportør fra et land gjennomfører transport mellom steder i et annet land).

Det er en rekke regler for internasjonal vegtransport, avhengig av hvilke land transporten skal foregå til, fra og gjennom. Innenfor EØS er transportmarkedet i stor grad liberalisert. Godstransport foregår i henhold til en fellesskapstillatelse som gir transportøren tillatelse/lisens til å utføre alle de fire typer av godstransport nevnt ovenfor. For transport mellom land som er en del av kvotesamarbeidet innenfor International Transport Forum (ITF)³, tidligere ECMT/CEMT, kan gods transporteres i henhold til en ECMT-tillatelse. En slik tillatelse gir adgang til å utføre alle typer transporter bortsett fra kabotasje. For land som Norge har inngått bilaterale eller multilaterale avtaler med, kan transport utføres i henhold til bestemmelser i disse avtalene. Som regel kreves det en egen tillatelse for hver transport (enkeltturtillatelse).

Utfordringene knyttet til fortolling av varene gjelder primært ved selve grensepasseringene. Ved tollgrenser skal all godstransport i utgangspunktet deklarerer. Transportøren må fysisk stoppe ved en bemannet grenseovergang for å få godkjent transportpapirene, før transporten kan fortsette. Da er det viktig at tollstasjonene har åpningstider som ivaretar næringslivets behov. For eksempel er normal åpningstid på tollstasjonen på Bjørnfjell (E 10 øst for Narvik) 08.00–23.00, mens tollstasjonen på Svinesund (E 6) holder døgnåpent. Stengte tollstasjoner medfører forsinket fremføring av fisken.

I EU har man etablert en tollunion som gjør at man slipper slike stopp. Dette bidrar til å effektivisere transportene. EØS-avtalen gjør ikke Norge til medlem av EUs tollunion. Derfor må varetransport til EU tollklareres når en kjører inn i unionen. For Norges vedkommende er dette ofte i Sverige eller Danmark.

2. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-21-45>.

3. ITF ved OECD er en mellomstatlig organisasjon med 60 medlemsland. Organisasjonen fungerer som en tenketank for transportpolitikk og organiserer det årlige toppmøtet for transportministrene.

5.3 ENDRINGER I RAMMEBETINGELSER VED ULIKE EU-TILKNYTNINGER

I dette avsnittet redegjøres det for mulige transportrelaterte konsekvenser ved de tre hovedscenariene nevnt innledningsvis i kapittelet og ytterligere redegjort for i kapittel 1 i boken (Melchior, 2020). Forenklet sagt innebærer en videreføring av EØS-avtalen (scenario 1) status quo for varetransport til EU-landene, når vi ser bort fra endringer i det lovverket og de konvensjonene som norske eksportører må forholde seg til. NOREXIT (scenario 2) vil kunne gi negative konsekvenser for fisketransporten og behov for fremforhandling av nye avtaler mellom Norge og EU, mens et EU-medlemskap (scenario 3) må sees på som en fordel for transportene fordi Norge blir en del av EUs tollunion, men en ulempe ved at næringen pålegges mer rapporteringsarbeid.

Dersom Norge skulle tre ut av EØS-samarbeidet (NOREXIT), vil dette bety at fellesskapstillatelsene gjennom EØS-avtalen faller bort. Norge vil ikke lenger være en del av det indre transportmarkedet, og alle rettigheter, forpliktelser og fordeler basert på EØS-avtalen og EU-lovgivningen vil ikke lenger gjelde. Norge blir et såkalt tredjeland for EU, slik at norske transportører mister markedsadgang basert på fellesskapslisensene. Utmeldelsen innebærer også at den gjensidige godkjenningen av sertifikater, dokumenter og produkter opphører. Dette omfatter blant annet førerkort, kompetansekrav og sjåførbevis i buss- og lastebilnæringen (Grimsbo, 2018). I tillegg kan det bli økt tidsbruk ved grensepassering på grunn av endret veterinær grensekontroll. Dette kan fordyre og forsinke transportene dersom nye avtaler ikke kommer på plass.

Den største konsekvensen av NOREXIT er knyttet til opphør av veterinæravtalen. Hvis Norge ikke fremforhandler et alternativ, gjeninnføres kontroll på grenseovergangen mellom Norge og EU for norsk fiskeeksport. Ett mulig alternativ for Norge er å satse på en lignende avtale som det Sveits har med EU. Det vil innebære å forhandle frem en separat veterinæravtale som omfatter veterinær grensekontroll. Et annet alternativ er å gjøre som Canada og fremforhandle en separat handelsavtale som inneholder bestemmelser som forenkler, men ikke fjerner veterinær grensekontroll. Et tredje alternativ er å velge å stå uten en særavtale, som innebærer at EUs tredjelandsbestemmelser / WTO-bestemmelsene gjelder. De handelsmessige virkningene av hvert av disse alternativene diskuteres i kapittel 4 (Elvestad & Veggeland, 2020).

Hovedkonklusjonen er at uten en særavtale vil alle fisketransporter måtte stoppe ved første grensepassering inn til EU for dokument- og identitetskontroll av varene. For de fleste transporter betyr dette en EU-godkjent grensekontrollstasjon (Border Control Post; BCP) i Sverige. I dag er det ingen BCP-er på grensen mellom

Norge og Sverige. Hvis EØS-avtalen bortfaller, må slike kontrollstasjoner etableres og EU-godkjennes. Det betyr at noen fisketransporter vil få lengre transportvei innenlands, alt etter hvor mange og hvor BCP-ene etableres. Det vil øke transporttiden og transportkostnadene for disse transportene.

På en BCP tas det stikkprøver av en viss andel av forsendelsene med fysisk sjekk av fisken, normalt 20 %. Alle, eller en andel av prøvene, sendes til laboratorieanalyse. Lasten frigjøres ikke før resultatet av analysene er i orden. Dette kan ta opptil ett døgn. Ved særavtaler kan stikkprøvefrekvensen bli lavere, eventuelt falle helt bort.

Norge inngikk 1. juli 2009 en avtale med EU som medfører at vi er innenfor EUs sikkerhetsområde for varetransport. Som en følge av dette ble forhåndsvarsling for varetransport til og fra tredjeland innført. Varslingen skal skje minimum 2 timer før varetransporten kommer inn i EU. Forhåndsvarsling deklarerer elektronisk i NCTS. Transporter fra Norge til et EU-land slipper forhåndsvarsling siden vi er innenfor sikkerhetsområdet. Selv om EØS-avtalen opphører, vil transitteringskonvensjonen fortsatt gjelde. Forskjellen fra i dag vil i praksis bli at det blir en egen transitteringsprosedyre for hvert land transporten er inno. Uten en EØS-avtale vil alle transport fra Norge til et EU-land måtte forhåndsvarsles i henhold til reglene i NCTS dersom det ikke fremforhandles en avtale som gir fritak. I dag gjelder slik varsling for eksempel for fisketransporter til Sveits. Både mer omfattende transitteringsprosedyrer og behovet for forhåndsvarsling vil skape noe merarbeid for eksportørene og kan også øke tidsbruken ved grensepasseringer, spesielt dersom leveranser fra en transport skal skje i flere EU-land.

Det vanlige er at fisketransporter til EU-markedet selges på DDP (Delivered Duty Paid)-vilkår. Det innebærer at selgeren dekker alle transportutgifter, tollavgifter og tar all risiko inntil varene er inne i EU. Sier Norge opp EØS-avtalen, vil dette endres når transporten må krysse flere landegrenser. Det vil fordyre transportene og kunne øke transporttiden. I tillegg er det ikke usannsynlig at tollsatsene kan øke.

Konsekvensene for Norge uten en EØS-avtale vil avhenge av hva Stortinget ser for seg som alternativ. I tillegg vil Norges mulighetsrom bestemmes av hva EU-landene ønsker, siden dette handler om avtaler som krever aksept fra begge parter. Det er ikke nødvendigvis slik at Norges og EUs interesser samsvarer, eller at Norge vil kunne fremforhandle samme typer av avtaler som andre land har fremforhandlet med EU (Hveem et al., 2019). Det er derfor stor usikkerhet knyttet til analyser om hva fremtidig tilknytning mellom Norge og EU-landene konkret vil kunne bety for havbruksnæringen. Virkningene vil være svært avhengige av hvilke handelsavtaler Norge ender opp med.

Ved fullt EU-medlemskap blir Norge en del av EUs tollunion, slik at fortolling og stopp ved grensepassering kun blir en problemstilling ved eksport til land utenfor EU, for eksempel Storbritannia etter Brexit. Et EU-medlemskap fjerner derfor disse «hindringene», men samtidig vil næringslivet bli pålagt nye rapporteringsoppgaver. Mye av informasjonen som i dag rapporteres til Statistisk sentralbyrå (SSB) og skattemyndighetene via tollvesenets informasjonssystem med næringslivet (TVINN), vil da måtte rapporteres direkte av de næringsdrivende selv.

5.4 KOSTNADER VED GODSTRANSPORT

Når vi skal diskutere virkningene av endrede rammebetingelser for godstransport, og gjennomføre beregninger av mulige økonomiske konsekvenser av disse, tar vi utgangspunkt i en modell for kostnader ved godstransport. Modellen er inspirert av Button (2010), Katsuhiko og Nemoto (2012) og Hanssen, Mathisen og Jørgensen (2012).

Valg av transportløsning for fersk fisk fra slakteri/mottak til marked påvirker både transportkostnadene og salgsværdien til fisken. Nedenfor diskuteres dette både prinsipielt og for frakt av fersk laks spesielt.

Generaliserte fraktkostnader

Ved frakt av varer er begrepet *generaliserte fraktkostnader* (G) sentralt (Hanssen et al., 2012). Hvis en bedrift har valget mellom å benytte ulike transportløsninger ved varetransport, vil et rasjonelt valg være å velge den transportløsningen som gir lavest G . La P være fraktprisen per tonn. Hva som ligger i P , avhenger av hvilke leveringsbetingelser (Incoterms) som er avtalt mellom salgsselskap og kunde. Er fraktavtalen på DDP-vilkår, dekker selgeren alle transportutgifter, inkludert tollavgifter, og tar all risiko inntil fisken er levert på avtalt sted. Alle disse utgiftene er da inkludert i P . T er transporttiden i timer, k godsets tidsverdi per tonntime, q sannsynligheten på desimalform for at godset skades, S skadekostnadene og A transportavstanden i km. En generell modell for beregning av G per tonn for en gitt transport kan da skrives som:

$$(1) G(A) = P(A) + kT(A) + q(A)S, \text{ hvor } \frac{dP(A)}{dA}, \frac{dT(A)}{dA}, \frac{dq(A)}{dA} \geq 0.$$

$G(A)$ inkluderer alle kostnader knyttet til en transport, både terminalkostnader (kostnader til lastning og lossing), fremføringskostnader (kostnader når fisken er

underveis) og grensepasseringskostnader (tidsbruk og tollutgifter ved grensekryssing), se figur 5.1 og kommentarer til denne.

I formel (1) fremkommer viktigheten av transporttiden gjennom verdien på k . Jo høyere k -verdi, desto viktigere er kort transporttid. Vi kan tolke k som kostnadene per tidsenhet ved at fisken er under transport. Dette er summen av kostnadene per tonntime ved å binde kapital i et mobilt lager og varenes verdireduksjon per tonntime under transporten.

Kapitalkostnadene avhenger av vareverdien per tonn og rentenivå. Hvis r er renten per time og v vareverdien per tonn, vil kapitalkostnadene per tonn for en gitt transport bli (vrT). Kapitalkostnadene blir gjerne neglisjerbare med mindre vareverdien er ekstremt høy eller transporttiden særdeles lang. Verdireduksjonen på varene kan derimot bli betydelig når det fraktes ferskvarer og transporttiden er lang. Hvis varen har en konstant verdireduksjon per tonntime lik z , kan godsets tidsverdi per tonntime skrives som:

$$(2) k = vr + z$$

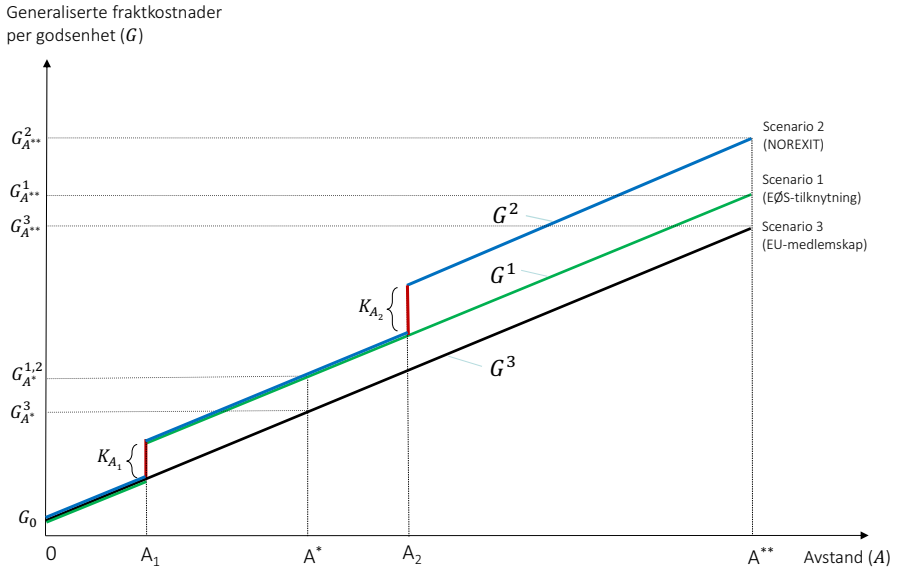
For noen varer kan verdireduksjonen være liten i begynnelsen av transporten, men stor etter hvert. Det betyr at z , og dermed k , øker over tid. Dette gjelder eksempelvis matvarer som har en holdbarhetsdato (se for eksempel Hanssen & Mathisen, 2011). Når holdbarhetsdatoen nærmer seg, må ofte prisen på varen senkes for å få solgt de siste enhetene. Etter holdbarhetsdato er verdien null, og varen må destrueres. Ferskvarer (fisk, grønnsaker, frukt med mer) er eksempler på forbruksvarer som er avhengige av rask transport på grunn av kort holdbarhet.

I formel (1) vil skadekostnadene (S) når varene er forsikret, være lik egenandelen på forsikringen. Hvis varene ikke er forsikret, vil S være lik verdien på de varene som skades. Når det gjelder sannsynligheten for at godset skal bli skadet (q), vil denne variere alt etter hvilken transportløsning som benyttes, kvaliteten på transportmidlene, kompetansen til sjåføren og beskaffenheten til transportinfrastrukturen (terminalene og vegnettet). Det er rimelig at både P , T og q øker med transportavstand.

Grensekryssende transporter

Ved eksport av laks til EU-markedet må minimum en landegrense krysses. I dag fortolles varene når de sendes ut av Norge og inn i nærmeste EU-land, som i de fleste tilfeller er Sverige. Transporten videre i EU-området kan da skje uten stopp ved grensekryssinger. Figur 5.1 illustrerer hvordan generaliserte fraktkostnader per gods-enhet (G) varierer med transportavstand (A) i de tre scenarioene for en

unimodal transport. En unimodal transportløsning innebærer at containeren settes på en lastebil som frakter denne helt frem til mottaker uten omklasing underveis.



Figur 5.1 Generaliserte fraktkostnader per godsenehet under ulike handelsmessige tilknytninger til EU.

Figur 5.1 fanger opp hvordan en endret tilknytning til EU primært påvirker grensepasseringskostnadene (K). Dette vil være ekstra kostnader som påløper ved forsinkelser på grunn av økt ventetid ved grensekontroll. Det er i hovedsak to faktorer i formel (1) som varierer ved de tre scenarioene. Det er tidsbruk ved hver grensepassering og kvalitetsforringelse på fisken ved venting.

Vi benytter begrepet godsenehet, som da naturlig vil være en container eller en annen volumenhet, for eksempel tonn. Vi tenker oss at det skal fraktes laks fra et slakteri på sted 0 til destinasjoner på avstandene A^* og A^{**} . For den nærmeste destinasjonen innebærer dette en grensekryssing ved A_1 , og for destinasjonen lengst unna en grensekryssing til ved A_2 . I dag med EØS-avtalen (scenario 1), tenker vi oss at G kan uttrykkes ved den grønne linjen G^1 . NOREXIT (scenario 2) gir den blå linjen G^2 , mens fullt EU-medlemskap (scenario 3) beskrives ved den svarte linjen G^3 . Toppskriften angir hvilket scenario linjen viser til.

G_0 uttrykker terminalkostnader (lastekostnader) ved slakteri. Denne vil være lik i alle scenarioer. Helningen på kostnadskurvene uttrykker hvor mye G øker per km. Dette representerer fremføringskostnadene per km. Jo høyere hastighet kjøre-

tøyet kan holde, desto mindre stigning har kurven. Vi ser for enkelhets skyld bort fra kjøre- og hviletidsregler som i praksis innebærer at kostnadskurvene vil kunne ha ett eller flere vertikale skift oppover. K_i gir et uttrykk for økningen i G ved en grensepassering i der kjøretøyet må stoppe.

Terminalkostnadene (lastekostnadene) for en lastebil er i utgangspunktet summen av de direkte kostnadene til bemanning og utstyr for lasting pluss tidskostnadene knyttet til den tiden det tar å få fisken om bord i kjøretøyet. Fremføringskostnadene for et kjøretøy består av tidsavhengige og distanseavhengige kostnader. Lønn og sosiale kostnader samt kapitalkostnader for transportmateriell er de viktigste tidsavhengige komponentene, mens kostnader til drivstoff og vedlikehold er de største distanseavhengige komponentene. Totale fremføringskostnader for en transport mellom to steder kan beregnes ved å summere distanseavhengige og tidsavhengige kostnader. Tidsavhengige kostnader per time kan også omregnes til kostnader per km basert på gjennomsnittshastigheten for den konkrete transporten.

K_{A1} er grensepasseringskostnadene ved utpasseringstollsted i Norge, mens K_{A2} er tilsvarende kostnader dersom kjøretøyet må stoppe for å bli kontrollert ved en ny grensepassering. Grensepasseringskostnadene vil avhenge av gebyrer, den administrative effektiviteten ved tollbehandling og ventetiden på tollstasjon. For majoriteten av fisketransportene påløper K_{A1} ved utpassering på E6 over Svinesund, se figur 5.2. Størrelsen på K_{A1} antar vi er tilnærmet den samme både i scenario 1 og scenario 2 når det ikke gjennomføres stikkprøvekontroll av lasten. I de tilfeller det blir gjennomført stikkprøvekontroller, vil K_{A1} være høyere i scenario 2 enn i scenario 1. Når fisken er fremme ved destinasjon i A^* eller A^{**} , vil det påløpe en ny terminalkostnad (lossekostnad). Denne gir et likt vertikalt skift i alle kurvene, men er ikke tegnet inn i prinsippskissen i figur 5.1.

I figur 5.1 tenker vi oss at NOREXIT innebærer to grensekryssinger som krever stopp ved grensen når destinasjonen er A^{**} , mens destinasjon A^* krever ett stopp. Antall stopp kan bli flere dersom lasten skal deles opp til levering i enda flere land (se forklaring tidligere i dette kapittelet). Ved videreføring av EØS-avtalen vil det bli ett stopp uavhengig av sluttdestinasjon, mens et EU-medlemskap betyr at Norge er en del av EUs indre marked, og dermed EUs tollunion, slik at transportene ikke trenger å stoppe ved grensepasseringer mellom EU-land.

Vi ser av figur 5.1 at fisketransporter til destinasjon A^* gir generaliserte fraktkostnader lik G_A^3 ved scenario 3 og $G_A^{1,2}$ ved scenario 1 og scenario 2. Når destinasjonen er A^{**} , blir generaliserte fraktkostnader for de tre scenarioene NOREXIT, EØS-tilknytning og EU-medlemskap henholdsvis $G_A^{2..}$, $G_A^{1..}$ og $G_A^{3..}$.

Figur 5.1 er tegnet med utgangspunkt i en unimodal transport. En del fiske-transporter vil være intermodale på den måten at containeren omlastes underveis. Omlastingen kan være bil–bil, bil–tog eller bil–båt. Man kan også tenke seg kombinasjonen bil–fly, selv om dette i dag er lite aktuelt for sjømattransporter fra Norge til destinasjoner i EU. I en intermodal transportkjede vil det påløpe terminalkostnader for hver omlasting. Typisk går da den lengste etappen med et annet transportmiddel enn bil, mens bil brukes for kortere distanser ved henting og distribusjon i hver ende av transportkjeden (Hanssen et al., 2012). Kostnadene til omlasting vil i prinsippet kunne tegnes som et vertikalt skift i kostnadskurvene på samme måte som stopp ved en grensepassering.

5.5 TRANSPORTVOLUM, -VERDI OG -STRØMMER

Transportvolum og -verdi

Tall for eksport av laks til de ti største markedene i Europa i 2019 er gitt i tabell 5.1. Her oppgis verdi, mengde og andelen ferske produkter (målt ut fra verdi). I 2019 var Polen det største markedet for eksportert laks, etterfulgt av Frankrike og Danmark. Situasjonen var den samme i 2018. De ti største landene utgjør om lag 90 % av eksportverdien. Det fremkommer videre fra tabell 5.1 at den gjennomsnittlige andelen fersk laks er 95 %. Det resterende volumet er i all hovedsak fryst.

Tabell 5.1 Eksport av laks til de ti største markedene i Europa i 2019

Land	Verdi (1000 kr)	Nettvekt (tonn)	Andel fersk laks
Polen	9 204 577	159 748	99 %
Frankrike	6 436 245	100 149	96 %
Danmark	5 788 919	101 599	99 %
Spania	4 516 777	71 833	94 %
Nederland	4 157 118	67 935	100 %
Storbritannia	3 977 901	63 958	98 %
Italia	3 831 286	61 530	98 %
Sverige	2 825 475	36 338	67 %
Tyskland	2 794 259	42 328	84 %
Litauen	2 402 098	42 318	97 %
Sum 10 største	45 934 655	747 737	95 %
Totalt	50 929 739	828 518	95 %

Kilde: Sjømatrådet.

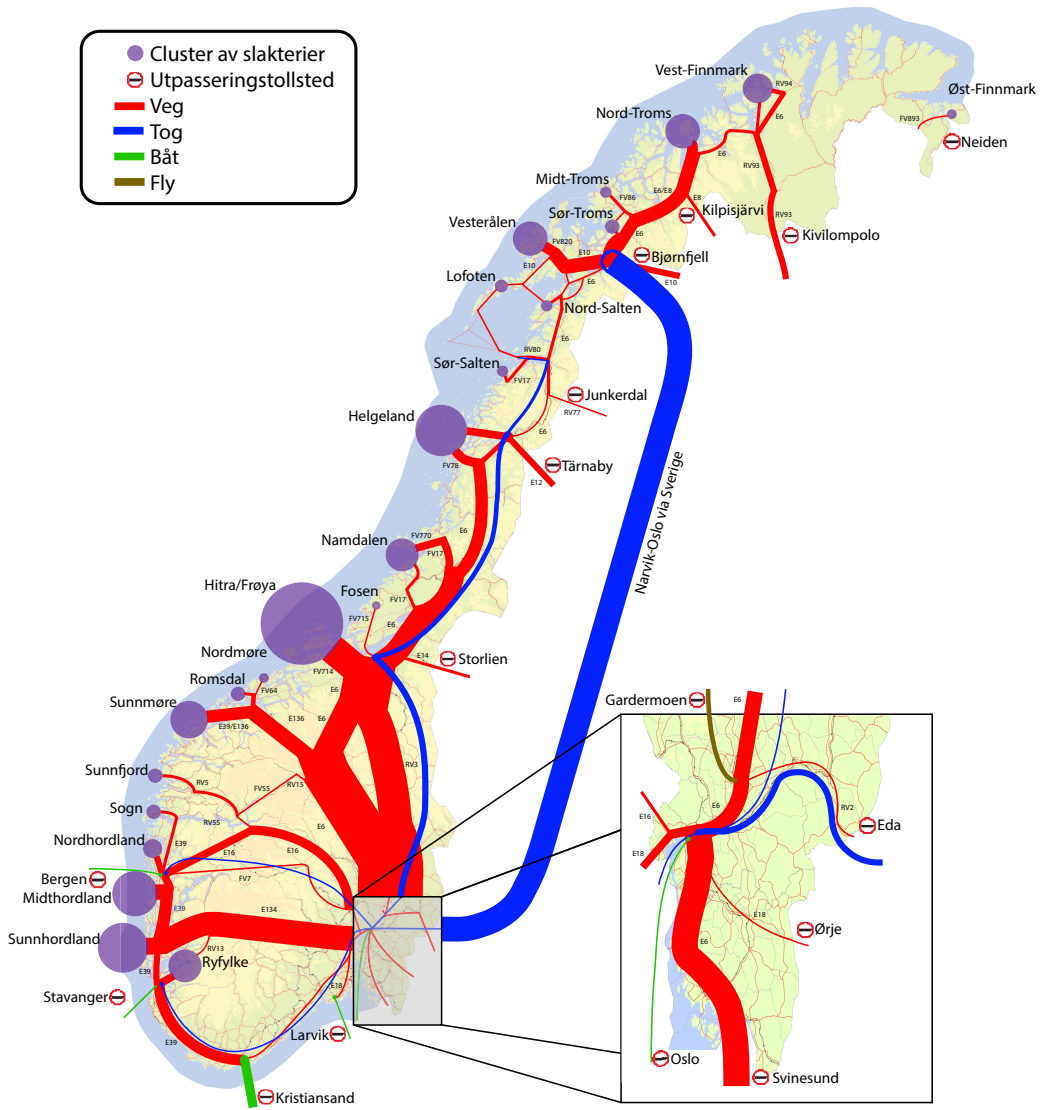
Transportstrømmer

Det finnes få studier av de faktiske transportstrømmene av fersk laks. Noe av informasjonen er registrert i TVINN basert på tolldeklarasjonene som eksportørene leverer til Tollvesenet. Denne informasjonen benyttes av SSB for å generere statistikk for utenrikshandel. TVINN-data er tilgjengelig for forskning på spesielle betingelser. De sentrale variablene er varenummer, vekt og verdi. Ytterligere informasjon som er viktig for å analysere transportstrømmer, er opprinnelsesfylke, tollsted, transportmiddel ved grensepassering og planlagt ankomststed. TVINN-data gir imidlertid bare et bilde av grensepasseringen og inneholder ingen informasjon om hvilken transportrute fisken følger før og etter grensepassering. Derfor er det nødvendig å supplere informasjonen fra TVINN med primærdata fra næringen.

Uthenting, behandling og analyser av TVINN-data i kombinasjon med primærdata fra oppdrettselskaper er ressurskrevende. Mathisen et al. (2009) gjennomførte en analyse av transportstrømmene for 2007 i et forskningsprosjekt initiert av Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) og finansiert av Forskningsrådet. På oppdrag fra Statens vegvesen, og som en del av informasjonsgrunnlaget til Nasjonal transportplan for perioden 2014–2023, oppdaterte Hanssen et al. (2014) tallene med transportstrømmer for 2013.

Datainnsamlingen til Hanssen et al. (2014) ledet blant annet til en illustrasjon av transportstrømmene for fersk laks og ørret som vist i figur 5.2. Her er opprinnelsesstedene angitt ved slaktericlustere, og fargen på streken angir hvilket transportmiddel som benyttes. Tykkelsen på strekene og størrelsen på sirklene angir relative forskjeller i volum målt i nettovekt.

Ut fra figur 5.2 ser vi at det i Nord-Norge er noe grensekryssing mot Sverige med bil, mens de store varestrømmene går inn mot jernbaneterminalen i Narvik for transport videre med tog via Sverige til Alnabru i Oslo. Ellers i landet går transportstrømmene i hovedsak langs de store vegtransportkorridorene mot Alnabru for omlasting. Som det fremkommer i den forstørrede ruten, utpasserer det aller meste av fisken med bil over Svinesund for videre transport på veg gjennom Sverige og Danmark til Europa. Videre er det en del mindre volum som går med båt (for eksempel fra Kristiansand) og fly (fra Oslo lufthavn, Gardermoen). Det er verdt å merke seg at transportstrømmene for fersk laks og ørret illustrert i figur 5.2 omfatter *all* eksport, og ikke bare eksport til EU land. Fersk laks utgjør 96 % av eksporten målt i nettovekt, og 2/3 av fisken eksporteres til et EU-land (inkl. Storbritannia).



Figur 5.2 Transport av fersk laks og ørret i og ut av Norge i 2013. Tall i tonn.
Kilde: Hanssen et al., 2014.

5.6 ANALYSE

Nedenfor redegjøres det for datamaterialet og metoden som benyttes til analysen, de forutsetningene analysen bygger på, samt resultatene av analysen.

Datamateriale og metode

Transportvolumene som benyttes, er hentet fra tabell 5.1. Volumene og verdiene omfatter både fersk, fryst, levende og røkt laks. Siden fersk laks utgjør 95 % av volumet, vil vi i de videre analysene bruke begrepet fersk laks om all eksporten. Informasjon om verdi og volum er hentet fra Sjømatrådets import- og eksportstatistikk. Denne er også tilgjengelig i statistikkbanken til SSB.⁴ Lasten er målt i vekt, både netto (vekten av produktet) og brutto (levende vekt på fisken). Verdi i norske kroner er beregnet ved grensepassering. I tillegg til sekundærdata har vi innhentet primærdata om fortollingsprosedyrer, transportkostnader og forventede konsekvenser av økt transporttid gjennom samtaler med aktører i ulike deler av logistikkjeden. Mulige konsekvenser ved innføring av veterinær grensekontroll er hentet fra Elvestad og Veggeland (2020).

Ved estimeringen av merkostnader for lakseeksporten ved NOREXIT har vi beregnet endringen i generaliserte fraktkostnader med utgangspunkt i formel (1). Vi antar imidlertid at sannsynligheten for skade ikke påvirkes av tilknytningsform til EU, og ser derfor bort fra dette elementet. I formel (1) gjenstår da fraktpris, P , og tidskostnad, kT , som begge avhenger av avstanden, A . Vi tar videre utgangspunkt i de tre omtalte scenarioene og transportvolumene av fersk laks til de ulike EU-landene i 2019. Siden det er svært usikkert hvilke virkninger ulike handelsmessige tilknytninger til EU vil ha for laksetransportene, må beregningene vi gjennomfører, betraktes som regneeksempler basert på forutsetningene redegjort for i neste avsnitt.

Forutsetninger for analysen

En videreføring av EØS-avtalen (scenario 1) gir ingen transportmessige konsekvenser ut over det som oppstår av en mulig volumvekst. Øvrige rammebetingelser endres ikke. De største konsekvensene kommer ved NOREXIT (scenario 2), da det forventes økt tidsbruk ved grensepasseringer. Som argumentert for i kapittel 5.3 og vist prinsipielt i kapittel 5.4 gjelder dette spesielt dersom flere landegrenser må krysses, og hvis fisken i en og samme transport skal leveres til flere

4. Se www.ssb.no/statbank/table/08801/.

land. Et potensielt EU-medlemskap (scenario 3) innebærer at transportene ikke trenger å stoppe ved grensepasseringer siden Norge er inne i tollunionen. Vi vil da få en tidsgevinst i forhold til dagens situasjon ved at grensepasseringen inn til EU forsvinner.

Når vi tar utgangspunkt i de klassiske transportrutene fra Norge til EU-markedet, er det maksimalt fem grensepasseringer for de to landene som ligger lengst unna. Dette gjelder Italia og Spania. Tabell 5.2 gir en oversikt over antall grensepasseringer til de ti viktigste mottakerlandene.

Tabell 5.2 Antall grensekryssinger fra Norge til de viktigste markedslandene omfattet av Schengen-samarbeidet/EU

Land	Antall grensekryssinger ^a
Danmark	1
Sverige	1
Polen	2
Litauen	2
Tyskland	3
Frankrike	4
Nederland	4 (1)
Storbritannia	4 (1)
Italia	5
Spania	5

^a Noen av landene forutsetter fergetransport fra Sverige/Finland, slik som Polen og Litauen. For Nederland og Storbritannia er antall grensekryssinger dersom man benytter sjøfrakt fra Norge og direkte til landet, angitt i parentes.

Kilde: Nilssen et al., 2016.

Dersom det skulle inntreffe en hendelse som gjør at EU-landene velger å innføre grensekontroller ved sine respektive grenseoverganger, gir tabell 5.2 en god indikasjon på hvilke destinasjoner som vil gi de største transportmessige utfordringene. Ved scenario 2 (NOEXIT) vil imidlertid transporter fra Norge til alle landene i tabellen kun trenge å stoppe ved første grensestasjon inn til EU.

Målt i verdi mottok de ti landene i tabell 5.2 om lag 90 % av laksen som ble eksportert til EU-markedet i 2019. Eksporten til Polen og Danmark utgjør en relativt stor andel av den totale lakseeksporten til EU med 30 %. Spesielt for disse to landene er at en stor del av laksen som ankommer, blir videreforedlet før den pakkes og transporteres videre til andre land i EU.

Som redegjort for tidligere kan de transportmessige virkningene primært knyttes til endret tidsbruk ved grensepasseringer. Statens vegvesen (2018) anbefaler at

det i nytte-kostnadsanalyser benyttes en tidsavhengig driftskostnad for vogntog på 709 kroner per time. Driftskostnaden omfatter, i tillegg til lønnskostnader til sjåfør og medhjelper, også tidsavhengige driftskostnader i form av administrasjon, kostnader til garasje samt en tidsavhengig andel av kapitalkostnader og avgifter. Siden denne satsen er i 2016-kroner, velger vi å benytte en verdsetting på 750 kr per time.

Økt transporttid medfører at kvaliteten på fersk laks forringes. Hva dette betyr økonomisk, kan måles i redusert salgsverdi på fisken. Et grovt anslag av Lervåg, Meland og Wahl (2001) antyder en verdireduksjon på 20–25 % når fersk fisk er forsinket 48 timer i transporten. Denne forutsetningen innebærer om lag 0,5 % verdireduksjon per time. Dette blir et gjennomsnittstall beheftet med betydelig usikkerhet. Man kan tenke seg at verdiforringelsen per time øker når lastebilen blir stående lenge, og spesielt hvis temperaturen i containeren skulle øke. Fersk laks er svært sensitiv for økte temperaturer og får en betydelig kvalitetsforringelse selv ved en temperaturøkning på kun 1 grad.

I 2018 ble det gjennomført en studie av bedrifters verdsetting av raskere transporttid (Halse et al., 2018). Verdsettingsmetoden var basert på en spørreundersøkelse bygd opp rundt valgeksperimenter (samvalg eller stated choice) der respondentene gjorde hypotetiske valg mellom transportalternativer med ulike egenskaper. Studien avdekket betydelige forskjeller i tidsverdier mellom varegrupper. Ferskvarer og høyverdivarer har ikke overraskende de høyeste tidsverdiene, mens varer med lang holdbarhet har betydelig lavere tidsverdier. Det ble beregnet en gjennomsnittlig tidsverdi for all godstransport på 13 kr per tonntime, mens tidsverdien for fersk fisk ble beregnet til 194 kr per tonntime. Verdiene kan tolkes som betalingsvilligheten for redusert transporttid, og dermed en verdi på ulempen, eller merkostnadene, ved en forsinkelse på en time.

For et vogntog som frakter 19 tonn fersk laks, blir merkostnadene nesten 3 700 kr per time. Dette beløpet vil være respondentenes vurdering av ulempene knyttet til både økte tidsavhengige kostnader og redusert salgpris for laksen. Dette skulle gi et verditap på nesten 90 000 kr ved en forsinkelse på ett døgn. I praksis vil nok tidsverdien per time være minst i begynnelsen og økende etter hvert.

At verditapet er minst de første timene, bekreftes av informasjon fra lakseeksportør.⁵ Det antydes at en forsinket levering på ett døgn innebærer et verditap på ca. 2 % av salgsprisen. Dette innebærer et verditap på mellom 1 kr og 2 kr per kg avhengig av lakseprisen. Verdien av fisken i et vogntog med fersk laks som kommer ett døgn forsinket til mottaker, vil da, med 2 % verditap og en avtalt salgpris på 75 kr per kg, reduseres med nesten 30 000 kr.

5. I forbindelse med dette prosjektet har vi snakket med daglig leder i bedriften Polar Quality som eksporterer laks fra Nordland til Europa. .

I de økonomiske beregningene benyttes forutsetningene i tabell 5.3. Vi har, som det fremgår av tabellen, lagt til grunn at virkningen kan være liten eller stor.

Tabell 5.3 Forutsetninger for konsekvensberegningene ved NOREXIT

	Virkning	
	Liten	Stor
Tidsbruk ved grensepassering i dag (timer)	1	1
Fisk per transport (kg)	19 000	19 000
Økt tidsbruk ved grensepassering (timer)	12	24
Tidsavhengige driftskostnader (kr per time)	750	1 000
Verdiforringelse per time forsinkelse (% av salgspris)	0,1	0,1
Salgspris fersk laks (kr per kg)	75	100

Når det gjelder volum per transport, tar vi utgangspunkt i et fullastet vogntog som frakter 19 000 kg fisk. Dette volumet er uavhengig av om virkningen er stor eller liten. Det samme gjelder fiskens verdiforringelse per time forsinkelse. Denne har vi satt til 0,1 % av salgsprisen, basert på en verdiforringelse på vel 2 % per døgn.

Når det tas stikkprøver av fisken, analyseres *alle* prøver på et laboratorium. Da har vi lagt til grunn at analyseresultatene kommer «raskt», etter 12 timer, eller som «normalt» etter 24 timer. Økt tidsbruk per grensepassering ved NOREXIT har vi derfor satt til 12 og 24 timer ved henholdsvis liten og stor virkning. For diskusjon om tidsbruk knyttet til laboratorieanalyser viser vi til kapittel 4 (Elvestad & Veggeland, 2020).

Vi har forutsatt at det ved dagens EØS-avtale tar om lag en time å gjennomføre fortolling av fisken ved grensepassering. Når det *ikke* tas stikkprøver av fisken, men kun utføres dokument- og identitetskontroll av varene, påvirkes ikke tidsbruken ved grensepassering av NOREXIT siden denne kontrollen skjer samtidig som fortollingen.

Når det gjelder tidsavhengige driftskostnader per time for kjøretøyet inkludert fører, er disse satt til 750 kr og 1 000 kr for henholdsvis liten og stor virkning. Til slutt har vi tatt utgangspunkt i ulike forutsetninger knyttet til salgsprisen for laksen, siden verditapet i kroner øker desto høyere salgsprisen er. Vi har lagt til grunn en kilopris på 75 kr og 100 kr for henholdsvis liten og stor virkning.

Resultater

Med utgangspunkt i forutsetningene ovenfor innebærer NOREXIT merkostnader per transport som vist i tabell 5.4. Kostnadene er summen av økte transportkost-

nader (tidsavhengige driftskostnader) og redusert salgspris på fisken på grunn av lengre transporttid.

Tabell 5.4 Merkostnad per transport ved eksport av fersk laks ved ulik tidsbruk ved laboratorieanalyse etter en stikkprøve

Liten virkning ^a		Stor virkning ^b	
Økt transportkostnad	Redusert salgspris	Økt transportkostnad	Redusert salgspris
9 000	17 100	24 000	45 600

^a Ved en stikkprøvekontroll av fisken blir ventetiden ved grensepassering 12 timer.

^b Ved en stikkprøvekontroll av fisken blir ventetiden ved grensepassering 24 timer.

Når vi summerer økt transportkostnad og redusert salgspris, finner vi av tabell 5.4 at kostnaden per transport på grunn av økt tidsbruk ved grensepassering er 26 100 kr og 69 600 kr ved henholdsvis liten og stor virkning. Av tabellen kan vi også beregne at våre forutsetninger innebærer at redusert salgspris utgjør om lag 2/3 av økte transportkostnader. Regnestykket er kun basert på økte transportkostnader og redusert salgspris på fisken og tar ikke hensyn til endringer i eventuelle gebyrer, betydningen av kjøre- og hviletidsreglene, konsekvensene av økt usikkerhet i transporttid med mer.

La oss relatere tallene i tabell 5.4 til reelle transportkostnader for vegbasert fisketransport til fire leveringssteder i Europa oppgitt av eksportselskapet Polar Quality. Selskapet opererer våren 2020 med transportkostnads kalkyler på 1,20 kr per kg fra Salten i Nordland til Oslo. Videre påslag fra Oslo til Padborg (helt sør i Danmark), Ustka (kystby Polen), Bielsk (100 km vest for Warszawa) og Paris er på henholdsvis 0,40 kr, 0,60 kr, 0,90 kr og 1,50 kr per kg. Basert på en last på 19 tonn blir transportkostnadene for et vogntog som skal frakte laks fra Nordland til Padborg, 30 400 kr. Dersom eksportøren selger fisken på DDP-vilkår, vil det i tillegg påløpe en fast kostnad knyttet til kreditt- og transportforsikring, dokumentavgift, spedisjonsavgift med mer på om lag 17 000 kr. Det innebærer at totale transportkostnader (ekskl. toll på 2 % av DDP-verdi) blir ca. 47 000 kr. Tilsvarende kostnader til Ustka, Bielsk og Paris blir henholdsvis 51 000 kr, 57 000 kr og 68 000 kr. Med utgangspunkt i disse tallene finner vi at totale merkostnader, ved liten og stor virkning, utgjør i gjennomsnitt henholdsvis 48 % og 127 % av anslåtte DDP-kostnader. I og med at transportkostnadene øker med transportavstand, vil merkostnadenes andel av transportkostnadene reduseres desto lenger laksen skal fraktes.

Når vi tar utgangspunkt i merkostnadene per tur i tabell 5.4 og beregner konsekvensene for *alle* transportene av fersk laks til de ti største markedene i EU i 2019, får vi totale merkostnader (summen av økt transportkostnad og redusert salgspris)

ved ulik andel stikkprøvekontroller som vist i tabell 5.5. Ved en forsinkelse på 24 timer (stor virkning) ser vi at merkostnadene er 397 mill. kr og 529 mill. kr ved henholdsvis 15 % og 20 % stikkprøvekontroller. Stikkprøvesannsynlighetene er basert på gjeldende avtaler mellom andre land og EU som redegjort for i kapittel 4 (Elvestad & Veggeland, 2020).

Tabell 5.5 Årlige merkostnader ved eksport av fersk laks ved NOREXIT ved ulik andel stikkprøvekontroller og tidsbruk per kontroll. De ti største markedene i EU i 2019

	Antall turer	Andel stikkprøver	Liten virkning ^a (1 000 kr)	Stor virkning ^b (1 000 kr)
Polen	8 291	15 %	32 459	86 557
		20 %	43 279	115 410
Danmark	5 275	15 %	20 653	55 074
		20 %	27 537	73 432
Frankrike	5 132	15 %	20 093	53 580
		20 %	26 790	71 440
Spania	3 647	15 %	14 280	38 080
		20 %	19 040	50 773
Nederland	3 565	15 %	13 957	37 219
		20 %	18 610	49 626
Storbritannia	3 311	15 %	12 964	34 572
		20 %	17 286	46 096
Italia	3 203	15 %	12 540	33 439
		20 %	16 719	44 585
Litauen	2 127	15 %	8 327	22 205
		20 %	11 103	29 607
Tyskland	2 006	15 %	7 854	20 945
		20 %	10 472	27 926
Sverige	1 453	15 %	5 688	15 167
		20 %	7 584	20 223
Sum	38 011	15 %	148 814	396 838
		20 %	198 419	529 118

^a Ved en stikkprøvekontroll av fisken blir ventetiden ved grensepassering 12 timer.

^b Ved en stikkprøvekontroll av fisken blir ventetiden ved grensepassering 24 timer.

La oss til slutt se på økonomiske konsekvenser ved fullt EU-medlemskap (scenario 3), som innebærer at tollklarering ved grensepassering forsvinner. De økonomiske besparelsene per tur ved liten og stor virkning beløper seg da til henholdsvis 2 175 kr og 2 900 kr (angitt med negative verdier i tabell 5.6). I tabell 5.6 har vi også beregnet de økonomiske konsekvensene av scenario 2 med henholdsvis 15 % og 20 % stikkprøvekontroller.

Det bør her nevnes at dersom Norge i scenario 2 får videreført dagens handels- og veterinæravtale med EU, slik at Norge også ved NOREXIT får en avtale der vi i transport- og veterinærssammenheng fremdeles har de rettighetene, forpliktelsene og fordelene dagens EØS-avtale gir, blir konsekvensene tilnærmet null.

Tabell 5.6 Merkostnad per transport ved scenario 2 og scenario 3 sammenholdt med scenario 1 (dagens EØS-avtale). Tall i kroner

	Scenario 2		Scenario 3
	15 % stikkprøver	20 % stikkprøver	
Liten virkning	3 915	5 220	-2 175
Stor virkning	10 440	13 920	-2 900

Beregningen ovenfor er å betrakte som et regneeksempel basert på gitte forutsetninger som opplagt kan diskuteres. Vi har for det første forutsatt at en transport kun trenger å stoppe ved én grensestasjon når bilen kjører inn i EU. Dette vil gjelde de aller fleste transportene, men dersom et vogntog skal levere varer i ulike land, kan flere stopp bli en aktuell problemstilling.

Det andre momentet er at en tidsforsinkelse ved grensepassering kan innebære problemer i den videre logistikkjeden ved at transporttiden blir mer uforutsigbar. En forsinkelse kan da medføre at transporten ankommer etter avtalt leveringstidspunkt. Da vil eksportøren bli ilagt en bot. En forsinkelse vil gi store økonomiske konsekvenser hvis den medfører at fisken blir liggende i kjøretøyet til neste dag. Dersom bilen, for eksempel på grunn av stikkprøvekontroll av fisken ved grensepassering, ikke når frem før kl. 20.00, blir den stående til neste dag kl. 08.00 før den kan bli losset. Da kan selv en liten forsinkelse ved en grensepassering forsinke leveringen med 12 timer. Slike tidsvinduer gir en typisk sprangvis kostnad.

5.7 KONKLUSJONER OG IMPLIKASJONER

Problemstillingen i dette kapittelet har vært å synliggjøre konsekvensene for transport av fersk laks fra Norge til EU-markedet ved tre ulike scenarioer knyttet til

Norges handelsmessige tilknytning til EU; nemlig at Norge beholder dagens tilknytning gjennom EØS-avtalen (scenario 1), at Norge sier opp EØS-avtalen og må fremforhandle et nytt avtaleverk for markedsadgang (scenario 2), og at Norge blir EU-medlem og dermed en del av EUs indre marked (scenario 3). De viktigste funnene med hensyn til fisketransportene isolert sett kan oppsummeres som følger:

- Scenario 1 (EØS-avtalen) innebærer status quo for fisketransport til EU-landene.
- Scenario 2 (NOEXIT) vil kunne gi negative konsekvenser for laksetransporten, der konsekvensene avhenger av fremforhandlet handelsavtale.
- Scenario 3 (EU-medlemskap) vil gi positive virkninger for transportene primært ved at tolldeklarerering opphører.

NOEXIT betyr at norske transportører mister markedsadgang basert på fellesskapslisensene i EØS-avtalen slik at alle rettigheter, forpliktelser og fordeler basert på EU-lovgivning ikke vil gjelde. Den gjensidige godkjenningen av førerkort, kompetansekrav og sjåførbevis i buss- og lastebilnæringen opphører også. Det må i tillegg fremforhandles en ny veterinæravtale. Det blir også nye tollprosedyrer og endret grensekontroll. Dette vil fordyre transportene og øke transporttiden, spesielt ved veterinære stikkprøvekontroller av fisken. Virkningene er avhengige av hvilke handelsavtaler Norge ender opp med. Ved et EU-medlemskap blir Norge en del av EUs tollunion, slik at fortolling og stopp ved grensepassering kun blir aktuelt ved eksport til land utenfor EU, for eksempel Storbritannia etter Brexit.

Ved eksport av sjømat til EU-markedet må minimum *en* landegrense krysses. I dag fortolles varene når de sendes ut av Norge og inn i nærmeste EU-land, som i de fleste tilfeller er Sverige. Transporten videre i EU-området skjer uten stopp ved grensekryssinger. Det er i hovedsak to faktorer som varierer ved de tre scenarioene. Det er tidsbruk ved hver grensepassering og kvalitetsforringelse på fisken ved venting.

En videreføring av EØS-avtalen gir ingen transportmessige konsekvenser ut over en mulig volumvekst. Ved NOEXIT forventes økt tidsbruk ved grensepasseringer, spesielt dersom Norge blir betraktet som et tredjeland i veterinærssammenheng. Et potensielt EU-medlemskap innebærer redusert tidsbruk ved grensepassering siden Norge da er inne i tollunionen.

Basert på forutsetninger knyttet til økt tidsbruk ved grensepassering, tidsavhengige driftskostnader for kjøretøyet, salgspris for fisken og redusert salgspris ved forsinket levering har vi beregnet endringer i kostnader for eksport av fersk laks til de ti største mottakerlandene i EU sammenholdt med situasjonen ved dagens

EØS-avtale. NOREXIT innebærer økte årlige transportkostnader per tur på mellom 26 000 kr og 70 000 kr alt etter hvor lang tid laboratorieanalysen av en stikkprøve av laksen tar. Et EU-medlemskap forventes å gi en reduksjon i transportkostnadene per tur på mellom 2 200 kr og 2 900 kr ved at tidsbruk til fortolling bortfaller. Med utgangspunkt i antall transporter med fersk laks i 2019 har vi beregnet at NOREXIT kan gi økte årlige kostnader knyttet til transport og verdiforringelse på fisken til de ti viktigste mottakerlandene i EU, på 529 mill. kr ved en stikkprøvefrekvens på 20 %. Hvis eksport av hvitfisk og andre sjømatprodukter inkluderes, vil tallene ovenfor bli noe større.

Selv om beregningene er basert på forutsetninger som opplagt kan diskuteres, illustrerer tallene at NOREXIT kan gi betydelige negative økonomiske konsekvenser dersom ikke nye handelsavtaler som er minst like gode som dagens EØS-avtale, kommer på plass. Ved en ny veterinæravtale med EU som sikrer samme løsning som i dag, vil de negative transportmessige konsekvensene av NOREXIT kunne reduseres ved innføring av sømløse grensepasseringer gjennom digital tollklaring som gjør stopp ved grensekryssinger unødvendig.

Videre vil økte tollsats på fersk fisk og/eller reduksjoner i tollsatsene på bearbejdede produkter gjøre det mer attraktivt med videreforedling av fisken i Norge. Transporttiden til markedet blir dermed mindre kritisk enn i dag, siden bearbejdede produkter tåler lengre transporttid enn ferske produkter. Økt bearbejding i Norge vil være spesielt aktuelt ved EU-medlemskap på grunn av bortfall av toll. Ved NOREXIT vil situasjonen bli motsatt.

Det er ikke urealistisk at vegtransport i Europa vil bli dyrere gjennom innføring av økte avgifter på lastebiltransport. Slik avgifter presser seg frem dersom EU-landene skal kunne oppfylle sine forpliktelser til kutt i klimagassutslipp. Dette vil gjøre det mer attraktivt å benytte tog- og sjøbaserte transportløsninger. Målsettingen om å redusere klimagassutslipp fra transportsektoren forventes også å sette fart på den teknologiske utviklingen. På grunn av lang transporttid er spesielt båttransport lite aktuelt for ferske produkter i dag. Elektrifisering og en utvikling mot hurtiggående autonome skip vil etter hvert kunne gjøre sjøtransport langt mer aktuell enn den er i dag, også for havbruksnæringen. Vi kan heller ikke se bort fra at elektrifiseringen av luftfarten vil kunne gjøre flytransport aktuelt, også til destinasjoner på kontinentet.

Til slutt kan det nevnes at dyrere vegtransport gjør det isolert sett mer lønnsomt med en høyere grad av videreforedling i Norge, slik at det blir mulig å benytte transportløsninger som er billigere, men som tar lengre tid. Dersom arbeidskraften blir relativt sett rimeligere sammenholdt med transportkostnadene, vil også dette kunne vri produktmiksen over på mer bearbejdede varer.

REFERANSER

- Button, K. (2010). *Transport Economics*. 3rd Edition. Cheltenham, UK. Edward Elgar.
- Elvestad, C. & Veggeland, F. (2020). Sjømateksport og veterinærkontroll med og uten EØS. I A. Melchior & F. Nilssen (red.). *Konsekvenser for norsk sjømatnæring av bortfall av EØS-avtalen*. Kapittel 4. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimso, O. (2018). Brexit – og noen norske transportutfordringer. *Samferdsel* (2018, 22. august). Hentet fra <https://samferdsel.toi.no/meninger/brexit-og-noen-norske-transportutfordringer-article33973-677.html>
- Halse, A. H., Mjøsund, C. S., Killi, M., Flügel, S., Jordbakke, G. N., Hovi, I. B., ... & de Jong, G. (2018). *Bedrifiers verdsetting av raskere og mer pålitelig transport*. Den norske verdsettingsstudien for godstransport 2018. TØI rapport 1680/2019. Oslo: Transportøkonomisk institutt. Hentet fra <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=50067>
- Hanssen, T.-E. S. & Mathisen, T. A. (2011). Factors facilitating intermodal transport of perishable goods – transport purchasers' viewpoint. *European Transport \ Trasporti Europei*, 49, pp. 75–89. Hentet fra https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/6186/4/49D_Sandberg-HanssenMathisen.pdf
- Hanssen, T.-E. S., Mathisen, T. A. & Jørgensen, F. (2012). Generalized transport costs in intermodal freight transport. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 54, pp. 189–200. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.09.738>
- Hanssen, T.-E. S., Solvoll, G., Nerdal, S., Runderem, O., Alteren, L. & Mathisen, T. A. (2014). *Transportstrømmer av fersk laks og ørret fra Norge*. SIB-rapport 5/2014. Bodø: Handelshøgskolen i Bodø. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/277783>
- Hveem, E. B., Baustad, H. & Grünfeld, L. A. (2019). *Norge, EØS og alternative tilknytningsformer*. Menon-publikasjon nr. 61/2019. Oslo: Menon economics. Hentet fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2019-61-EØS.pdf>
- Katsuhiko, H. & Nemoto, T. (2012). Intermodal freight transport and logistics. I Dong-Wook Song & Photis M. Panaydies (red.). *Maritime logistics. A complete guide to effective shipping and port management*. Kapittel 4. London: Kogan Page.
- Kvalvik, I., Elvestad, C. & Nyrud, T. (2016). *Markedsadgang for laks. En vurdering av frihandelsavtalers betydning*. Nofima, rapport 24/2016. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2398116>
- Lervåg, L.-E., Meland, S. & Wahl, R. (2001). *Utvikling av NEMO/REGO – Parameterverdier*. Trondheim: SINTEF Bygg og miljø. Hentet fra https://www.vegvesen.no/_attachment/2662102/binary/1322324?fast_title=Utvikling+av+NEMO%2FREGO.pdf
- Mathisen, T. A., Nerdal, S., Solvoll, G., Jørgensen, F. & Hanssen, T.-E. S. (2009). *Ferskfisktransporter fra Norge til Kontinentet. Transportstrømmer og utfordringer ved bruk av intermodale transportopplegg*. SIB-rapport 2/2009. Bodø: Handelshøgskolen i Bodø. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/282153>
- Melchior, A. (med Nilssen, F.) (2020). Sjømatnæringen og Europa: EU-medlemskap, EØS eller NOREXIT? I Arne Melchior & Frode Nilssen (red.). *Sjømatnæringen og Europa: EØS og alternativene*. Kapittel 1. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nilssen, F., Mathisen, T. A., Elvestad, C. & Solvoll, G. (2016). *Konsekvenser for handelen med norsk sjømat ved innføring av midlertidig nasjonal grensekontroll i Schengen-området*. Rapport

11. april 2016. Bodø: Handelshøgskolen, Nord universitet. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2388869>

Nilssen, F., Olsen, V. D. & Wiik, S. (2018). *Norske myndigheters tilrettelegging for sjømateksport: Opplevde barrierer, mulige forbedringer*. Rapport 26. april 2018. Bodø: Handelshøgskolen, Nord universitet. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2499994>

Statens vegvesen (2018). *Nyttetekostnadsanalyser*. Håndbok v712. Oslo. Hentet fra https://www.vegvesen.no/_attachment/704540/



6. Fra «fiskebrevet» til EØS: Betydningen av toll for norsk sjømateksport til EU

Arne Melchior

Sammendrag En «tollens arkeologi» viser hvordan dagens toll for norsk sjømat er basert på ulike handelsavtaler inngått med EU over 50 år. Videre tallfestes den økonomiske virkningen av toll og tollkvoter med EØS, EU-medlemskap eller bortfall av EØS. Handelsavtalene reduserte tollene fra 2,3 til en milliard NOK i 2018. EØS-avtalen sto for 2/3 av tollinnsparingen, mens «fiskebrevet» fra 1973 utgjorde mindre enn 1/10. Bortfall av EØS kan føre til et eksporttap på inntil mer enn tre milliarder kroner for fangstnæringen, mens EU-medlemskap kan bety økt eksport, særlig for oppdrettsnæringen.

Nøkkelord Sjømateksport | toll | EØS | tollkvoter | Norge-EU

Abstract An “archeology of tariffs” reveals how current tariffs for Norwegian seafood are based on trade agreements negotiated with the EU over 50 years. Furthermore, the economic impact of tariffs and tariff rate quotas under the EEA, EU membership and abolition of the EEA is quantified. The trade agreements reduced tariffs from 2.3 to one billion NOK in 2018. 2/3 of the tariff savings were due to the EEA, and less than 1/10 due to the “fisheries letter” of 1973. Abolition of the EEA may lead to an export loss of up to more than three billion NOK for harvest-based fisheries, whereas EU membership will lead to increased exports, particularly for aquaculture.

Keywords Seafood exports | tariffs | EEA | tariff rate quotas | Norway-EU

6.1 INNLEDNING: ET KONGLOMERAT AV HANDELSAVTALER¹

Etter 70 år med frihandelsavtaler i Europa møter norsk sjømat fortsatt tollbarrierer i EU. Selv innenfor EFTA tok det nesten tretti år før frihandel med fisk ble vedtatt i 1989 (Frøland, 2015; Kleppe, 2003, s. 378). Men i EU er sjømat fortsatt en «sensitiv» sektor, og gang på gang har EU nektet å fjerne tollene på sjømat. På 1990-tallet ble tollene fjernet i Norges handelsavtaler med mange land i Sentral- og Øst-Europa (Melchior, 2002), men da disse ble medlemmer i EU i 2004 og 2007, ble toll gjeninnført. Det samme skjedde for EFTA-land som gikk inn i EU. Ved hver EU-utvidelse har det vært forhandlinger mellom Norge og EU og nye tilpasningsavtaler, og hver gang har markedsadgang for sjømat vært et viktig tema. Under EØS-avtalen har markedsadgangen for sjømat også blitt koblet til Norges pengebidrag til økonomisk og sosial utjevning i EØS-området, de såkalte EØS-midlene. Dagens tollsystem er dermed basert på en rekke ulike avtaler.²

I dette kapitlet foretas en modellbasert analyse av hvordan tollene for norsk sjømateksport til EU påvirker handelen, og hvordan dette vil endres ved full frihandel (som kan oppnås ved EU-medlemskap), eller hvis alle handelsavtalene med EU bortfaller og tollene øker. Dernest foretar vi en «tollens arkeologi» for å belyse hvilke avtaler som har bidratt mest til tollreduksjonene i dagens EØS-avtale, og hvilke som kan bestå dersom EØS-avtalen skulle bortfalle.

I den handelspolitiske debatten er det ikke alltid helt klart hva som er forskjellen mellom de ulike handelsavtalene Norge har eller kan ha med EU. For eksempel hevder Grünfeld og Iversen (2013) at «Ettersom sjømatnæringen bare i begrenset grad er del av EØS-avtalen vil en overgang til en bilateral handelsavtale ha liten betydning for denne næringens eksport til EU». Den såkalte Alternativrapporten (initiert av Nei til EU mfl.) hevder likeledes at EU-toll ikke er avgjørende for norsk fiskeriekseport (Alternativrapporten, 2012, s. 93). Melchior (2007) viste at EØS innebar tollreduksjoner på en milliard kroner, men at frihandel gjennom EU-medlemskap likevel kunne føre til betydelig eksportvekst. Vi presenterer her en oppdatert analyse, i tillegg til å kartlegge de ulike handelsavtalenes betydning.

Som resultat av den historiske prosessen har Norge i dag ni avtaler med EU som har bestemmelser om tollene for sjømat. Frihandelsavtalen fra 1973 med det tilhø-

1. Takk til Hege Medin, Hildegunn Nordås, Peter Arbo og to anonyme fagfeller for kommentarer til et tidligere utkast, samt til Rune Dragset som har bidratt med kommentarer og verdifull informasjon. Takk også for innspill fra prosjektets referansegruppe da et førsteutkast ble presentert på møte i desember 2019. Som vanlig er forfatteren ansvarlig for eventuelle feil og mangler.
2. Se kapittel 2 (Melchior, 2020) for en analyse av forhandlingene om de ulike avtalene.

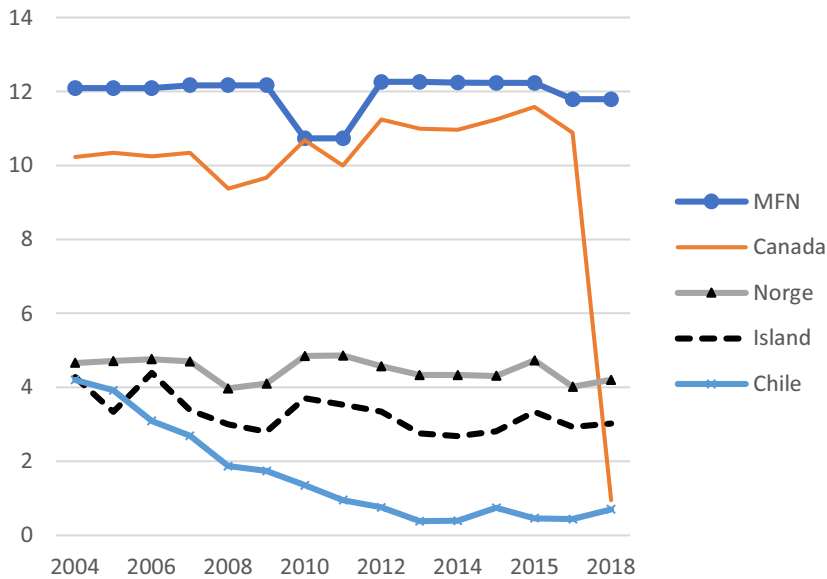
rende «fiskebrevet» var første skritt; inngått etter at Norge sa nei til EF-medlemskap, mens Danmark, Irland og Storbritannia gikk inn. Senere er tollene påvirket av EØS-avtalen (1994), samt fem ulike avtaler inngått i forbindelse med EUs utvidelser: Portugal/Spania i 1986; Sverige/Finland/Østerrike i 1995; EUs utvidelse med 10 land i 2004; med Bulgaria/Romania i 2007; og til slutt Kroatia i 2013. I 2010 og 2016 var det forhandlinger om forlengelse av EØS-midlene, der markedsadgangen for sjømat også var et viktig tema. Markedsadgangen for sjømateksport til EU har i forhandlingene blitt koblet til andre temaer; med fangststressurer, landbruk og EØS-midler øverst på listen; se Melchior (2020) samt Melchior og Sverdrup (2015), særlig kapitlene av Frøland (2015) og Rye (2015) for en analyse av forhandlingshistorien og de ulike sakskoblingene. I nye forhandlinger, eller dersom EØS-avtalen skulle komme i spill, kan disse sakskoblingene komme på bordet igjen. Hvis for eksempel Norge skulle si opp avtaler som gir EU markedsadgang for landbruk, kunne dette med stor sannsynlighet slå tilbake på fisk. Disse indirekte virkningene vil vi ikke analysere her; i det følgende fokuserer vi på toll og de ni avtalene som spesifikt berører toll.

6.2 DAGENS TOLLNIVÅ I EU: EØS SAKKER ETTER ANDRE FRIHANDELSAVTALER

Som følge av at fisk er en «sensitiv» sektor i EUs handelspolitikk, ble EUs generelle tollsatser for fisk ikke redusert særlig som følge av Uruguay-runden i WTO (1986–1993). Noen tollsatser ble redusert i Tokyo-runden i GATT på 1970-tallet, men for skalldyr og ikke for fisk.³ I stor grad er derfor EUs generelle toll for sjømat den samme i dag som på 1970-tallet. EU bruker også administrative og tidsavgrensede tollnedsettelse regjelmessig for å skaffe billigere råvarer til egen industri.

Mens EU ikke har redusert de generelle tollsatsene for fisk nevneverdig, har de i det siste inngått frihandelsavtaler med viktige eksportland for sjømat der tollene blir satt ned til null etter en overgangsperiode. Figur 6.1 viser utviklingen i EUs toll for importen av sjømat generelt (MFN – Most Favoured Nation) og for ulike partnere inkludert Norge. Vi bruker her enkle gjennomsnitt; merk at disse

3. Ifølge GATT-dokument TAR/107 datert 14.2.1987: Implementation of Tokyo Round Tariff Concessions – Schedules LXXII and LXXII bis – European Communities, ser det ut til at tollene ble redusert for krepsdyr og bløtdyr (daværende vareposisjon 303 i tolltariffen), men ikke for fisk. Kilde: Stanford University, GATT Digital Library 1947 – 1994, <https://exhibits.stanford.edu/gatt/catalog/vw531dc9796> samt Statistisk varefortegnelse for utenrikshandelen i 1979 fra Statistisk sentralbyrå.



Figur 6.1 EUs toll for import av sjømat fra ulike partnere, 2004–2018.

Kilde: Databasene TRAINS og IDB (for WTO-toll).

kan påvirkes av klassifiseringsendringer eller rapporteringer med ulik detaljgrad.⁴

EUs generelle tollsatser (MFN – Most Favoured Nation) for sjømat var rundt 12 % og har endret seg lite.⁵ Canada hadde ingen toll-lettelser fram til 2017, da den nye frihandelsavtalen med EU trådte i kraft – med en kraftig tollreduksjon som resultat. EUs avtale med Chile trådte i kraft allerede i 2003, og tollen ble deretter redusert til nær null i 2013. Norge og Island er i en mellomstilling. Island fikk et bedre «fiskebrev» enn Norge i 1993, begrunnet fra EUs side med fiskerisektorens spesielle rolle på Island (Foss, 2011). Hvis man undersøker EUs tollnomenklatur mer i detalj, er det for sjømat en lang liste med land som har bedre tollvilkår enn både Norge og Island.⁶ Melchior (2007) analyserte tollene for andre land for de viktigste varene i norsk eksport og fant at for mange av de viktigste varene i norsk

4. EU har verdens mest detaljerte klassifiseringssystem for sjømat; mens sekssifret klassifisering er felles internasjonalt med litt over hundre varegrupper, har EU findelt dette ytterligere med nesten 800 varer på 10- og 12-sifret nivå (Melchior, 2006), og slik at den mest findelte inndelingen bare brukes for spesielle handelspolitiske formål. Dette kan gjøre en analyse av EUs tollregime mer komplisert fordi norsk eksport ikke er rapportert med så finmasket inndeling.
5. Fallet i 2010–2011 antar vi skyldes problemer med datakvalitet.
6. Se https://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/taric_consultation.jsp?Lang=en. Skriv for eksempel 03 i feltet for varekode for å komme til sjømat.

eksport hadde andre hovedleverandører bedre vilkår. Det er paradoksalt at Norge, en nær og stabil handelspartner for EU i sytti år, og med frihandelsavtale i snart femti år, skal gis dårligere behandling i en sentral eksportnæring. Analyse av forhandlingshistorien i bokens kapittel 2 belyser grunnene til dette paradokset.

Figur 6.1 viser de nominelle tollsatsene og tar ikke hensyn til tollfrie kvoter. Tollkvoter betyr at tollen er null eller redusert innenfor et visst handelsvolum. Norge har for eksempel mange tollkvoter for import av landbruksvarer, og EU har mange tollkvoter for sjømat. Tollkvoter er det viktigste virkemidlet i sju av de ni handelsavtalene med EU som berører toll for sjømat; bare i «fiskebrevet» fra 1973 og EØS-avtalen er det vanlige tollpreferanser der tollen settes ned eller reduseres uten noen kvantumsbegrensning. «Fiskebrevet» og EØS-avtalen er dermed innbakt i figur 6.1. Reduksjonen i toll for Norges del, fra 12 til 4–5 prosent i gjennomsnitt kan tyde på at de to hovedavtalene til sammen fører til en reduksjon på rundt 60 % i tollen.

En presis analyse av toll for sjømateksporten til EU forutsetter at vi tar hensyn til de tollfrie kvotene. Norges sjømatråd foretar hvert år slike beregninger, som vi har fått tilgang til.⁷ Beregningene viser at toll for norsk sjømateksport til EU i 2018 var på til sammen 1042 millioner kroner, eller 1,7 % av den samlede eksportverdien til EU på 61,5 milliarder NOK.⁸ I perioden 2010–2018 økte eksportverdien fra 25 til 61 milliarder NOK, mens faktisk tollbelastning økte fra 615 til 1042 mill. NOK. I prosent av handelsverdien sank tollbelastningen noe, som følge av nye tollfrie kvoter. Melchior (2007) anslo faktisk tollbelastning i 2005 til 1,84 %. Endringen er dermed ikke så stor.

I det følgende bruker vi sjømatrådets beregninger for 2018 som grunnlag for en videre analyse. Beregningene viser eksportverdi og volum til EU for hver varegruppe på 8-sifret nivå, det vil si rundt 300 varegrupper. Videre oppgis hvilke tollkvoter som er tilgjengelige for hver varegruppe; hvilke som faktisk er benyttet; tollsatsene som gjelder under EØS-avtalen; og hvor mye toll som er faktisk belastet for hver varegruppe i 2018. I den videre analysen bruker vi dette som et grunnlag og supplerer med andre data som trengs.

I det følgende analyseres virkningene av endret toll i ulike scenarier: Hvor mye kan Norge tjene på at toll forsvinner helt, eller tape dersom EØS-avtalen bortfaller og toll øker? Videre vil vi sammenlikne betydningen av de ulike handels-

7. Takk til Norges sjømatråd ved Øystein Valanes og Silje Gjerp Solstad som har gjort disse tollberegningene tilgjengelige for prosjektet.

8. Prosenttallet er et handelsveid gjennomsnitt. Et enkelt gjennomsnitt av EUs toll overfor Norge i 2018 var høyere: 4,7 % før tollkvoter var tatt hensyn til, og 2,0 % når de tollfrie kvotene er regnet med. Tollfrie kvoter etter østutvidelsen i 2004 ga lav toll for sild og makrell, som har toll mye høyere enn gjennomsnittet, og dette trekker ned gjennomsnittstallet for faktisk tollbelastning.

avtalene: Hva hadde tollene vært uten handelsavtaler med EU, og hvilke avtaler bidrar mest til tollreduksjonene?

EUs tollsatser så vel som eksporten varierer sterkt mellom ulike varegrupper. I analysen deler vi derfor de 294 varegruppene i eksporten for 2018 inn i sju ulike hovedgrupper:⁹

- Oppdrett (laks og ørret)
- Pelagisk fisk (sild, makrell, brisling etc.)
- Hvitfisk (fersk eller fryst, men ikke tradisjonell)
- Tradisjonell: tørket, røykt, saltet fisk, hovedsakelig hvitfisk
- Skalldyr (inkludert bløtdyr)
- Foredlet sjømat
- Annen fisk (haifisker, olje og mel etc.)

Tabell 6.1 viser eksporten fra Norge til EU i 2018 for de ulike gruppene, samt tollene i verdi og prosent.

Tabell 6.1 Norges sjømateksport til EU i 2018

	Mill. NOK	1000 tonn	Andel verdi (%)	Andel vekt (%)	Toll i mill. NOK	Toll i prosent
Annen fisk	1245	179	2,03	11,37	59	4,78
Foredlet	846	22	1,38	1,42	2	0,29
Hvitfisk	5883	204	9,57	12,96	11	0,19
Oppdrett	46264	744	75,29	47,38	934	2,02
Skalldyr	470	4	0,77	0,28	17	3,59
Pelagisk	2780	358	4,52	22,78	16	0,58
Tradisjonell	3960	60	6,44	3,81	3	0,08
All sjømat	61 448	1571	100	100	1042	1,70

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra SSB / Norsk sjømatråd.

Samlet er tollene på 1042 mill. NOK eller 1,7 % av eksportverdien. En viktig grunn til at gjennomsnittlig toll i prosent er så lav, er at tollene på hel fersk laks er to prosent. Dette var historisk flaks: EU drømte ikke om at fersk laks skulle bli en så stor handelsvare, og godtok i GATT (Generalavtalen for tolltariffer og handel) for over

9. Inndelingen er vår egen og basert på en vurdering av hva som er naturlige markedssegmenter, ut fra særtrekk i produksjon og etterspørsel. «Annen fisk» er en mer sammensatt restgruppe der industrielle produkter (olje, mel etc.) dominerer. Detaljer om inndelingen er tilgjengelig på forespørsel.

femti år siden at tollene ikke skulle være høyere enn to prosent. Eksporten av fersk laks var i 2018 på 40 milliarder, med andre ord 2/3 av eksportverdien til EU. Hvis vi tar med andre produkter av laks og ørret, viser tabell 6.1 at oppdrett i 2018 sto for 46 milliarder NOK eller hele ¾ av eksporten til EU. Fanget fisk har også en betydelig andel av eksportvolumet, men lavere priser enn for oppdrett reduserer verdiandelen. Av samlet toll i 2018 var 934 millioner (det vil si 90 %) for oppdrett, på tross av at den lave tollene for laks. For laks er det ingen tollpreferanser i EØS-avtalen bortsett fra en tollkvote på 6000 tonn. For «annen fisk» (haifisker etc.) er det også få preferanser, og her er det gjennomsnittlig toll på rundt fem prosent. For de andre varegruppene har Norge oppnådd tollfrihet eller lav toll gjennom handelsavtalene, slik at tollene for Norge er mye lavere enn EUs generelle tollsatser (MFN-tollene). I det følgende skal vi belyse dette nærmere.

6.3 TOLL OG HANDEL I ULIKE HOVEDSCENARIOER

I beregningene fra Norges sjømatråd oppgis de tollsatsene som gjelder for Norge under EØS-avtalen, samt faktisk betalt toll som også tar hensyn til tollkvoter. I analysen er vi interessert i hva tollbelastningen hadde vært dersom Norge ikke hadde noen handelsavtaler med EU og det var EUs MFN-toll som gjaldt, det vil si WTO-vilkår. Vi er også interessert i virkningene av full frihandel, som Norge ville oppnå ved EU-medlemskap. Vi har dermed fire ulike scenarier for tollbelastningen:

- WTO-toll: en situasjon der EUs ordinære MFN-toll gjelder også for Norge.
- EØS uten tollkvoter: tollreduksjonene under EØS og «fiskebrevet» – for det meste EØS.
- EØS-2018: den faktiske situasjonen i 2018, med en samlet tollreduksjon der også tollkvotene er regnet med.
- Frihandel: null toll for all sjømateksport til EU.

For EØS-2018 er både handel og toll observert, og oppsummert i tabell 6.1. For de andre scenarioene, som er ikke-observerte, vil endringer i toll også påvirke handelen og dermed tollbeløpet. Hvis for eksempel tollbelastningen dobles fra 1,7 til 3,4 %, vil ikke tollbelastningen målt i kroner dobles fordi eksporten reduseres. Tilsvarende gjelder andre veien; hvis tollene halveres, vil tollbeløpet reduseres mindre enn dette fordi handelen øker.

For å ta hensyn til dette trenger vi en modell som måler hvordan handelen påvirkes av toll. I vedlegg 6.A utledes en enkel modell som har følgende forutsetninger:

- Budsjettandelen for hver varegruppe i EU er konstant. Dette innebærer at hvis for eksempel prisen for all fersk laks til EU-markedet øker med en prosent, reduseres volumet med en prosent, slik at verdien er uendret. *Etterspørselstettheten* for varegruppen sett under ett er dermed minus en. Empirisk forskning tyder på at dette er riktig størrelsesorden for sjømat (se for eksempel Gustavsen & Rickertsen, 2013).
- For konkurransen mellom ulike leverandører av samme vare, for eksempel mellom lakseprodusenter i Norge og Skottland, brukes vi en såkalt CES (Constant Elasticity of Substitution) etterspørselsfunksjon. Den viktigste parameteren er her *substitusjonselastisiteten* s , som måler hvor mye volumforholdet x_i/x_j for to leverandører i og j endres når prisforholdet p_i/p_j endres. Vi antar at denne er større enn priselastisiteten for varegruppen, siden en leverandør kan vinne eller tape markedsandeler fra/til andre leverandører av samme vare.

Hvis tollen for eksport av en vare fra Norge endres, vil salget endres fordi Norge taper eller tjener markedsandeler fra andre leverandørland. Hvis Norge er en liten leverandør, er dette den eneste effekten, og «tollelastisiteten» er ifølge modellen lik s . Den motsatte ytterligheten er at Norge har hele markedet for varegruppen. I så fall er det ingen andre leverandører å tape eller vinne markedsandeler fra, og tollelastisiteten blir lik den som gjelder for hele varegruppen, det vil si minus en. I vedlegg 6.A viser vi at tollelastisiteten i modellen vi bruker, er en enkel funksjon av markedsandelen:

$$El_{t_{ij}}^{x_{ij}} = -\sigma + (\sigma - 1)s_{ij}$$

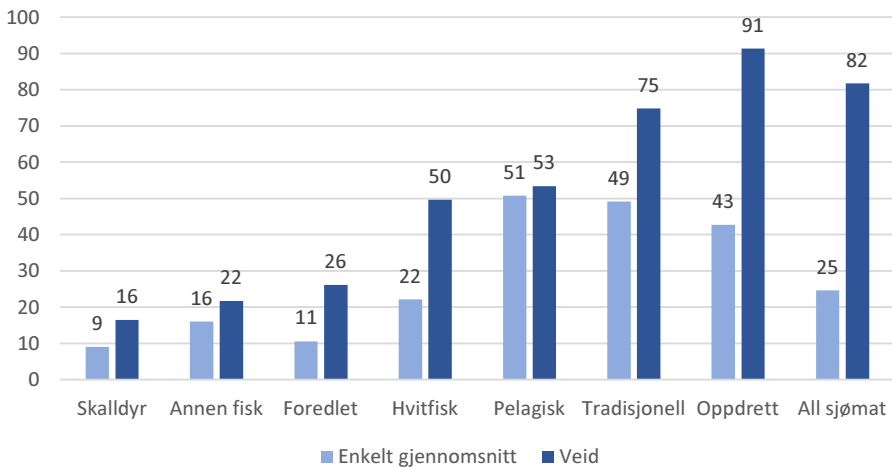
Uttrykket gjelder salgsvolumet x_{ij} for en vare fra land i til land j , med tilhørende toll t_{ij} . s_{ij} er markedsandelen basert på verdi. Vi ser da at tollelastisiteten varierer mellom $-s$ dersom markedsandelen er null, og lik minus 1 dersom land i har hele markedet, det vil si at andelen er lik en.

Formelen forutsetter som en forenkling at prisen fra produsent ikke påvirkes av salgsvolumet. Dette er ikke nødvendigvis tilfelle: Hvis for eksempel tilbudet av en vare er konstant på grunn av gitte fangstkvoter (helt uelastisk), vil økt (reduisert) etterspørsel slå ut i høyere (lavere) pris. Slike tilbudssideeffekter gjør vi ikke noe forsøk her på å måle, siden det ville forutsette detaljerte anslag for tilbudselastisiteten for hver vare. Slike er ikke tilgjengelige (bortsett fra for enkeltvarer som laks), og det er utenfor rammen her å foreta egne beregninger av dette. Vi kan derfor si at modellen måler etterspørselsendringen som følge av endret toll, og tilbudssiden vil avgjøre om dette slår ut i endret volum eller endret pris.

Med dette utgangspunktet beregner vi etterspørselsvirkningen av endret toll for

294 ulike varegrupper av sjømat. Vi kjenner observert toll og handel i 2018 og bruker formelen ovenfor for å beregne salgsvolumet under frihandel, der tollene reduseres til null. Derneft kan virkningene i andre tollscenarioer beregnes. EUs MFN-toll ved utgangen av 2018 henter vi fra EUs database TARIC.¹⁰ I beregningene forenkler vi ved å bruke tollekvivalenter som inkluderer de tollfrie kvotene, basert på faktisk betalt toll i datagrunnlaget fra Norges sjømatråd. Beregningene omfatter bare varegrupper der det var handel i 2018; med andre ord ser vi bort fra at tollnedtrapping kan føre til at nye produkter eksporteres.

For analysen trenger vi Norges markedsandeler i EU for de 294 varegruppene. Vi bruker her handelsdata fra WITS/COMTRADE.¹¹ Ut fra modellen burde vi helst ha data for EUs marked inkludert egenproduksjon i EU. EUs totalimport inkluderer i våre data også internhandelen i EU, og dette gir en akseptabel tilnærming selv om innenlandske leveranser i hvert EU-land ikke er med (slike data finnes ikke med så detaljert produktinndeling). Figur 6.2 viser gjennomsnittlig markedsandel (uveid og veid med norsk eksportverdi) for de sju hovedgruppene, basert på data for de varene der Norge har eksport.



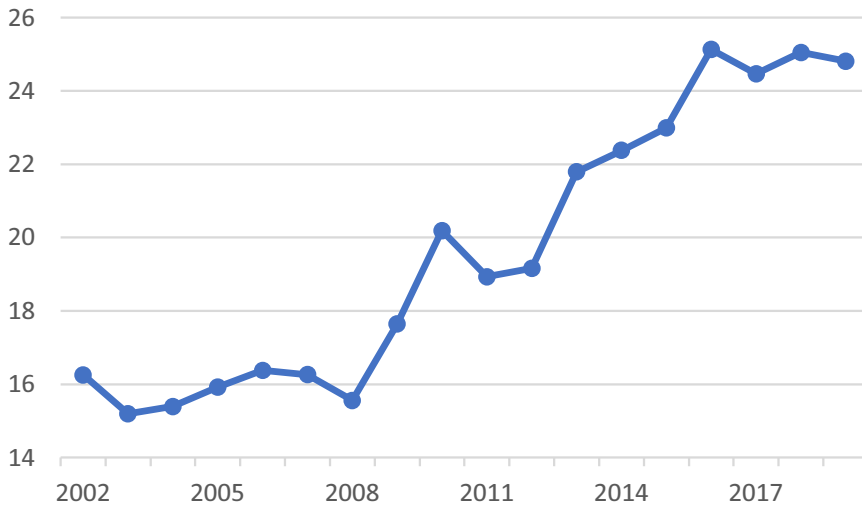
Figur 6.2 Norges andel av EUs import (inkludert EUs internhandel) i 2018, for sju hovedgrupper av sjømat.

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra WITS/COMTRADE.

10. For 2018 er sjømat i EUs tolldata inndelt i 478 varegrupper, mens det for Norge bare er 380. Der EUs oppdeling er mer detaljert, bruker vi enkle gjennomsnitt for å beregne tollsatser i samsvar med den norske inndelingen.

11. Siden vi bare har slike data på 6-sifret nivå, bruker vi samme tollelastisitet for ulike varer på 8-sifret nivå som hører til samme posisjon på 6-sifret nivå. Vi anser dette som en akseptabel forenkling.

Norges andel er høyest for oppdrett, og dette bidrar til at hovedtyngden av eksporten er for varer der Norge har en høy andel i EU-markedet. Dette innebærer også at toll-elasticiteten er relativt lav for en stor del av eksporten. For varer med høyere toll og mindre eksport, som skalldyr og annen fisk, er elasticiteten høyere, og det betyr at handelsvirkningen av endret toll er sterkere. Forskjellen mellom veide og enkle gjennomsnitt viser at det er heterogenitet innenfor hver varegruppe; også for oppdrett finner vi mange varer der Norges andel er lav. Ikke overraskende er andelen lavere for en del frysede produkter, der konkurrenter som Chile er sterkere på banen. Figur 6.2 viser med all tydelighet at for deler av sjømatmarkedet i EU er Norge en dominerende leverandør; med hele 82 % av samlet importverdi for de varene som Norge eksporterer. Det bør her bemerkes at for hele sjømatmarkedet i EU (der all sjømat er tatt med) er Norges andel langt lavere; rundt 25 %, men med betydelig vekst de senere årene. Figur 6.3 viser dette. Oppdrettsnæringens vekst er den viktigste årsaken.



Figur 6.3 Norges andel i EUs samlede import av sjømat 2002–2019, målt i verdi.

Kilde: Data fra WITS/COMTRADE.

Mens etterspørsel-elasticiteten for varegruppene er forutsatt lik en, trenger vi et estimat for substitusjons-elasticiteten. Melchior, Zheng og Johnsen (2009) estimerte tollelasticiteter for ulike varegrupper med en tilsvarende modell som tar hensyn til betydningen av markedsandeler. For fisk fant de estimater i området 2.51–7.14, med hovedtyngden av estimater rundt 5. Vi bruker derfor 5 som anslag for substitusjons-elasticiteten, noe som også er i tråd med internasjonal forskning på feltet, der 5 er et representativt estimat (Head & Mayer, 2014). Dette betyr at tollelastisi-

teten i våre beregninger varierer mellom minus 1 og minus 5. For fersk laks er eksempelvis tollelastisiteten ned mot 1 siden Norge har nesten hele markedet, mens den for fryst laksefilet (varenummer 3048100), der Norge har en lavere andel og konkurrerer med Chile mfl., er 3,64.

Beregningene utføres på produktnivå for de 294 varegruppene, og vi summerer så for de sju hovedgruppene. Gjennomsnittet for gruppen er dermed påvirket av produksammensetning og endringer i handel for hver vare. Tabell 6.2 og figur 6.4 viser tollbelastningen i de ulike scenarioene. Med frihandel er tollene null, så den er ikke med i figuren.

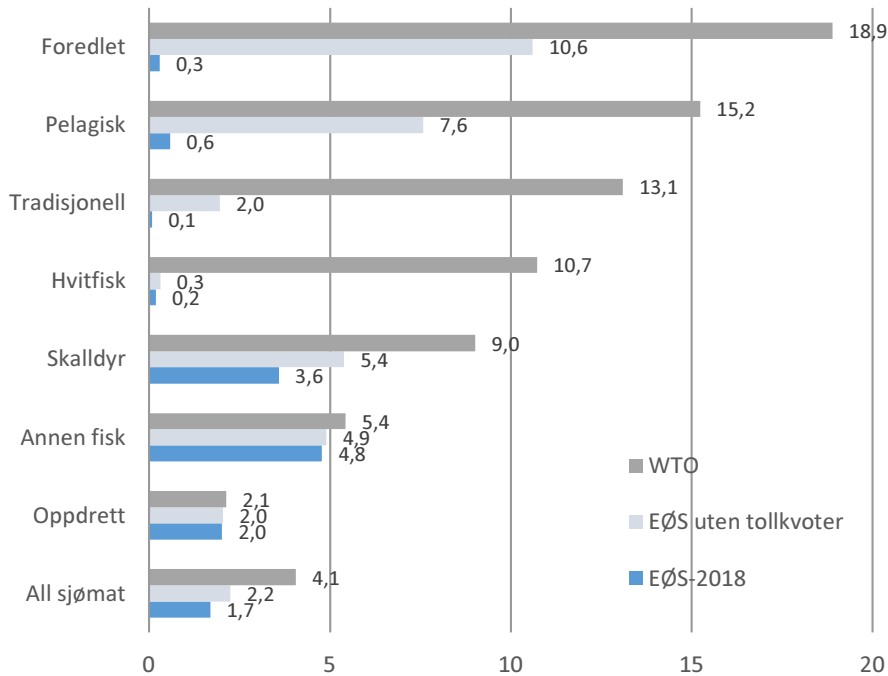
Tabell 6.2 Tollbelastning i ulike scenarioer for Norges sjømateksport til EU

Varegruppe	Toll i millioner NOK			Toll i prosent, gjennomsnitt for gruppen			
	EØS-2018	EØS uten tollkvoter	WTO	EØS-2018	EØS uten tollkvoter	WTO	Frihandel
Annen fisk	59	61	66	4,78	4,90	5,43	0
Foredlet	2	66	85	0,29	10,60	18,89	0
Hvitfisk	11	18	470	0,19	0,31	10,72	0
Oppdrett	934	945	983	2,02	2,04	2,13	0
Skalldyr	17	23	34	3,59	5,39	9,02	0
Pelagisk	16	172	287	0,58	7,59	15,23	0
Tradisjonell	3	76	409	0,08	1,96	13,10	0
All sjømat	1042	1360	2334	1,70	2,25	4,05	0

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra Norsk sjømatråd, EU-TARIC og COMTRADE.

Uten noen handelsavtale ville sjømateksporten blitt belastet med 2,3 milliarder kroner i toll, tilsvarende 4,05 prosent av eksportverdien. Under EØS-avtalen i 2018 er tollene 1,3 milliarder kroner lavere, og som nevnt 1,7 % av eksportverdien. Sammenlikner vi EØS-2018 og «EØS uten tollkvoter», framgår det at tollfrie kvoter står for rundt 300 millioner. Dette er i henhold til vår modellberegning; i senere avsnitt skal vi «telle kvoter» og se om det stemmer.

Figur 6.4 viser stor variasjon mellom de ulike varegruppene. For fire av de sju gruppene har EU MFN-toll over 10 %, men tollreduksjonene i EØS-avtalen betyr at Norge har nesten full frihandel. Søylene i midten viser betydningen av tollkvoter: Hvis denne søylen er lik den nederste søylen for EØS-2018, har tollkvoter ingen betydning. Dette er tilfelle for tradisjonell og hvitfisk: Her er tollreduksjonene i selve EØS-avtalen viktigst, og tollkvoter betyr lite. For foredlet og pelagisk, derimot, står de tollfrie kvotene for om lag halvparten av tollreduksjonen i EØS-2018. Skalldyr er i en mellomstilling.



Figur 6.4 Tollen for norsk sjømat i ulike scenarier, i prosent.

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra Norsk sjømatråd, EU-TARIC og COMTRADE.

For laks og «annen fisk» er EUs tollnivå lavere, og det er få preferanser i EØS-avtalen; verken tollkvoter eller -reduksjoner. Selv om ørret har 70 % tollreduksjon i EØS, er det for oppdrett som helhet liten forskjell mellom WTO-toll og EØS-2018 fordi laks er dominerende. Og selv om røykt laks har toll på 13 prosent, er gjennomsnittet for oppdrett nær to prosent, som er toll for fersk laks.

Hvordan vil handelen endres dersom tollene endres? Tabell 6.3 viser prosentvise endringer i handel for de ulike scenarioene, nå også med frihandels-scenariet inkludert.¹² Figur 6.5 viser endringene i eksportverdi.

12. EUs MFN-toll er hentet fra EU-kommisjonens TARIC-database. Tollen er oppgitt i EUs varemenklatur og «oversatt» til Norges nomenklatur. EU har mer detaljert vareinndeling, og enkle gjennomsnitt er brukt for å aggregere opptil åttesifret nivå i det harmoniserte systemet. Der Norges og EUs vareinndeling er forskjellige på dette nivået, er varebeskrivelsene brukt som grunnlag for å oppnå samsvar. Et hjelpemiddel er også at EØS-avtalen gir 70 % tollreduksjon for mange varegrupper, og dette kan brukes som kontroll på at tollene i WTO-scenariet er riktige.

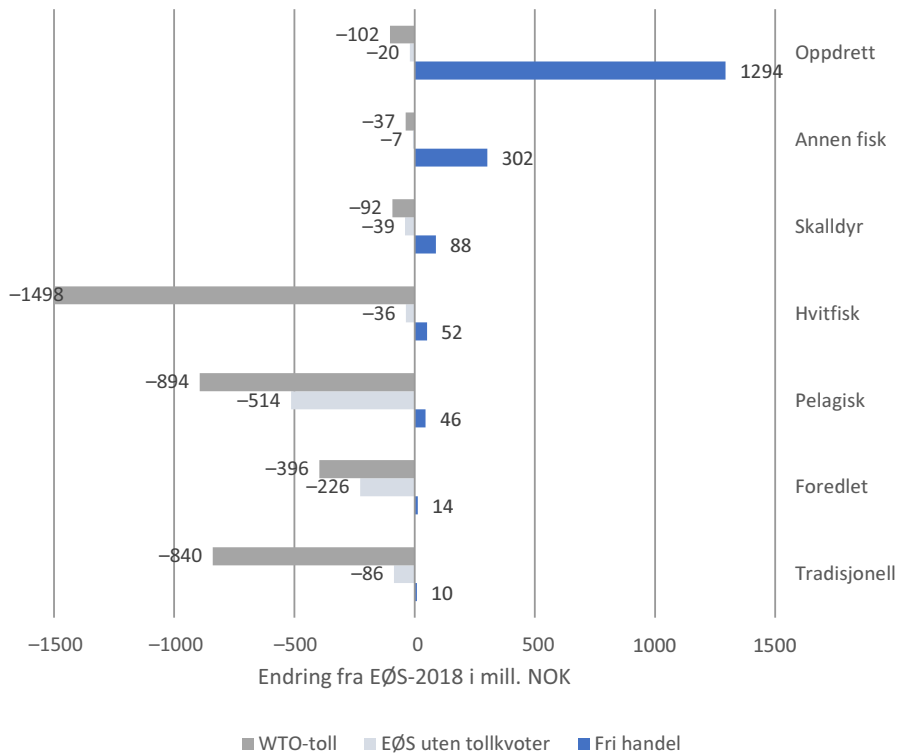
Tabell 6.3 Endring i volum og verdi sammenliknet med EØS-2018, for sjømateksperten til EU i ulike scenarier

	Frihandel		EØS uten tollkvoter		WTO-vilkår	
	Δ verdi (%)	Δ vekt (%)	Δ verdi (%)	Δ vekt (%)	Δ verdi (%)	Δ vekt (%)
Annen fisk	24,3	18,2	-0,5	-0,4	-3,0	-1,0
Foredlet	1,6	3,1	-26,8	-21,8	-46,8	-35,8
Hvitfisk	0,9	2,4	-0,6	-0,6	-25,5	-23,7
Oppdrett	2,8	2,7	0,0	0,0	-0,2	-0,2
Skalldyr	18,7	29,9	-8,3	-10,9	-19,5	-18,3
Pelagisk	1,7	2,6	-18,5	-14,0	-32,2	-24,8
Tradisjonell	0,2	0,5	-2,2	-2,1	-21,2	-23,6
All sjømat	2,9	4,4	-1,5	-3,7	-6,3	-10,4

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra Norsk sjømatråd, EU-TARIC og COMTRADE.

Hovedbildet er klart: Det er betydelige utslag for alle varegrupper unntatt oppdrett. For oppdrett er virkningene moderate fordi gjennomsnittlig toll er lav i utgangspunktet, og i tillegg er tollelastisiteten lav på grunn av den høye markedsandelen. EU-medlemskap kan gi en eksportvekst på tre prosent, eller 1,3 milliarder NOK. Bortfall av EØS-avtalen vil for oppdrett ha liten effekt fordi det er nesten ingen tollpreferanser. Også for «annen fisk» er det få tollpreferanser i EØS-2018, men her er tollene høyere og Norges markedsandel lav, slik at handelsvirkningene av frihandel/EU-medlemskap er sterkere – med 24 prosent økning i eksportverdien (302 millioner NOK).

For de fem resterende varegruppene er det sterkere handelseffekter, særlig ved bortfall av EØS-avtalen og økt toll. For skalldyr er det i EØS-2018 fortsatt toll på fire prosent, men for de fire andre gruppene (pelagisk, foredlet, tradisjonell og hvitfisk) gir EØS-avtalen i praksis nesten full frihandel. For de fire sistnevnte vil derfor full frihandel bare bety en moderat endring (0,2–3,1 prosent eksportvekst), mens WTO-toll ville bety en betydelig reduksjon (21–47 %) i eksporten. For skalldyr, som er i en mellomstilling, vil både WTO-toll og full frihandel gi kraftige utslag i eksporten, på rundt tjue prosent, men med motsatt fortegn i de to tilfellene. Figur 6.5 viser at hele fangstsektoren har svært mye å tape på bortfall av EØS-avtalen, med et samlet eksporttap på 3,2 milliarder NOK for hvitfisk, pelagisk og tradisjonell. For foredling vil også eksporttapet med WTO-toll være betydelig.



Figur 6.5 Endring i eksportverdi fra EØS-2018 til andre scenarier.

Kilde: Egne beregninger.

Bortfall av EØS vil derfor gi kraftige utslag for fem av de sju varegruppene, men ikke for oppdrett. Fordi oppdrett har en så høy andel av eksporten, dempes utslagene for samlet sjømateksport. Likevel vil WTO-toll bety 6–10 % reduksjon i sjømateksporten sett under ett, eller 3859 millioner NOK. I motsatt retning vil full frihandel bety vekst i eksportverdien på 2,9 %, eller 1805 millioner.

Hovedkonklusjonen fra analysen er dermed at WTO-vilkår ville bety en merkbar nedgang for norsk sjømateksport til EU, og frihandel ville bety en moderat oppgang, særlig for oppdrett. De tradisjonelle sektorene (hvitfisk, tradisjonell, pelagisk, foredlet) taper mest på WTO-vilkår, men er også de som tjener minst på frihandel. Utslagene på sektornivå er mer dramatiske enn for samlet eksport fordi oppdrett har lav toll og lav tollelastisitet på grunn av den dominerende stillingen i markedet. Sammenliknet med beregningene i Melchior (2007) er utslagene i samlet sjømateksport relativt mindre. Grunnen er den økte andelen for oppdrettsfisk med lav toll i eksporten.

Analysen viser også at EØS-2018 betyr en kraftig tollinnsparing og økt eksport sammenliknet med WTO-vilkår. I fortsettelsen vil vi analysere nærmere hvordan de ulike handelsavtalene med EU har bidratt til dette. Er det selve EØS-avtalen, eller «fiskebrevet» fra 1973, eller de senere forhandlingene om tollkvoter? For å kartlegge dette må vi analysere tollkvotene mer i detalj.

6.4 ET LAPPETEPPE AV TOLLKVOTER

En teknisk utfordring i vår analyse er å måle utnyttelsen for tollkvoter. Beregningene fra Norges sjømatråd gir oversikt over hvilke kvoter som er benyttet, med henvisning til koder i EUs tollkvotesystem (men ikke kvoteutnyttelse). I tillegg til kvotene Norge har fått ved EUs utvidelser («kompensasjonskvotene») og forlengelsen av EØS-finansieringsordningene, har EU ytterligere to typer tollkvoter:

- GATT-kvotene er tollkvoter som EU har bundet i GATT, og som gjelder alle land inkludert Norge.
- Autonome kvoter er tollkvoter som EU selv har fastsatt, spesielt for å sikre tollfri import av innsatsvarer til egen industri.

Tabell 6.4 viser forekomst og hyppighet for de tre typene tollkvoter for norsk sjømateksport til EU i 2018, basert på materialet fra Norges sjømatråd. Vi bruker her fellesbetegnelsen Norges-kvoter for de tollkvotene som er forhandlet i forbindelse med EUs utvidelser («kompensasjonskvoter»), og de tollkvotene som ble forhandlet i tilknytning til forlengelsene av EØS-finansieringsordningene. Tabellen viser antall varegrupper på 8-sifret nivå der tollkvoter er aktuelle. Vi inkluderer her også varegrupper uten eksport i 2018, slik at det er 376 varegrupper.

Tabell 6.4 Tollkvoter i norsk sjømateksport til EU i 2018

	Norges-kvoter	GATT-kvoter	Autonome kvoter	Alle typer
	Antall varegrupper			
Omfattet av tollkvoter	143	23	46	169
Tollkvoter er benyttet	123	10	36	162
	% av totalt antall varegrupper (379)			
Omfattet av tollkvoter	38	6	12	45
Tollkvoter er benyttet	32	3	9	43

Kilde: Basert på oversikt fra Norges sjømatråd.

Det foreligger med andre ord Norges-kvoter for 38 % av varegruppene i eksporten, og disse er benyttet for 32 % av varegruppene.

GATT-kvotene har særlig en viss betydning for eksporten av torsk. Men siden EØS-avtalen gir tollfrihet på en del av de produktene som er berørt av GATT-kvoter, er de i mindre grad benyttet. Autonome kvoter er viktigere enn GATT-kvotene, og utnyttelsesgraden er høyere.

For 30 produkter er flere kvotetyper tilgjengelige, men i bare seks tilfeller blir flere typer brukt samtidig. For eksempel finnes potensielt viktige GATT-kvoter for pelagisk fisk, men her finnes også betydelige Norges-kvoter, og disse brukes i regelen først. Dette bidrar også til at GATT-kvotene er mindre brukt. For viktige varegrupper innenfor pelagisk er tollen null i deler av året (februar til juni), og dette bidrar til lavere utnyttelse.

Norges-kvotene er derfor klart viktigst, og det er disse vi vil fokusere på i analysen siden de er en del av handelsavtalene og berørt av Norges handelspolitikk. En presis oversikt over Norges-kvotene er tilgjengelig i EUs Taric-database, med løpende oversikter over bruk. EUs oversikt over tollkvoter for sjømat for 2018 viser at det var 49 Norgeskvoter (European Union, 2018). Sammenholdt med tabell 6.4 illustrerer det at hver kvote kan omfatte flere enkeltprodukter. En del kvoter følger ikke kalenderåret, men utløper i februar eller april. For 12 kvoter bruker vi derfor data for 2018–2019 for å få tall for hele kvoteperioden og kunne beregne kvoteutnyttelsen. Hvis vi summerer volumet for alle de 49 kvotene, finner vi at kvotene var på 428 484 tonn, mens importen til EU under kvotene var 155 756 tonn; dette gir en kvoteutnyttelse på bare 36 % i snitt. Det er særlig noen store kvoter for sild og makrell, blant annet noen kvoter for industriell bearbeiding, som er lavt utnyttet. Hvis vi skiller ut sild og makrell som en egen gruppe, får vi bildet i tabell 6.5.

Tabell 6.5 Utnyttelse av EUs tollfrie kvoter for norsk sjømateksport, 2018–2019

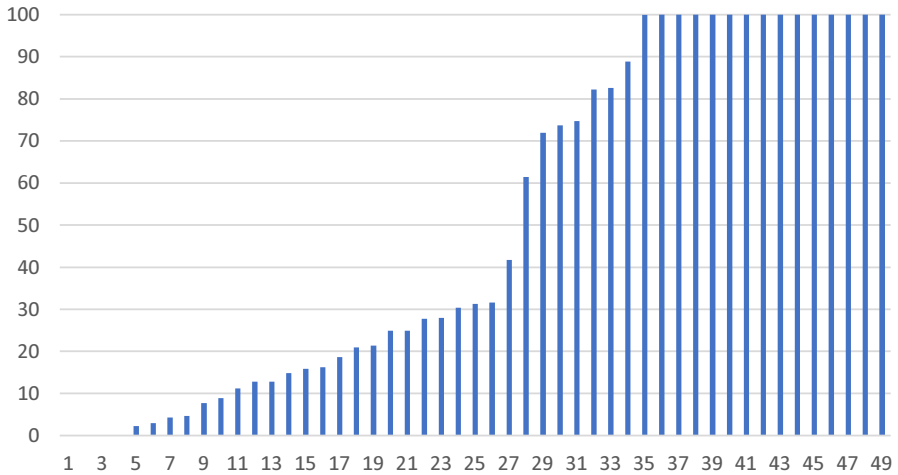
	Samlet kvotevolum	Import under kvoten	Utnyttelse
	Tonn	Tonn	Prosent
Alle 49 Norges-kvoter	428 484	155 756	36
Sild og makrell	355 560	115 874	33
Annen sjømat	72 924	39 882	55

Kilde: Beregnet med data fra EUs database Taric and Quota Data & Information <https://circabc.europa.eu/sd/a/3ccb77ef-2a69-4be2-8409-9f102731eac9/20181213%20Report%20on%20tariff%20quota%20imports.xlsx>. Brukt filer Use of tariff quotas until 21 December 2018 og tilsvarende for 16.5.2019.

Utnyttingsgraden var 33 % i gjennomsnitt for sild og makrell, og 55 % for annen sjømat. Hovedbildet er uansett en relativt lav utnyttingsgrad for kvotene. Total-

eksporten av sjømat til EU i 2018 var på 1571 tusen tonn. Norges-kvotene er til sammen lik 27 % av dette volumet, men mindre enn 1/10 hvis vi ser på den faktiske importen fra Norge til EU under kvotene.

Gjennomsnittstallene skjuler at det er stor variasjon mellom de ulike varene. Figur 6.6 viser kvoteutnyttelse for de 49 kvotene hver for seg.



Figur 6.6 Utnyttelse av Norges 49 bilaterale tollkvoter for sjømat i EU, 2018–2019.

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra EUs TARIC-database.

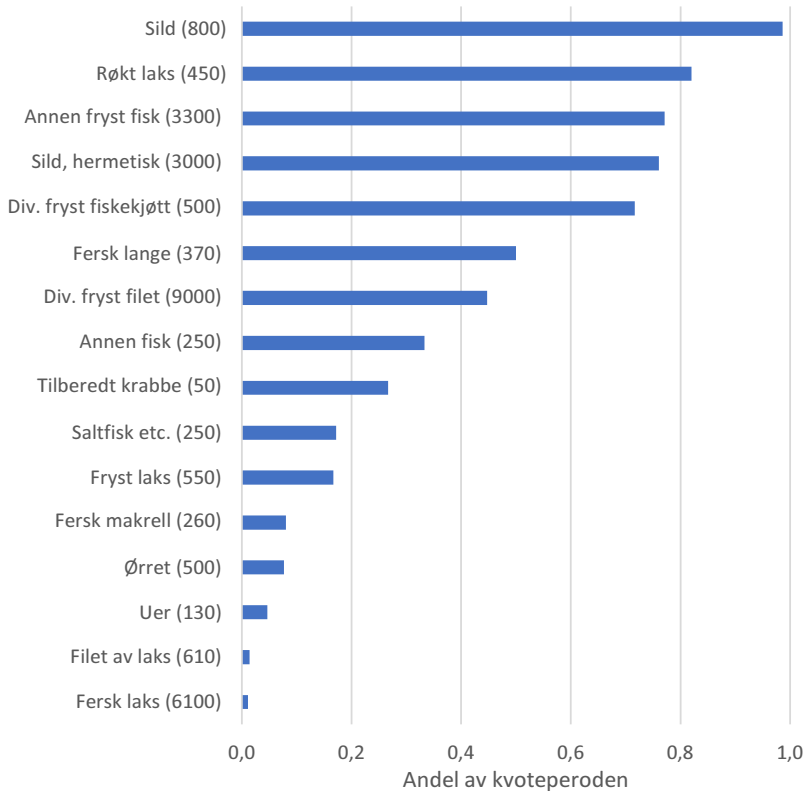
Figur 6.6 viser at variasjonen er stor mellom gruppene. For noen kvoter er det mye slakk, og det betyr at det i realiteten ikke er toll på noe av handelen, med andre ord tilnærmet frihandel. Hvis kvoten er fullt utnyttet, derimot, kan det være tollbelagt handel utenfor kvoten. 16 av de 49 tollkvotene var fullt utnyttet.¹³

Når vi sier tilnærmet frihandel også der kvoten er mindre enn behovet, er det fordi det kan være en transaksjonskostnad ved å skaffe seg kvote. Ur (2014) analyserte dette og fant at denne kostnaden er moderat – hovedspørsmålet er dermed om kvoten er stor nok.

For å vite om tollkvoten er stor eller liten i forhold til behovet, kan vi se på den samlede eksporten/importen for varegruppen, også utenfor kvotene. Utfordringen med dette er at hver kvote ofte omfatter mange produkter, så det er et puslespill å lage denne statistikken, og nærmest umulig med norske data som har en mindre detaljert produktinndeling. En annen kilde som vi bruker her, er å undersøke hvor

13. Vi tar her med to kvoter der det var noen få kilo igjen, men der utnyttelsesgraden var 99,95 % eller høyere.

raskt kvotene brukes opp: Hvis kvoten brukes opp på et par dager, er det rift om den, og den er sannsynligvis liten i forhold til markedets størrelse. De fleste tollkvotene har varighet på et år, så hvis det er tilgjengelige kvoter i hele perioden, tyder det på at kvoten er nær markedets behov. EUs statistikk viser også dato for siste import under en kvote. Dette bruker vi til å beregne hvor stor andel av kvoteperioden det er tilgjengelige kvoter. Figur 6.7 viser dette, for de 16 Norges-kvotene som var fullt utnyttet i 2018 (med kvotens størrelse i tonn i parentes).



Figur 6.7 Hvor raskt blir kvotene oppbrukt? Resultat for 16 fullt utnyttede Norges-kvoter i 2018–2019.

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra EUs TARIC-database.

Det er med andre ord en nokså jevn fordeling fra nær null til nær én: Enkelte kvoter er brukt opp på noen få dager (nederst i figuren, med en andel av kvoteperioden nær null); i den andre enden er noen kvoter tilgjengelig helt til slutten av kvoteperioden (øverst i figuren). Tollkvotene betyr dermed langt fra full frihandel. For fersk laks er tollene bare 2 %, men likevel blir kvoten brukt opp på få dager. Røkt

laks har derimot 13 % toll, men her er kvoter tilgjengelig det meste av året. Dette tyder på at handelspotensialet for røkt laks er der, men at det er begrenset.¹⁴

Analysen av tollkvoter viser dermed at det er betydelige tollfrie kvoter, men at noen av disse er lavt utnyttet. Andre tollkvoter er imidlertid langt mindre enn det som ville trenge for å fjerne tollene. En omfordeling mellom tollkvotene ville dermed være i sjømatnæringens interesse. En viss omfordeling skjedde da EØS-finansieringsordningene ble forlenget i 2014, men analysen her viser at det er mer å hente.

6.5 BETYDNINGEN AV DE ULIKE HANDELSAVTALENE: TOLLENS ARKEOLOGI

For å vurdere EØS-avtalen, og for å diskutere alternativene til EØS, er det av betydning å vite hvor mye av tollreduksjonene i EØS som skyldes ulike avtaler. Kan vi for eksempel «falle tilbake på» «fiskebrevet» fra 1973 dersom EØS bortfaller? Eller er det tvert om slik at de viktigste tollreduksjonene er i selve EØS-avtalen? Og hvor mye betyr tollkvotene som er forhandlet ved de ulike EU-utvidelsene og forlengelsene av EØS-midlene?

For å måle den relative betydningen av de ulike avtalene bruker vi i dette avsnittet en forenklet metode: Vi tar utgangspunkt i Norges sjømateksport til EU i 2018 og beregner tollbelastningen dersom EUs ordinære «WTO-toll» var gjeldende. Vi beregner så hvor mye tollene for sjømat hadde blitt redusert dersom hver enkelt av de ni avtalene hadde blitt satt i verk helt isolert. Mens vi i avsnitt 6.3 brukte en modell som tar hensyn til hvordan handelen påvirkes av toll, beregner vi nå tollbeløp ut fra observert handel i 2018. Grunnen til dette metodevalget er at en spesifikk analyse av tollkvotene lettere kan håndteres i en slik bokholderitilnærming. For formålet her, som er å kartlegge avtalenes relative betydning, er dette en grei forenkling. I avsnitt 6.3 har vi også analysert tollkvoter i en modell som tar hensyn til handelsvirkningene. En illustrasjon av forskjellen er at WTO-toll anvendt på handelen i 2018 betyr en tollbelastning på 2872 mill. NOK, mens den modellbaserte beregningen i avsnitt 6.3 gir 2334 millioner. I dette avsnittet beregner vi tollreduksjon i verdi fra det høyeste beløpet, for å måle avtalenes relative betydning.

En mulig innvending mot å bruke observert handel i 2018 som grunnlag er at handelsmønsteret har endret seg over tid, og dermed også avtalenes betydning. «Fiske-

14. Historisk hadde nok røkt laks hatt en langt sterkere mulighet uten EU-tollen, og tollene innebar at Danmark snarere enn Norge ble den store produsenten. Etter EUs utvidelse i 2004 har Polen tatt over mye av markedet, og dette betyr at handelspotensialet for Norge er mindre selv om tollene skulle forsvinne.

brevet» var nok viktigere i 1973 enn i dag fordi eksporten av fryst filet har økt mindre enn eksporten av fersk fisk, og tollkvotene etter Spanias/Portugals inntreden i EU var viktigere på 1980-tallet siden eksporten av klippfisk, tørrfisk og saltfisk hadde en større andel. Siden analysen er gjort for å kartlegge avtalenes betydning i dag, velger vi likevel å fokusere på hvordan avtalene slår ut med dagens handel.

En teknisk utfordring i analysen er at produktklassifiseringen er endret over tid, og det som står i avtalene fra flere tiår tilbake, må «oversettes» til produktinndelingen i 2018. Dette har vi gjort etter beste skjønn, basert på produktbeskrivelser og varenumre. Dette innebærer en viss feilmargin som kan påvirke resultatene.

I analysen utelater vi en mer detaljert analyse av GATT-kvoter eller autonome EU-kvoter (for eksempel pelagiske kvoter for foredling i EU), siden vårt fokus er på de ni avtalene.

For tollreduksjonene i EØS-avtalen og «fiskebrevet» er analysen enkel siden det er endringer i prosenttoll. For EØS-avtalen 1994 er det slik at tollreduksjonene ble utført på toppen av de tidligere tollreduksjonene (for fryst filet) under «fiskebrevet» fra 1973. For sammenlikningen her viser vi tollreduksjonen dersom «fiskebrevet» ikke hadde eksistert, som er på 1251 mill. NOK.¹⁵

Tollreduksjonene i EØS førte også til at noen av tollkvotene for tradisjonell fisk som ble gitt i forbindelse med Spanias/Portugals EU-medlemskap i 1986, ble gjort overflødige. Her oppgir vi tollinnsparingen som om tollkvotene ble innført uten at EØS eksisterte. I dag er det bare to av tollkvotene som fortsatt er i bruk. Disse gir en tollinnsparing som er betydelig lavere enn det vi viser nedenfor (16 istedenfor 84 millioner kroner).

De 49 Norges-kvotene kan dermed spores tilbake til ulike avtaler:

- To er fra avtalen om Portugals/Spanias EU-medlemskap i 1986 (Utenriksdepartementet, 1986).
- Hele 31 stammer fra avtalen som ble inngått da Finland, Sverige og Østerrike ble EU-medlemmer i 1994 (Nærings- og handelsdepartementet, 1995).
- Ti tollkvoter er forhandlet i forbindelse med EUs utvidelser i 2004, 2007 (Bulgaria, Romania) og 2013 (Kroatia) samt i forbindelse med forlengelse av EØS-midlene i 2010 (Utenriksdepartementet, 2003, 2007, 2010, 2014, 2016). Disse kvoteavtalene bygger på hverandre, og vi rapporterer dem samlet. Vedlegg 6.B gir en oversikt over tollkvotene fra og med 2004. Den siste avtalen gjelder for 2014–2021, og forhandlinger om forlengelse av disse midlertidige kvotene må skje før neste periode.

15. Sammen med fiskebrevet gir EØS-avtalen en litt mindre tollreduksjon; på 1217 mill. NOK, mens de to til sammen gir en reduksjon på 1389 millioner.

En oversikt over de 49 tollkvotene med detaljer om varedekning og tidsperioder finnes i European Union (2018). Tre mindre tollkvoter kan vi ikke koble til noen av avtalene og er derfor ikke inkludert i de følgende resultatene.

En teknisk utfordring i analysen er at Norges og EUs vareklassifiseringer ikke er like, og dessuten at en del kvoter bare omfatter deler av en varegruppe. På grunn av dette kan vi ikke måle kvoteutnyttelsen basert på norske eksportdata. For å omgå dette problemet foretas beregningene slik:

- Basert på norske eksportdata beregner vi handelsveid gjennomsnittlig ordinær toll og pris for hver kvote. For dette formålet bruker vi opplysninger fra Norges sjømatråd om hvilke kvoter som er benyttet i 2018.
- For kvoteutnyttelse og handelsvolum bruker vi data fra EU-kommisjonens TARIC-database. For hovedresultatet («Faktisk 2018») beregner vi faktisk eksportvolum i 2018, og sammen med gjennomsnittspris og toll for hver kvote kan vi da beregne tollinnsparingen i kroner.
- Vi beregner også et andre alternativ («Potensiell») der kvotene utnyttet fullt ut. Som nevnt tidligere er dagens kvoter lavt utnyttet, og det er usikkert om dette kan skje.¹⁶ Vi anser derfor beregningene basert på faktisk kvotebruk i 2018 som de mest realistiske.
- For Portugal/Spania finnes ingen EU-data for utnyttelse for de kvotene som har opphørt, så disse tallfestes på grunnlag av norske eksportdata.

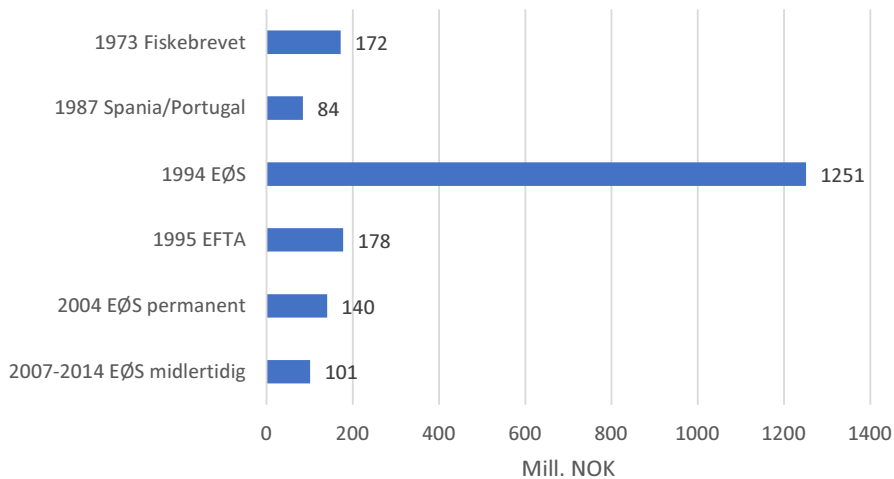
Resultatene er presentert i tabell 6.6 og figur 6.8, i historisk rekkefølge.

Tabell 6.6 Hvilke handelsavtaler er viktigst for tollreduksjonene i EØS? Tollreduksjoner i millioner NOK, basert på faktisk handel i 2018, dersom hver avtale iverksettes hver for seg

		Faktisk 2018	Potensiell
1973	Fiskebrev 1973	172	172
1987	1987 Spania/Portugal	84	320
1994	EØS 1994	1251	1251
1995	1995 EFTA (Finland, Sverige, Østerrike)	178	271
2004–2014	2004–2014 EØS-kvoter	242	710

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Norges sjømatråd, EUs TARIC-database, Statistisk sentralbyrå samt referanser i teksten om de ulike avtalene.

16. Et teknisk aspekt er at de ti midlertidige kvotene i 2018 var 50 prosent høyere enn det som var avtalt i 2014, på grunn av forsinket iverksetting. I analysen har vi lagt til grunn de kvotene som er avtalt.



Figur 6.8 Hvilke avtaler har bidratt mest til redusert toll for sjømateksporten til EU?

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Norges sjømatråd, TARIC og Statistisk sentralbyrå.

For å tolke figuren er det nyttig å ha in mente sammenhenger og overlapping mellom ulike avtaler:

- Det er som nevnt overlapping mellom 1973-«fiskebrevet» og 1994-EØS-avtalen, ved at EØS-avtalen tok utgangspunkt i de reduserte tollsatsene fra 1973, og reduserte disse videre.¹⁷
- Tollkvotene fra 1986 (Spania/Portugal) ble delvis gjort overflødige av EØS-avtalen, siden tollen ble redusert til null for de fleste aktuelle varegrupper, og redusert betydelig for andre.

Vi kan dermed ikke summere de ulike komponentene uten å ta hensyn til dette. Hvis vi tar hensyn til denne overlappingen, blir samlet tollinnsparing 1823 millioner. EØS-avtalen står dermed for rundt 2/3 av tollreduksjonene, mens eksempelvis «fiskebrevet» representerer under 1/10. Resultatet i figur 6.8 viser med all tydelighet at det er EØS-avtalen som er den viktigste bidragsyteren til tollreduksjon.

På andre plass etter EØS-avtalen kommer tollkvotene etter østutvidelsen i 2004 og de senere avtalene om EU-utvidelser og forlengelse av EØS-finansieringsord-

17. Fiskebrevet betød at tollen for fryst filet av hvitfisk ble satt ned fra 12 til 3 prosent. EØS uten fiskebrevet ville bety at den samme tollen ble satt ned fra 12 til 3,6 %. Dette er det som er inkludert i beregningen i hovedalternativet for EØS i figur 6.7. I virkeligheten ble tollen satt ned til 3 prosent under fiskebrevet, og så videre til 0,9 % under EØS.

ningene (Vedlegg 6.B). Dette utgjør 242 millioner NOK i tollreduksjon. Tollkvotene fra EUs utvidelse med Sverige, Finland og Østerrike var også et bidrag av betydning, med 178 millioner. Et skår i gleden er at dette er mange små kvoter: det samlede volumet for de 31 1995-kvotene var bare 42 tusen tonn; det vil si mindre enn noen av de største norgeskvotene alene.¹⁸ Dette framstår som administrativt tungvint, men EU har til nå i stor grad avvist norske forslag om en forenking i kvotesystemet.

Konklusjonen er dermed klar: EØS-avtalen står for den klart viktigste delen av tollreduksjonene for sjømat, mens en mindre del (rundt 1/3 til sammen) skyldes tollkvoter og «fiskebrevet». Bortfall av EØS-avtalen ville dermed bety en betydelig tolløkning. Å «falle tilbake på frihandelsavtalen fra 1973», det vil si tollreduksjonene i «fiskebrevet», vil være en dårlig løsning og ikke langt fra WTO-toll i gjennomsnitt.

Resultatene er også relevante for analysen av Norges forhandlinger med EU. Har for eksempel endringene i EØS-midler og verdien av tollkvoter i forhandlingene i perioden 2004–2016 vært sammenliknbare i størrelse (jf. kapittel 2)? Ved EU-utvidelsen i 2004 ble det årlige beløpet for Norge under EØS-finansieringsordningene mer enn tidoblet fra 23 til 254 millioner euro, i 2010 videre til 351 millioner (NOU 2012: 2, s. 764), og i 2016 videre til 400 mill. euro (Utenriksdepartementet, 2016). Tollreduksjonen som følge av tilleggsavtalene var 242 mill. NOK i henhold til resultatene her, eller en tidel av dette målt i euro med kursen i 2020. En tollreduksjon er imidlertid ikke det samme som en gave i kontanter; det er en skattereduksjon som fører til økt handel, og økningen i «produsentoverskuddet» for eksportørene, som er den nasjonale gevinsten for Norge, utgjør normalt bare en liten del av eksportverdien. For å vurdere dette er det av interesse å sammenlikne resultatene her med beregningene i avsnitt 6.3: Der fant vi at tollkvotene førte til en tollreduksjon på 318 millioner NOK,¹⁹ med en økning i handelen på 928 mill. NOK. Vi har ikke data som gjør det mulig å tallfeste produsentoverskuddet. Som illustrasjon og eksempel kan vi tenke oss at det er gode tider, og at produsentoverskuddet er ¼ av eksportverdien. Dette ville utgjøre under 30 millioner euro med dagens valutakurs, med andre ord mindre enn 1/10 av EØS-midlene, selv om vi tar med alle de

18. Grunnen til de mange små kvotene var at det var enighet om kvoter basert på gjennomsnittet av de siste tre års eksport fra Norge til Finland, Sverige og Østerrike.

19. De «aktive» tollkvotene i beregningene i dette avsnittet summerer seg til 436 millioner, det vil si noe større enn modellberegningene. Tallene ikke er helt sammenliknbare på grunn av metodeforskjellen. Den relative forskjellen er litt større enn for MFN-tollen, der vi hadde 2872/2334. Vi kan likevel si at de to resultatene er i samme størrelsesorden og dermed understøtter at modellberegningen er realistisk.

49 tollkvotene. Det er dermed klart at verdien av tollkvotene er langt mindre enn økningen i EØS-midler. Sammenlikningen viser at frihandel med fisk ikke har vært lett å oppnå: Selv med betydelige innrømmelser fra norsk side på andre områder har EU holdt igjen på fisk. I den grad hensikten var et bytte, har EU langt på vei avvist dette.

Gevinsten ved tollkvoteavtalene må ses i lys av at mange av tollkvotene ble gitt som kompensasjon for tidligere frihandelsavtaler som falt bort da landene gikk inn i EU. Dette gjaldt uinnskrenket for Finland, Sverige og Østerrike i 1995, og med 11 av de 13 de nye medlemslandene fra og med 2004 (Melchior, 2002). «Fiskebrevet» fra 1973 hadde også sammenheng med tidligere ordninger med Storbritannia i EFTA-perioden; det samme var tilfelle for Portugal i 1985. Bortfall av tidligere frihandel med EUs nye medlemsland er en del av Norges «velferds-kalkyle» for tollkvotene. Dette peker i retning av at forhandlinger mellom Norge og EU de siste årene har vært David mot Goliat; for hver sild EU svelger, går det en kamel motsatt vei (se kapittel 2, Melchior, 2020).

6.6 FRA KVOTER TIL HANDELSPOLITIKK

Frihandelsavtalen fra 1973 er fortsatt i kraft, og de fleste av tollkvoteavtalene er juridisk utformet som tilleggsavtaler til denne. I de fleste tilfellene er det lagt fram egne stortingsproposisjoner om tollkvotene (se referanseliste). Dette gjelder også de tollkvotene som er forhandlet sammen med EØS-finansieringsordningene. For EØS-avtalen er tollreduksjonene derimot en del av selve EØS-avtalen og ikke en tilleggsavtale til frihandelsavtalen.²⁰

Både frihandelsavtalen fra 1973 og EØS-avtalen er permanente, men kan sies opp av en part med ett års varsel. Dette gjelder med andre ord også for kvoteavtalene som er nedfelt i tilleggsavtaler til frihandelsavtalen. Men de fleste av tollkvotene fra 2004 og senere er midlertidige med klausul om ny gjennomgang ved slutten av perioden. Disse tollkvotene vil derfor falle bort dersom de ikke blir fornyet. Kvotavtalen da EFTA-landene gikk inn i EU i 1995, er juridisk sett permanent. Det samme gjelder tollkvotene fra 1986 (Spania/Portugal) samt tollreduksjonene «fiskebrevet» fra 1973.

20. For tollreduksjonene i EØS sies også at de tar utgangspunkt i tollene under frihandelsavtalen. Hvis for eksempel en tollsats var redusert fra 12 til 3 % under frihandelsavtalen og skal reduseres med 70 % under EØS, blir det nye tollene 0,9 %. Dette kan man lese av i dagens toll: for et titalls varegrupper for fryst filet av hvitfisk er tollene 0,9 %.

Det er et for tiden hypotetisk spørsmål at en av de to «hovedavtalene» skulle bortfalle, men spørsmålet er relevant for å belyse handelsjusen. I begge tilfeller vil bortfall av avtalenes hovedelementer berøre begge parter: frihandel for industrivarer i frihandelsavtalen, det indre marked og de fire friheter i EØS-avtalen. Hva så med tollene for sjømat?

- Hvis frihandelsavtalen fra 1973 skulle falle bort, kan EØS bestå juridisk sett, men alle tollkvoteavtalene ville falle bort dersom de ikke skulle bli reforhandlet.²¹ Norge kunne da be om en reforhandling, men en ny forhandlings situasjon ville da oppstå, og det vil være usikkerhet om utfallet. Gitt at tollkvoter i forhandlingene har vært koblet til EØS-temaer som fangstkvoter, landbruks handel og EØS-finansiering, kan disse temaene bli trukket inn.
- Et liknende forhandlingsdilemma oppstår den andre veien, dersom EØS-avtalen skulle bortfalle mens frihandelsavtalen består. Tollkvotene for fisk vil da kunne bestå juridisk sett, mens landbrukskvoter og EØS-midler vil bortfalle dersom de ikke blir reforhandlet. EU ville neppe være fornøyd med en slik løsning, og de kan si opp frihandelsavtalen dersom de også vil oppheve de tollkvotene som ikke utløper automatisk som følge av at de er midlertidige.

Dette viser at frihandelsavtalen og EØS både juridisk og historisk er tett innvevd i hverandre. Å si opp den ene, men ikke den andre, uansett om det er EU eller Norge som gjør det, ville skape en ubalanse. Hvis en av de to avtalene sies opp, kommer de ulike sakskoblingene som har vært, igjen til syne. Det ville da oppstå en ny forhandlings situasjon, og utfallet vil avhenge av forhandlinger. Mens frihandelsavtalen fra 1973 og EØS-avtalen ble oppnådd i en situasjon der EFTA var en mye sterkere forhandlingsmotpart, er Norges forhandlingsmakt i dag mindre (Melchior, 2020), og dette gjør en slik reforhandling til et prosjekt med større risiko.

EU-kommisjonen foretok i 2012 en evaluering av EØS-avtalen og reiste da spørsmålet om å forene de ulike avtalene, inkludert frihandelsavtalen og EØS, i et felles avtaleverk:

Benefits could be found in bringing some of these agreements under a single framework agreement for the sake of legal clarity, such as in the case of the Scientific and Technical Cooperation Agreement or in the case of the FTAs with Iceland and Norway (in order to bring together all tariff concessions and conditions in one agreement). However, these advantages might be outweighed by

21. Tollfriheten for industrivarer er i utgangspunktet dekket av frihandelsavtalen, men EØS har også relevante paragrafer som kan benyttes og suppleres med de nødvendige tekniske vedleggene.

the disadvantages, for instance, taking the last example, the partner countries' attempt to renegotiate the tariff concessions to their advantage. (European Commission, 2012, s. 15)

Selv her kommer med andre ord frykten for tollfrihet på fisk inn i bildet. Siden det bare er for fisk og landbruk at det er toll, viser utsagnet at primærnæringene fortsatt er viktige for EUs holdning til EØS-avtalen.

Et handelsjuridisk spørsmål er om WTO-avtalen ga Norge en juridisk rett til kompensasjon for økt toll på fisk ved de ulike EU-utvidelsene, slik at Norge kan kreve dette dersom tidligere tollnedtrapping i EØS skulle bortfalle. GATT-avtalen gir rett til kompensasjon dersom en frihandelsavtale fører til barrierer som er «i det store og hele ... høyere eller mer tyngende ... enn de gjennomsnittlig var ... før» (GATT Artikkel XXIV).²² Dette ville utvilsomt gjelde dersom Norge ikke hadde tidligere avtaler med EUs nye medlemsland, og tollen Norge fikk i EU, ble høyere enn før. Tolkningen er mer uklar når en frihandelsavtale erstattes av en annen; det er ikke forbudt i WTO å si opp en frihandelsavtale. EU har derfor argumentert mot at dette er en juridisk rettighet for Norge. Den juridiske vurderingen av Laurantzon og Arnesen (2020) (kapittel 3) tyder også på at dette er en «moralisk» mer enn en juridisk rettighet. I forhandlingene har dette ikke vært satt på spissen, men EU har i praksis gitt kompensasjon i form av tollkvoter selv om de ikke har akseptert det som en juridisk rettighet (se også kapittel 2). I Utenriksdepartementet (2014, s. 14) om Kroatia sies det for eksempel: «Av prinsipielle grunner var det viktig under forhandlingene å kreve kompensasjon for bortfall av frihandel med fisk. EU har ved tidligere utvidelser ikke akseptert at EFTA-landene har et rettslig krav på slik kompensasjon, men har likevel akseptert at kompensasjon gis.» Når det samme sted sies (s. 6) at «Norge fikk gjennomslag for kravet om kompensasjon», må dette tolkes mer forhandlingsmessig enn juridisk.

Ironisk kan man nok for de siste 20 årene si at det i praksis var EU som fikk kompensasjon for utvidelsene, i form av EØS-midler som var mange ganger større enn de gevinstene Norge kunne oppnå gjennom tollkvotene. De siste årene har også viktige konkurrenter som Chile og Canada fått tilnærmet full tollfrihet. Det er et paradoks at Norge – som en trofast frihandelspartner i 60 år – aldri har fått frihandel for sjømat.

22. GATT-avtalen er tilgjengelig på WTOs hjemmesider www.wto.org.

6.7 HVOR VIKTIG ER TOLLEN FOR NORSK SJØMATEKSPORT TIL EU?

Analysen har vist at Norge i 2018 på grunn av frihandelsavtalene betalte en milliard kroner i toll istedenfor 2,3 milliarder, som ville vært tilfelle om vi ikke hadde noen frihandelsavtaler med EU. To tredeler av denne innsparingen skyldtes tollreduksjonen i EØS-avtalen. Tollkvoter sto for mye av det resterende, mens «fiskebrevet» under frihandelsavtalen fra 1973 representerte under 1/10. Bortfall av EØS ville dermed føre til en betydelig tolløkning.

Forhandlinger om markedsadgang for sjømat har vært et sentralt tema i mange forhandlinger mellom Norge og EU, og i ulike forhandlinger har det vært sakskobling mellom tollvilkår for sjømat og andre temaer; med fangstkvoter for fisk, EØS-finansieringsordningene og handel med landbruksvarer som tre viktige, men ikke de eneste. Juridisk er tollkvotene for fisk koblet til frihandelsavtalen fra 1973 og kan ut fra dette bestå selv om EØS skulle bortfalle. Men handelspolitisk og juridisk er de to avtalene så sammenkoblet at det er vanskelig å se for seg at den ene bortfaller og den andre består. Bortfall av EØS ville dermed ikke bare føre til økt toll, men også forhandlinger der de gamle sakskoblingene kommer opp på nytt.

Hvor viktig er toll for norsk sjømat til EU? I gjennomsnitt har EU høy toll for sjømat (12 prosent i gjennomsnitt), men handelsavtalene reduserer dette til 1,7 prosent for Norge. For oppdrett er toll rundt to prosent, og Norge har ingen tollpreferanser i EU, men for fangstnæringen er EØS-avtalen avgjørende for at toll ikke er 10–20 prosent, men i praksis nær null. Bortfall av handelsavtalene med EU ville dermed føre til mye høyere toll og et eksporttap på over tre milliarder kroner for fangstnæringen, men ingen stor endring for oppdrettsnæringen. Siden oppdrett står for $\frac{3}{4}$ av eksporten til EU, demper det gjennomsnittseffekten for fiskerinnæringen som helhet. Det er her viktig å huske at verdiskapningen per eksportert krone er høyere for fangst enn for oppdrett (fordi villfisk er en ressurs, se Melchior & Sverdrup, 2015). I volum står fangstnæringen for halvparten av eksporten, og markedsadgang er viktig for at denne delen av næringen skal utvikle seg videre.

Er toll viktig fordi tollgjennomsnittet er lavt? Alternativrapporten (2012) hevder dette, basert på Ørebech (2011), som hevder at andre forhold har vært viktigere for eksportutviklingen til utvalgte land. Men toll kan bety noe selv om andre forhold skulle være viktigere. For eksempel har det vært en rask utvikling i norsk havbruk som fører til økt eksport, selv om toll er den samme som før i EU. I avsnitt 6.3 har vi tallfestet virkningen og betydningen av toll. Sammenliknet med EØS-2018 kan full frihandel gi eksportvekst på 1,8 milliarder NOK, mens bortfall av alle handelsavtaler med EU kan gi eksporttap på 3,9 milliarder. Det er med andre ord en skala på $1,8 + 3,9 = 5,7$ milliarder kroner for eksportverdien, der plas-

seringen avhenger av handelspolitikken. Den økonomiske effekten avhenger av om tilbudet øker eller er uendret, og herav om tollreduksjonen slår ut i økt handelsvolum eller høyere pris. Uansett er det snakk om viktige økonomiske effekter, selv om det skulle finnes andre som er enda større.

Analysen av virkningene av toll er foretatt med en statistisk modell som måler hvordan prisendringer påvirker handelen i en gitt situasjon. I tillegg kommer eventuelt dynamiske virkninger ved at deler av næringen lærer av markedene og utvikler seg over tid, for eksempel gjennom foredling som er tilpasset eksportmarkedene. Slike virkninger har vi her ikke tatt hensyn til. Oppdrettsnæringen er et eksempel på at toll betyr noe: Utviklingen hadde neppe vært den samme dersom toll på fersk laks hadde vært 10 eller 20 %. Vår analyse har heller ikke tatt hensyn til usikkerhet: Kan eksportørene investere det som trengs dersom det er usikkerhet om markedsadgangen? For oppdrettsnæringen var «laksesakene» eller EUs antidumpingtiltak og -trusler fram til 2008 i lang tid en hemmende faktor. Tilsvarende innebærer dagens midlertidige tollkvoter en usikkerhet som vi ikke har tatt hensyn til i analysen. Dette inngår blant de bredere vurderingene som må legges til for å sammenlikne de ulike scenarioene.

Som et metodebidrag i analysen har vi også tatt hensyn til at prisforskjeller mellom ulike leverandører av samme vare slår sterkere ut enn tollsatser, som rammer alle likt. Dette gjør at «tollelastisiteten» for fersk laks er lav fordi Norge nesten har monopol i markedet. Prisvirkningene av toll for Norge er derfor sterkere dersom nære konkurrenter får bedre handelsvilkår. EØS-avtalen motvirker dette, men EU inngår nå nye avtaler med andre land, som forsterker problemet. Substitusjonsmulighetene begrenses av transportmuligheter og markedsnærhet: Fersk laks fra Chile må sendes med fly, og transportprisen er da langt større enn tollpreferansen på to prosent. Endret transportteknologi kan endre bildet, hvis «hyperkjøling» kan gjøre det mulig å sende fersk fisk med båt. Toll er dermed bare en av flere komponenter som påvirker konkurranseevnen, og andre forhold kan være viktigere, men dette opphever ikke betydningen av de prisendringene som tollene forårsaker. I mange land utenfor EU er også tollene høye, så tollbarrierer for sjømat finnes over nesten hele verden og gjør dette viktig (Melchior, 2007, 2013, samt 2016, kap. 8.2).

REFERANSER

- Alternativrapporten. (2012). Alternativer til dagens EØS-avtale. 188s. Utgitt av prosjektet «Alternativer til dagens EØS-avtale» initiert av Fagforbundet, EL & IT Forbundet og Nei til EU.
- European Union. (2018). Commission implementing regulation (EU) 2018/1607 of 24 October 2018 amending Council Regulation (EC) No 992/95 as regards Union tariff quotas for certain

- agricultural, processed agricultural and fishery products originating in Norway. Brussel: Official Journal of the European Union, L 268/22, 26.10.2018.
- European Commission. (2012). A review of the functioning of the European Economic Area. Brussel: Commission Staff Working Document SWD (2012) 425 final, 7.12.2012.
- Foss, T. (2011). Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet. Oslo: Europautredningen, bakgrunnsnotater. Rapport nr. 4, mars 2011.
- Frøland, H. (2015). Fisk versus landbruk i Norges handelsforhandlinger. I A. Melchior & U. Sverdrup (red.). (2015), *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* [kap. 6, s. 130–154]. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fujita, M., Krugman, P. & Venables, A. J. (1999). *The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*. Cambridge MA/London: MIT Press.
- Grünfeld, L. A. & Iversen, L. (2013). Norge og EØS: Handelsmønstre og rammer for samhandel i EØS-avtalen. Oslo: Menon Business Economics, Menon-publikasjon nr. 17/2013.
- Gustavsen, G. & Rickertsen, K. (2013). Adjusting VAT rates to promote healthier diets in Norway: A censored quantile regression approach. *Food Policy* 42:88–95, DOI: [10.1016/j.foodpol.2013.07.001](https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2013.07.001)
- Head, K. & Mayer, T. (2014). Gravity Equations: Workhorse, Toolkit, and Cookbook. I G. Gopinath, E. Helpman & K. Rogoff (red.), *International Economics Volume 4* [Chapter 3, s. 131–195]. Amsterdam: North-Holland/Elsevier, Handbooks in Economics.
- HM Government, 2014, *Review of the Balance of Competence between the United Kingdom and the European Union. Fisheries Report*. Summer 2014. Hentet 1.11.2019 fra <https://www.gov.uk/guidance/review-of-the-balance-of-competences>
- Kleppe, P. (2003). *Kleppepakke. Meninger og minner fra et politisk liv*. Oslo: Aschehoug.
- Laurantzon, M. A. B. & Arnesen, F. (2020). Rettslige konsekvenser for norsk sjømatnæring ved bortfall av EØS-avtalen. I A. Melchior & F. Nilssen (red.) *Sjømatnæringen og Europa: EØS og alternativene* [kapittel 3]. Oslo: Universitetsforlaget.
- Melchior, A. (2002). EUs utvidelse og handelsvilkårene for norsk fiskeeksport. Oslo: NUPI, NUPI-notat nr. 639.
- Melchior, A. (2006). *Tariffs in World Seafood Trade*, Rome: FAO Fisheries Circular No. 1016.
- Melchior, A. (2007). *WTO eller EU-medlemskap? Norsk fiskerinæring og EUs handelsregime*. Oslo: NUPI, NUPI-rapport, 60s.
- Melchior, A. (2015). *WTO enlargement, tariffs and world seafood trade*. Roma: FAO, FAO Fisheries Circulars No. 1100, 2015.
- Melchior, A. (red.) 2016. *TTIP og Norge: Virkninger og handlingsvalg*. NUPI Report No. 8/2016.
- Melchior, A. (2020). Norges handelsforhandlinger med EU gjennom 50 år: Sakskoblinger og forhandlingsmakt. I A. Melchior & F. Nilssen (red.), *Sjømatnæringen og Europa: EØS og alternativene*. [kapittel 2]. Oslo: Universitetsforlaget.
- Melchior, A. & Sverdrup, U. (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Melchior, A., Zheng, J. & Johnsen, Å. (2009). Trade barriers and export potential. Gravity estimates for Norway's exports. Oslo: NUPI, notat til Nærings- og handelsdepartementet. Hentet 25.11.2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/nfd---innsiktsartikler/frihandelsavtaler/faglige-artikler-om-handelsavtaler/id456347/>

- NOU 2012: 2. (2012). *Innenfor og utenfor. Norges avtaler med EU*. Norges offentlige utredninger. Nærings- og handelsdepartementet. (1995). Tilleggsprotokoll til Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (EF). Undertegnet 25.7.1995. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1995-07-25-1>
- Rye, L. (2015). Saks koblinger i EØS-forhandlingene (1990–91). I A. Melchior og U. Sverdrup (red.). (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* (s. 155–181)[kap. 7]. Oslo: Universitetsforlaget.
- Smith, A. & Venables, A. J. (1988). The costs of non-Europe. An assessment based on a formal model of imperfect competition and economies of scale. I EF-kommisjonen, *Research on the "cost of non-Europe". Basic findings. Volume 2: Studies on the economics of integration*, s. 287–338. Brussel: EF-kommisjonen.
- Ur, L. N. (2014). Tariff Rate Quotas – Free Trade or Non-Tariff Barriers? The Case of Norwegian Seafood Exports to the EU. Masteroppgave, Universitetet i Oslo, mai 2014.
- Utenriksdepartementet. (1973). *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale mellom Norge og Det Europeiske Økonomiske Fellesskap og mellom Norge og medlemsstatene i Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap og Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap* (St.prp. nr. 126 (1972–73)). Hentet fra www.nb.no/statsmaktene, Stortingsforhandlinger (ib. utg.). 1972/73 Vol. 117 Nr. 2c.
- Utenriksdepartementet. (1986). *Om samtykke til ratifikasjon av tilleggsprotokoller, m.v. til avtaler mellom Kongeriket Norge og Det Europeiske Økonomiske Fellesskap og Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap i tilknytning til Portugals og Spanias tiltredelse til De Europeiske Fellesskap fra 1. januar 1986* (St.prp. nr. 15 (1986–87)). Hentet fra www.nb.no/statsmaktene, Stortingsforhandlinger (ib. utg.). 1986/87 Vol. 131 Nr. 2a.
- Utenriksdepartementet. (2003). *Om samtykke til ratifikasjon av avtale om Den tsjekkiske republikks, Republikken Estlands, Republikken Kypros', Republikken Latvias, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Slovenias og Den slovakiske republikks deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler* (St.prp. nr. 3 (2003–2004)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2007). *Om samtykke til ratifikasjon av avtale om Republikken Bulgarias og Romanias deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler, samt inngåelse av avtale om midlertidig anvendelse* (St.prp. nr. 72 (2006–2007)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2010). *Samtykke til ratifikasjon av avtale mellom EØS/EFTA-statene og EU om en EØS-finansieringsordning 2009–2014, avtale med EU om en norsk finansieringsordning 2009–2014 og tilleggsprotokoll til frihandelsavtalen mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om handel med fisk, alle av 28. juli 2010* (Prop. 160 S (2009–2010)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2014). *Samtykke til ratifikasjon av avtale om Republikken Kroatias deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler, samt inngåelse av avtale om midlertidig anvendelse*. (Prop. 44 S (2013–2014)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2016). *Samtykke til ratifikasjon av avtale mellom EØS/EFTA-statene og EU om en EØS-finansieringsordning 2014–2021, avtale med EU om en norsk finansieringsordning 2014–2021 og tilleggsprotokoll til frihandelsavtalen mellom Norge og Det europeiske økono-*

miske fellesskap om handel med fisk, alle av 3. mai 2016. (Prop. 119 S (2015–2016)). Hentet fra www.regjeringen.no.

Ørebech, P. (2011). EØS, fisken, tollene og alternativene til EØS – en utredning for Alternativer til dagens EØS-avtale. Hentet 30.9.2019 fra http://www.alternativprosjektet.no/wp-content/uploads/2011/11/2011-09-01_Orebech.pdf.

Vedlegg 6.A: En modell som viser hvordan virkningen av toll avhenger av markedsandelen

Vi antar at hvert produkt har en fast andel a av samlet inntekt Y_j i importland j . Dette betyr at etterspørselselastisiteten på produktnivå er -1 . For sjømat er dette nær de verdiene som er funnet i empirisk forskning, se for eksempel Gustavsen og Rickertsen (2013). Dette betyr at hvis prisen på all fersk laks som selges til Danmark (fra alle land), øker med en prosent, synker volumet med en prosent. Hvis Danmark ikke har noen egen produksjon av fersk laks, betyr det også at en prosent toll fører til en prosent reduksjon i importvolumet.

Situasjonen er en annen hvis tollene endres for bare ett leverandørland, for eksempel gjennom en frihandelsavtale eller gjennom antidumpingtoll. En frihandelsavtale betyr at et land kan ta markedsandeler fra andre, og en prosent tollreduksjon betyr da at eksporten kan øke med mer enn en prosent. For å belyse dette bruker vi en standard modell med monopolistisk konkurranse (se for eksempel Fujita, Krugman & Venables, 1999). Etterspørselen overfor hver leverandør er gitt ved en såkalt CES (Constant Elasticity of Substitution) etterspørselsfunksjon, der substitusjonselastisiteten mellom to ulike leverandører er s . Dette betyr at hvis prisforholdet p_i/p_z mellom to leverandører endres med en prosent, vil forholdet mellom salgsvolumene i et marked endres med s prosent. Vi antar at etterspørselsforholdet mellom leverandører i ulike land for samme produkt (for eksempel Norge og Skottland for fersk laks) er mer prisfølsom enn etterspørselen etter ulike produkter (for eksempel fersk laks versus fersk torsk). Med den forutsetningen vi har gjort om etterspørselen på produktnivå, betyr det $s > 1$. Vi definerer s som et positivt tall, så vi må føye til minus for å få elastisiteten.

I hvert leverandørland z er det n_z like bedrifter med pris p_z . For salg til land j er tollene t_{zj} , beregnet som et påslag på prisen, slik at eksempelvis 10 % toll betyr $t_{zj} = 1,1$. Med en slik modell er etterspørselen for en enkelt bedrift gitt ved

$$x_{zj} = (p_z t_{zj})^{-\sigma} P_j^{\sigma-1} a Y_j \quad (1)$$

Vi antar her at alle bedrifter i land z har samme pris p_z . P_j er prisindeksen for produktet i land j . Vi skiller nå ut land i , som vi tenker oss er Norge, fra de andre leve-

randørlandene. Med n_i og n_z som antall bedrifter i hvert land kan prisindeksen uttrykkes slik:

$$P_j = \left\{ n_i (p_i t_{ij})^{1-\sigma} + \sum_{z \neq i} n_z (p_z t_{zj})^{1-\sigma} \right\}^{\frac{1}{1-\sigma}} \quad (2)$$

Hvis vi bruker notasjonen D for klammeparentesen, ser vi at etterspørselen kan skrives som

$$x_{zj} = (p_z t_{zj})^{-\sigma} \Delta_j^{-1} a Y_j \quad (1a)$$

Det er lett å vise at for en enkelt bedrift er priselastisiteten lik $-\sigma$. Men hvis prisen endres for alle bedriftene i et leverandørland, for eksempel hvis tollene endres, må vi også ta hensyn til endringen i prisindeksen P_j . Tenk for eksempel på en situasjon der Norge er det eneste leverandørlandet i et marked; da vil leddet med z i prisindeksen (2) falle bort, og etterspørselen for hver leverandør i Norge kan forenkles til (når vi setter (2) inn i (1a)):

$$x'_{ij} = \left(\frac{1}{n_i} \right) (p_i t_{ij})^{-1} a Y_j \quad (3)$$

Etterspørsel elastisiteten er da blitt til minus en, det vil si den som gjelder for etterspørselen av produktet som helhet.

Hvis leverandørland i bare har en del av markedet, er det grei matematikk å regne ut etterspørsel elastisiteten. Vi forenkler ved å se bort fra at endringer i tollinntekt for importlandet kan påvirke inntekten og dermed etterspørselen; Y_j behandles dermed som en konstant. Dette er akseptabelt i denne sammenhengen der vi studerer en enkelt sektor og ikke hele økonomien. Vi finner at

$$El_{t_{ij}}^{x_{ij}} = \frac{\partial x_{ij}}{\partial t_{ij}} \frac{t_{ij}}{x_{ij}} = t_{ij} \left\{ t_{ij}^{-1} (-\sigma) - \Delta^{-1} n_i p_i^{1-\sigma} (1-\sigma) t_{ij}^{-\sigma} \right\} \quad (4)$$

Vi beregner nå markedsandelen for land i i marked j målt i verdi og finner:

$$s_{ij} = \frac{n_i x_{ij} p_{ij} t_{ij}}{a Y_j} = n_i p_i^{1-\sigma} t_{ij}^{1-\sigma} \Delta^{-1} \quad (5)$$

Vi setter (5) inn i (4) og får:

$$El_{t_{ij}}^{x_{ij}} = -\sigma + (\sigma - 1) s_{ij} \quad (6)$$

Vi ser da at tollelastisiteten er lik $-s$ dersom markedsandelen er null, og lik minus 1 dersom land i har hele markedet, det vil si at andelen er lik en.

Denne enkle sammenhengen er viktig for empirisk arbeid fordi den viser at elastisiteten avhenger av markedsandelen, og dette bør det tas hensyn til. Dette skjer imidlertid slett ikke alltid.

Vi har ovenfor vist dette resultatet med monopolistisk konkurranse. Det kan også holde under priskonkurranse, men sammenhengen er ikke like enkel for kvantumskonkurranse (for en diskusjon, se Smith & Venables, 1988).

Vedlegg 6.B: Tollfrie kvoter for Norges sjømateksport til EU avtalt i forhandlinger etter år 2000

Kvotenumr.	Forenklet beskrivelse	2004	2007	2010	2013	2014	2018
		Nye kvoter	Tillegg	Akkumulert	Tillegg	Akkumulert	Iverksett
09.0702	Annen fryst laksefisk (lodde m.m.)		2 000	2 000		2 000	3 000
09.0710	Fryst sild	44 000	1 800	45 800		26 500	39 750
09.0712	Fryst makrell	30 500	9 300	39 800		25 000	37 500
09.0713	Annen fryst fisk		2 200	2 200		2 200	3 300
09.0714	Fryst sildefilet, sildelapper	67 000	600	67 600		55 600	83 400
09.0749	Reker pillede fryst, kjølt, hermetisk	2 500	2 000	7 000		7 000	10 500
09.0750	Sild i lake, eddiksild mv.			6 000	1 400	11 400	17 100
09.0818	Makrell fryst filet					11 300	16 950
09.0819	Fersk sildefilet, sildelapper					9 000	13 500
09.0820	Mepelletts til menneskeføde					1 000	1 500

For mer presis varebeskrivelse og varenomenklatur: Se European Union (2018).

Kilde: Utenriksdepartementet (2003, 2007, 2010, 2013, 2016).

2018 iverksatt: Midlertidige kvoter økt med 50 % på grunn av forsinket iverksettelse.



7. Tilgang på arbeidskraft til fiskeindustrien med og uten EØS-avtalen

Edgar Henriksen

Sammendrag Etter at EU, og dermed EØS, ble utvidet østover, har norsk fiskeindustri opplevd en markert bedret tilgang på arbeidskraft. Fra 2003 til 2018 har andelen fast ansatte utlendinger økt fra 12 % til over 50 %, og i vintersesongen er andelen høyere. Utenlandske arbeidstakere skal etter loven ha samme lønns- og arbeidsvilkår som norske, men sosial dumping forekommer. Forlates EØS-samarbeidet, med begrunnelse å redusere arbeidsinnvandring, vil dette medføre radikale endringer for fiskeindustrien.

Nøkkelord Fiskeindustri | arbeidsmarked | sesongaktivitet | sosial dumping

Abstract After the EU, and thus the EEA, was expanded eastwards, the Norwegian fish processing industry has experienced a markedly improved competitiveness in the labour market. From 2003 to 2018, the share of permanently employed foreigners has increased from 12% to over 50%, and during the winter season the share is higher. Foreign workers shall, by law, have the same pay and working conditions as Norwegians, but social dumping occurs. Abandoned EEA cooperation, on the grounds of reducing labour migration, will lead to radical changes for the fish processing industry.

Keywords Fish processing industry | labour market | seasonal activity | social dumping

7.1 INNLEDNING

Tema og oppbygging

I dette kapittelet belyses fiskeindustriens tilgang på arbeidskraft før og etter EØS-avtalen ble inngått, og spesielt etter utvidelsen av EU østover. Arbeidskraftkriminalitet er en del av beskrivelsen. Kapittelet avsluttes med en kort diskusjon av to alternative scenarier til fortsatt EØS-medlemskap: ut av EØS-avtalen (NOREXIT) og EU-medlemskap.

Norsk fiskeindustri har gått fra en situasjon med vesentlige rekrutteringsproblemer på 1980- og 1990-tallet, til en endret situasjon etter årtusenskiftet. Det er tilgangen på utenlandsk arbeidskraft som har endret situasjonen.

Etter at EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, og EU ble utvidet i 2004¹ og 2007², har muligheten for å rekruttere arbeidskraft til norsk arbeidsliv utenfor landets grenser blitt enklere og har fått et større omfang. Dette handler både om EØS-avtalen og at norske myndigheter har lagt til rette for at norske arbeidsgivere skal ha muligheten til å dekke etterspørselen etter så vel faglært som sesongarbeidskraft fra hele verden. De ulike betingelsene for utenlandsk rekruttering forklares under.

Norsk arbeidsliv er generelt velorganisert, og i trepartssamarbeidet er tariffavtaler sentrale og står sterkt. Norske myndigheter har gått til rettslige skritt for at dette også skal gjelde for utenlandske arbeidstakere, det kommer vi nærmere tilbake til. Å tilby utenlandsk arbeidskraft i norske bedrifter vilkår og lønn som avviker vesentlig fra avtalte tariffestede vilkår og er til ugunst for arbeidstaker, betegnes som sosial dumping.

Kapittelet vil bli bygd opp slik: Først gjøres det rede for betingelser for flyt av utenlandsk arbeidskraft til Norge, deretter utviklingen før fiskeindustrien klarte å utnytte muligheten til å rekruttere utenlandsk arbeidskraft etter EØS-avtalen trådte i kraft, og spesielt før EU ble utvidet østover i 2004 og 2007. Til sist redegjøres det for endringene etter utvidelsen østover. Alternativet til å fortsette med dagens avtale diskuteres kort, i tillegg til de to ovennevnte alternative scenarier. Det dramatiske alternativet for fiskeindustriens konkurransesituasjon i arbeidsmarkedet vil være at NOREXIT kan komme til å begrense arbeidsinnvandringen til Norge.

-
1. 1. mai 2004 ble Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn, og Slovenia (samt Kypros og Malta) en del av unionens indre handels- og arbeidsmarked.
 2. 1. januar 2007 ble Bulgaria og Romania del av unionens indre handels- og arbeidsmarked.

Metodologiske betraktninger

Dette arbeidet er basert på intervjuer med ledere i fiskeindustrien og partene i arbeidslivet, statistikk fra SSB og et utvalg relevante publikasjoner.

Tidligere (8) og nåværende ledere (12) i fiskeindustrien har vært intervjuet om to tema: arbeidskraftsituasjonen før EØS-avtalen og utvidelsen østover og om bruk av utenlandsk arbeidskraft, herunder synet på alminneliggjøring av tariffavtaler. Geografisk spredning på intervjuobjektene er fra Øst-Finnmark til Sunnmøre. Fire byråer som leier ut arbeidskraft, er også intervjuet. Partene i arbeidslivet (Sjømat Norge og Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN)) har bidratt med synpunkter både på virkning av arbeidsinnvandringen og om forekomst av sosial dumping.

Sysselsettingsstatistikk er produsert med støtte i mikrodata stilt til rådighet fra SSB, komplettert med direkte bestillinger basert på næringskoder som dekker fiskeindustri. SSB registrerer den årlige sysselsettingen i slutten av oktober, det som registreres er ulike kategorier sysselsatte som mottar lønn fra virksomheten. Ansatte på korttidskontrakter blir ikke registrert dersom de ikke er blant bedriftens ansatte på registreringstidspunktet. Innleid arbeidskraft registreres som ansatte i den bedriften som leier ut arbeidskraften. Det finnes ikke offentlig statistikk for perioden som undersøkes her, og som plasserer innleid arbeidskraft i de bedriftene som leier dem inn. Lønns- og eksportstatistikk er hentet fra SSB og er bearbeidet av henholdsvis NNN og Nofima.

Arbeidet støtter seg også på publikasjoner fra FaFo (Ødegård & Andersen, 2011) og Nofima (Henriksen, Pettersen & Zhang, 2017; Nøstvold, Svorken, Ødegård, Andersen & Young, 2019). Disse dekker temaene som drøftingene er basert på.

7.2 FLYT AV ARBEIDSKRAFT TIL DET NORSKE ARBEIDSMARKEDET

EØS-avtalen førte til at Norge aksepterte de fire friheter, og dermed betinget fri flyt av arbeidskraft. Dette innebærer at borgere fra EØS-området kan oppholde seg og arbeide i Norge uten særskilt tillatelse. Reglene for arbeidsinnvandring for EØS-borgere følger Europaparlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om EØS-borgere og deres familiemedlemmers rett til å bevege og oppholde seg fritt på medlemsstatenes område. Avtalen medfører at alle EØS-borgere har rett til å være arbeidstaker i Norge. EØS-borgere kan flytte til Norge og begynne å jobbe, men må registrere seg hos politiet senest tre måneder etter at arbeidstaker kom til

Norge. Arbeidstakere som ennå ikke har registrert seg hos politiet, må før registrering ha ansettelsesbevis fra arbeidsgiver. Et felles nordisk arbeidsmarked ble etablert i 1954, og nordiske EU/EØS-borgere trenger ikke å registrere seg hos politiet, kun melde flytting til folkeregisteret.³

Rekruttering av arbeidskraft fra land utenfor EØS-området er mulig, men noe mer byråkratisk. I henhold til UDIs bestemmelser må utenlandske statsborgere utenfor EØS-området som skal arbeide i Norge, søke om oppholdstillatelse.⁴ Forutsetningen for å søke om oppholdstillatelse for arbeid er at det foreligger et konkret arbeidstilbud. Arbeidsgiveren kan søke om oppholdstillatelse på vegne av arbeidstaker, for faglærte og sesongarbeidere. Da må det foreligge en skriftlig fullmakt fra arbeidstakeren.

Situasjonen før utvidelsene av EU østover i 2004 og 2007

Tilbudet av arbeidskraft til fiskeforedling har i store deler av etterkrigstiden bydd på utfordringer. Attraktiviteten har vært begrenset av usikkerheten knyttet til markerte sesongvariasjoner i tilførsel av råstoff, arbeidets karakter og lønnsnivå. Utenlandsk arbeidskraft er heller ikke et nytt fenomen. Ifølge våre informanter⁵ har rekruttering av tilstrekkelige mengder arbeidskraft, spesielt til filetindustrien i Nord-Norge, vært et vedvarende problem som strekker seg helt tilbake til 1960-tallet. Et felles nordisk arbeidsmarked bidro til at spesielt filetindustrien fikk lettere tilgang på arbeidskraft der særlig innslaget av finske arbeidere var stort. Nestlé Findus og senere Finnmark og Nord-Troms fiskeindustri (Finotro⁶) etablerte eget rekrutteringskontor i Finland (Rovaniemi) i samforståelse med finske myndigheter. Der var det stor arbeidsledighet.

Arbeidsstokken ble også rekruttert fra resten av Norge og Skandinavia. Det var selvsagt lokal rekruttering, men uten et nasjonalt og skandinavisk arbeidsmarked ville det ikke ha vært mulig å bygge opp filetindustrien. Arbeidsplassene og hybelhusene ble besatt med ungdom fra andre steder i Nord-Norge, Trøndelag, Danmark og Færøyene. Også fiskeindustrien på Vestlandet rekrutterte i det nasjonale og skandinaviske arbeidsmarkedet. Nordlendinger og svensker kompletterte den

3. <https://www.udi.no/ord-og-begreper/arbeidsgivere-ansette-en-person-som-er-eueos-borger/>.

4. <https://www.udi.no/ord-og-begreper/arbeidsgivere-ansette-en-person-som-ikke-er-eueos-borger/>.

5. Åtte informanter ble intervjuet. De har hatt posisjoner i ledelsen i alle de store filetkonsernene og i klippfisk, tørrfisk og i pelagisk sektor i Nord-Norge og på Vestlandet fra 60-tallet og til årtusenskiftet.

6. <https://munin.uit.no/handle/10037/4314>.

lokale arbeidsstokken på Vestlandet. Etter hvert rekrutterte også industrien arbeidskraft fra hele verden, deriblant flyktninger som hadde kommet til Norge. Tamiler utgjorde et stort innslag i mange fiskeforedlingsbedrifter på tidlig 1990-tall. Dette ble vesentlig for at fiskeindustrien i Nord-Norge kunne utnytte mulighetene som kom når russiske trålere kunne levere sin fangst i norske havner (se Holand, 2016). Da en ny filetfabrikk på Svartnes i Vardø kommune ble åpnet i 2002, hadde bedriften 190 ansatte fra 19 forskjellige nasjoner.⁷

Arbeidskraftens egnethet og motivasjon er også et tilbakevendende tema. I Fylkesplan for Finnmark⁸ heter det for eksempel: «Det er et paradoks at arbeidsledigheten er relativt høy på enkelte deler av kysten samtidig som (fiske)industrien har problemer med å rekruttere folk.» Senere har Angell, Aure og Emaus (2011) undersøkt rekrutteringen til fiskeindustrien, og funnene her bygger opp under forannevnte utsagn og tilbakemeldingene fra våre informanter. Et av fiskeindustriens største problemer i denne perioden var å rekruttere og beholde arbeidskraft. Årsaken antas å være manglede evne til å tilby konkurransedyktige lønns- og arbeidsvilkår (se senere).

Situasjonen etter utvidelsene av EU østover i 2004 og 2007⁹

Kort beskrivelse av norsk fiskeindustri

I 2003 bestod norsk fiskeindustri av 597 bedrifter fordelt på ulike produksjonskategorier. Det er vanlig å kategorisere bedriftene etter råstoff og produkter. Grovt sett består bedriftene av lakseprodusenter (slakting og foredling), hvitfiskbedrifter (fersk, salting, klippfisk, tørking og filet), pelagisk (konsum, fiskemel og olje), skalldyr (reke og krabbe) og bedrifter som kombinerer flere produksjonsformer. I 2018 var antallet bedrifter redusert til 380. Det er først og fremst de minste bedriftene som har falt fra.

Samlet sett har antallet sysselsatte vært relativt stabilt i perioden 2003–2018. I forbindelse med finanskrisen (2005–2008) gikk sysselsettingen noe tilbake, men økte etter dette og var cirka 11 000 både ved inngangen og utgangen av perioden. Dette betyr at bedriftene i gjennomsnitt har fått flere ansatte. Antall ansatte i lakseslakteri har økt mest i perioden. Dette skyldes vekst i kvantum slaktet laks. Antall ansatte i pelagisk industri har hatt størst nedgang. Dette skyldes nedgang i kvantum spesielt for sild, men sannsynligvis også større bruk av korttidskontrakter og

7. Ifølge en tidligere ansatt i bedriften.

8. Fylkesplan for Finnmark (1996–99). Finnmark fylkeskommune. Vadsø.

9. Dette baserer seg i stor grad på Henriksen et al. (2017).

innleid arbeidskraft. Fiskeindustrien har som annen industri effektivisert ved bruk av ny produksjonsteknologi. Dette har redusert behovet for arbeidskraft over tid.

Fordeling mellom kvinner og menn i fiskeindustrien har holdt seg relativt stabilt over perioden. Andelen menn har vært svakt økende fra i underkant av 60 % til i overkant av 60 %.

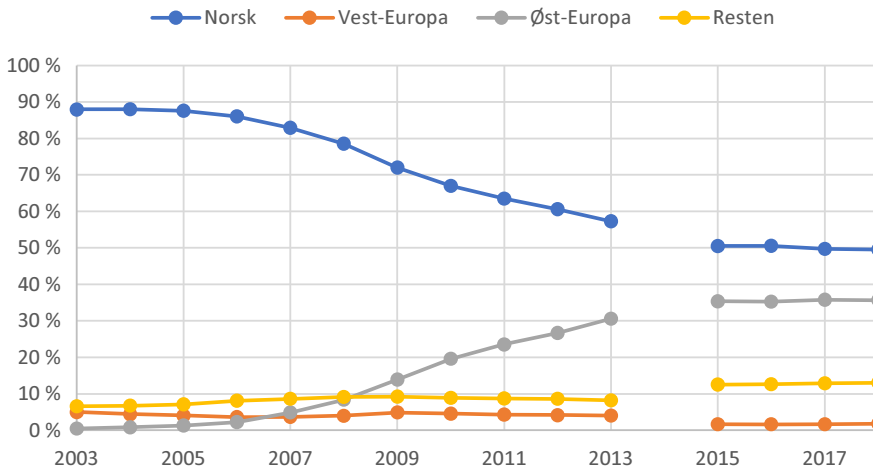
De fleste sysselsatte i fiskeindustrien er ansatt i produksjonen, og andelen har vært økende. Det samme gjelder for innleid arbeidskraft og arbeidere på korttidskontrakter.

SSB måler sysselsettingen på senhøsten hvert år. Det er sannsynlig at den totale sysselsettingen er noe undervurdert av to grunner: SSBs registreringer fanger ikke opp innleid arbeidskraft og heller ikke eventuelle svingninger av sysselsatte på kortere kontrakter. Dette gjør at statistikken ikke dekker svingningene gjennom året. I vintersesongen er sysselsettingen i hvitfiskindustrien betydelig høyere enn på høsten. Det kommer vi tilbake til.

Nye muligheter for rekruttering av arbeidskraft til fiskeindustrien

Etter utvidelsene av EU østover åpnet det seg nye muligheter for rekruttering av arbeidskraft til fiskeforedling. Som figur 7.1 viser, så sank andelen norske fast ansatte arbeidstakere fra 88 % til 49 % fra 2003 til 2018. I tillegg kommer innleid arbeidskraft, som spesielt i sesongfiskerier, øker innslaget av utenlandsk arbeidskraft markert.

Det økte innslaget av utenlandsk arbeidskraft kom i første rekke fra EØS-området etter utvidelsen i 2004 og 2007. Dette gjelder fast ansatte, ansatte på korttidskontrakt og innleid arbeidskraft. Etter en periode fram til 2013 med raske endringer i de fast ansattes nasjonalitet har dette flatet ut. Mer enn hver tredje fast ansatte i norsk fiskeforedling kom i 2018 fra Øst-Europa. Det er også verdt å merke seg at 13 % av de fast ansatte i 2018 kom fra land som ikke omfattes av EØS-avtalen, der asiatisk opprinnelse er størst, og dernest afrikansk.



Figur 7.1 Utviklingen i andelen fast ansatte i norsk fiskeforedling.¹⁰ Utenlandsk arbeidskraft er gruppert i tre kategorier: Vest-Europa, kommer fra EU før utvidelsen i 2004–2007, og Øst-Europa, etter utvidelsen. Resten er alle øvrige land i Europa, Asia, Afrika, Amerika og Oceania.

Kilde: SSB.¹¹

Ved intervju av et utvalg bedrifter/konserner¹² oppgir samtlige at de har utenlandske ansatte enten som fast heltidsansatte, ansatte på kortere kontrakter eller begge deler. Industrien som er avhengig av fangstsektoren, benytter seg i stor utstrekning av sesongkontrakter. Dette er særlig utbredt blant bedrifter som produserer pelagisk fisk, men også i torskefiskerierne på vinteren. Etter at landindustrien har startet med å tilby sløying på land, ansettes enten utenlandsk arbeidskraft på kortere kontrakter, eller det brukes innleiebyråer for å bemanne denne aktiviteten. Utenlandsk arbeidskraft på korttidskontrakter brukes også i ordinær produksjon i sesongen. Det høye norske lønnsnivået ble nevnt som en årsak til at også sesongarbeid i Norge framstår som et godt alternativ for disse arbeidstakerne. Funnene understøttes av en tidligere undersøkelse av østeuropeiske arbeidstakere, gjort av FaFo. Den viser at gjestearbeiderne er jevnt over godt fornøyd med å arbeide i Norge, til tross for at mange fikk «dårligere vilkår» enn det som var vanlig blant norske arbeidstakere. Tilstrekkelig med arbeid, samt det som omfattes som «gode penger», er de viktigste motivasjonsfaktorene (Ødegård & Andersen, 2011).

10. Omfatter foredling av vill og oppdrettet fisk.

11. Grunnen til at ikke 2014 er inne, er endringer i registreringene i SSB.

12. Intervju i foretatt i 2017 av 12 ledere eller HR-ansvarlige i fiskeindustrien i forbindelse med en undersøkelse for Arbeids- og sosialdepartementet (Henriksen et al., 2017).

Når det gjelder kvaliteten på utenlandsk arbeidskraft, oppfattes den ikke å stå tilbake for den norske. Inntrykket er at svært mange ønsker å «vise seg fram», og de var villige til å ta på seg avanserte og utfordrede oppgaver for å komme i posisjon til fast ansettelse. Det forekom også utenlandske arbeidstakere med høy utdanning. Disse ble oppfattet som ressurspersoner, spesielt når det gjaldt å kunne ta til seg ny kunnskap og operere avansert teknologi.

Språk kan være problematisk. Her var det stort sprik i praksis blant bedriftene fra å bruke engelsk til å tilby norskkurs ved ansettelse på ettårskontrakt. Dette ble i noen tilfeller fulgt opp med krav om å kunne kommunisere på norsk for å få fast ansettelse.

En del bedrifter brukte innleid arbeidskraft, og det var tilpasninger til sesongsvingninger som stort sett ble oppgitt som grunn. Innleide «sløyegjenger» i vinter-sesongen nevnes ofte blant informantene. Mange bedrifter opplyste at de foretrakk å bruke ansettelser på kortere kontrakter framfor innleiebyråer. En forklaring var at ofte kom de samme sesongarbeiderne tilbake år etter år. Til tross for allmenngjøring av tariffen kan tilpasningen også gi lavere lønnskostnader, fordi arbeidsstokken lettere kan tilpasses sesongsvingningene.

Også lakseslakterier og produsenter av laksefilet bruker innleid arbeidskraft. Årsaken er at bedriften tar unna topper med innleid arbeidskraft. På den måten unngår de å holde seg med en så stor fast arbeidsstokk at behovet for permitteringer av egne ansatte blir påtrengende.

Innleid arbeidskraft

Bemanningsbyråer ble også intervjuet. Samtlige var norske selskaper, men et av disse var lokalisert med hovedkontor i EU. Bemanningsbyrået som har vært lengst i markedet, startet med utleie til fiskeforedling i 2012. Kundeporteføljen omfatter bedrifter i alle typer fiskeforedling, men med to klare tyngdepunkter: slakting og foredling av laks (hele landet) og toppsesongen i torskefiskeriene fra Lofoten og nordover.

Byråenes oppfatning av hvorfor de blir brukt, stemte godt overens med de utfordringene som fiskeforedlingsbedriftene presenterte, og handler om sesongvariasjon og ønske om fleksibel tilpasning. Det handler også om mangel på lokal arbeidskraft og/eller vansker med å rekruttere lokalt. Utleiebyråene opplevde fra moderat til sterk økning i etterspørselen etter sine tjenester.

Arbeidskraften som leies videre til fiskeforedling, rekrutteres fra EØS-området. Arbeidere fra Litauen, Polen og Romania ser ut til å dominere. Byråene opplever å ha stor tilgang på arbeidskraft, og den rekrutteres i mange tilfeller via nettverk og bekjentskaper til ansatte som allerede er inne i selskapene.

Som tidligere nevnt omfattet ikke tilgjengelig statistikk fra SSB ansatte på korttidskontrakter, med mindre de skulle være i arbeid på registreringstidspunktet i oktober. Det finnes heller ikke offentlig statistikk over bransjers bruk av innleid arbeidskraft. Ved å bruke bedriftenes regnskap, og å komplettere dette med intervjuer, har det vært mulig å gjøre anslag over hvor stor økning av arbeidsstokken hvitfisk har i løpet av vintersesongen (3–4 måneder). Anslaget antyder at i tillegg til fast ansatte, eller ansatte på korttidskontrakt, vil arbeidsstokken økes med 18–24 % innleid arbeidskraft i sesongen.¹³ Dette er nok uten unntak utenlandske arbeidstakere. Samlet sett peker dette mot at det, under torskefiskeriene på vinteren, er sysselsettingen i fiskeindustrien opp mot 16 000, og mellom 2/3 og 3/4 av arbeidsstokken i denne industrien kommer fra utlandet (mot halvparten utenfor sesong).

Andelen innleid arbeidskraft i et representativt konsern i laksenæringen (oppdrett i sjø, slaktning og foredling) har i over en periode på 5–6 år utgjort 11–14 % av årsverkene, og i sesong 20–25 % av den totale arbeidsstokken. Det er i første rekke i andre halvår at innleid arbeidskraft benyttes i laksenæringen.

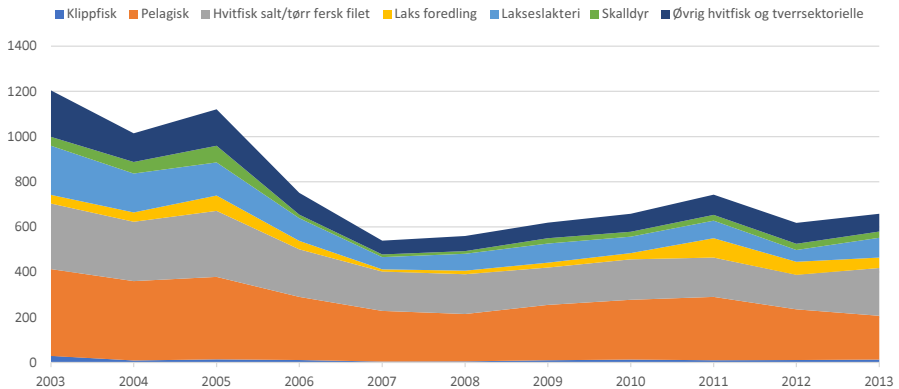
Sesong og permitteringer

Forskrift om lønnsplikt under permittering gir bedrifter som driver fiskeforedling, unntak i forskrift om dagpenger under arbeidsløshet¹⁴ (§ 6–7). For ansatte i fiskeforedlingsindustrien påløper det ikke ventedager ved permitteringsens begynnelse. Slaktning og foredling av oppdrettet fisk omfattes også av unntaket. Begrunnelsen er svingninger i råstofftilførselen som bedriftene er utsatt for.

Som figur 7.2 viser, var permittering i fiskeforedling mye benyttet, og det har vært et relativt høyt antall personer i permisjon. Bruk av permittering gikk markert ned fra 2005 til 2007 og var markert lavere ved utgangen enn ved inngangen av perioden. Årsaken til dette er trolig sammensatt; dels har det vært det større landinger av både pelagisk og hvitfisk, og dels har utvidelsen av EU gitt enklere forhold for bruk av innleid arbeidskraft og ansatte på korttidskontrakter. Dette gir bedriftene større adgang til å bemanne opp med midlertidig arbeidskraft i perioder der landingene er store sammenlignet med ellers i året. Et eksempel på dette er torskefisket (Lofotsesongen) i januar–april. Typiske sesongindustrier som pelagisk industri og hvitfiskbedrifter som driver salting og tørking basert på landinger av fersk villfisk, har hatt relativt mye bruk av permitteringer.

13. Anslaget er gjort ved å benytte regnskapsposten for innleide tjenester. Det forutsettes at det betales tarifflønn, og det er sjekket med bedriften at det er rimelig at kostnaden kan avgrenses til sesong (3–4 måneder). Dette måles opp mot bedriftens lønnskostnad for å få et forholdstall.

14. <https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/1998-09-16-890>.



Figur 7.2 Utviklingen i permitterte i perioden 2003–2013 fordelt på produksjonsform i fiskeforedling.

Kilde: Henriksen et al., 2017.

Som forventet har det vært færre permitterte relatert til slaktning og foredling av laks og produksjon av klippfisk. Disse produksjonsformene har jevnest råstofftilførsel. Laksebedriftene opplever et langt mer dempet sesongpreg på tilførsel av råstoff enn villfanget fisk og klippfisk fordi industrien kan hente råstoff fra tre kilder: ferskt råstoff, fryst råstoff og saltfisk.

Enklere tilgang på tilreisende arbeidskraft i sesongen reduserer de flaskehalsene som et nasjonalt arbeidsmarked representerer. Unntaksordningene i permitteringsreglene er begrunnet med sesongvariasjoner i tilgang på råstoff. Ofte brukes også argumentet at ordningen sikrer kvalifisert personell. Til tross for den store tilstrømmingen av utenlandsk arbeidskraft gir bedriftene klart uttrykk for at de foretrekker lokal arbeidskraft, spesielt til nøkkelstillinger.¹⁵ Utenlandsk arbeidskraft, ofte med høyere formell utdanning, finnes i økende grad i nøkkelstillinger. Det er rimelig å anta at også denne kategorien vil være etterspurt i andre bransjer, og at faren for at de skal velge seg bort fra fiskeforedling, kan øke uten unntaksordningen.

Sosial dumping

Med økningen av utenlandsk arbeidskraft kom også diskusjonen om sosial dumping, både knyttet til ansettelsesforhold i fiskeindustrien, og spesielt knyttet til utleiebyråer. Avdekkinger av tvilsomme forhold både av Arbeidstilsynet, fagbevegelsen og pressen førte til at daværende arbeidsminister, Robert Eriksson (2013–

15. Ledere i produksjon og administrasjon, kvalitetssikring, maskinister og annet teknisk personale.

2015), ga fiskeindustrien klar melding om å kvitte seg med «cowboykulturen» i bransjen.¹⁶ Dette førte til økt oppmerksomhet rundt uheldige forhold. 1. februar 2015 ble allmenngjøring av tariffavtale for fiskeindustribedrifter innført.¹⁷ Kort forklart innebærer allmenngjøring at norske tariffen og reguleringer av arbeidsforhold skal gjelde for alle som arbeider i bedrifter lokalisert i Norge. Dette gjelder også ansatte på korttidskontrakt og innleid arbeidskraft via byråer. Allmenngjøring av tariffene ble utelukkende oppfattet som positivt blant de byråene som ble intervjuet. Dette gir like og ryddige vilkår. Avvik fra dette er å regne som arbeidskraftkriminalitet.

Bildet er imidlertid nyansert. Kontakter med partene i arbeidslivet, *Sjømat Norge* (NHO) og *Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbundet* (LO), samt intervjuene med industribedrifter og utleiebyråer som lot seg intervju, viste at seriøse aktører ser det som en stor fordel at det ryddes opp i bransjen. De er opptatt av like konkurranseforhold bedriftene imellom, og for omdømmet til bransjen. Fra bedrifter som «uansett brukte gjeldende tariff», var det sterke frustrasjoner på tidspunktet for intervjuene knyttet til ulikheter i konkurransevilkår og kontrollvolumet når det gjaldt brudd på lover og normer. Ødegård og Andersen (2011), som gjorde sin undersøkelse før allmenngjøringen av tariffene i fiskeindustrien kom på plass, fant lønnsforskjeller uten å konkludere med sosial dumping på det tidspunktet. Tendensene til forskjell i lønns- og arbeidsvilkår ble imidlertid påpekt, og mens seriøse bedrifter har forholdt seg til allmenngjorte tariffen, så har mindre seriøse valgt sosial dumping.

Frustrasjonene er også basert på at norske fiskeeksportører i økende grad opplever forespørsel eller krav om dokumentasjon eller sertifisering av den sosiale bærekraften i verdikjeden (Nøstvold et al., 2019). Bakgrunnen er en svært graverende praksis i en del land, der slaveri, tvangsarbeid, diskriminering og barnarbeid har blitt registrert som et problem i sjømatproduksjon. De mest graverende forholdene forekommer neppe i Norge, men norsk fiskeindustri kunder setter i økende grad søkelys på arbeidsrettigheter som for eksempel friheten til å være organisert, ha en skriftlig arbeidskontrakt, sikkerhet, rett og mulighet til å si ifra om noe ikke er trygt eller riktig, og sosial trygghet som pensjon og forsikring.

Nøstvold et al. (2019) påpeker at Norge har lover og forskrifter som dekker nær alle sosiale bærekraftsspørsmål som er nevnt i internasjonale avtaler. Videre at arbeidslivet er preget av høy sysselsetting, relativt lave lønnsforskjeller, relativt høy organisasjonsgrad, samarbeid mellom partene i arbeidslivet og en velutviklet vel-

16. https://www.nrk.no/norge/_-cowboykultur-i-fiskeindustrien-1.11640915. Publisert av NRK 31.03.2014, kl. 21.11.

17. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-11-11-1323>.

ferds- og rettsstat som beskytter arbeidskraftens rettigheter. Likevel erfarer norsk fiskeindustri at dominerende kunder stiller samme krav til dokumentasjon fra dem som fra leverandører i for eksempel land i Asia og Afrika, der arbeidslivet ikke har samme standard som i Norge. Dette er tungtveiende grunner til at både næringsorganisasjoner og myndigheter har gitt sosial dumping økende oppmerksomhet.

Flere næringer sliter med sosial dumping, og regjeringen har opprettet en rekke A-krimsentre, et av disse i Bodø i Nordland i 2017. Til tross for advarsler fra en tidligere arbeidsminister, det velutviklede norske lov- og regelverket, herunder alminneliggjøring av tariffen, så florerte det med rykter om uheldige forhold. Etter å ha innhentet og samlet tips som lå hos ulike etater, førte det til at A-krimsentret i Nordland gjennomførte en omfattende kontroll (operasjon «Blue Silent») av fiskeindustrien i Lofoten og Vesterålen høsten 2019. Av et utvalg på 84 virksomheter ble 20 valgt etter en risikovurdering. Det ble avdekket brudd, med varierende alvorlighetsgrad ved 19 av de 20 kontrollerte fiskeindustribedriftene. Resultatene spenner seg fra kun mindre mangler med brannvern til indikasjoner på utstrakt utnyttelse av utenlandsk arbeidskraft og omfattende brudd på flere etaters regelverk. Hos 8 av 19 fiskebruk var det alvorlige funn knyttet til manglende minstelønn, og de fleste av disse hadde funn på arbeidstid og pauseplikt. Syv hadde så store brudd på arbeidstidsbestemmelsene at Arbeidstilsynet ga pålegg. Fire hadde enten mindre funn knyttet til innkvartering eller ingen funn. Det ble funnet omfattende brudd på arbeidsmiljøloven og de kollektive avtalene. Både fiskeindustrien og utleiebyråer var, sammen og hver for seg, blant annet involvert i tvangsbosetting kombinert med urimelig høy husleie, utleie av ulovlige boliger, overbetaling for arbeidstøy som bedriften er pliktig til å holde, betaling langt under tariff, ulovlig lange arbeidstider uten overtidsbetaling, manglede rapportering av arbeidsulykker og kamuflering av underbetalt innleid arbeidskraft som entrepriser.¹⁸ Dagbladet kunne i samme anledning rapportere om funn som antydde menneskehandel.^{19,20}

Som fremhevet innledningsvis i dette kapittelet så har diskusjonen og funnene av sosial dumping økt med økt tilstrømming av utenlandsk arbeidskraft. Til tross for at cirka 3/4 av denne arbeidskraften i 2018 kom fra EU, er det vanskelig å finne argumenter for at dette er en direkte konsekvens av EØS-avtalen. Slike forhold er heller ikke ønskelige og lovlige innenfor EU, og *Rådet for sysselsetting, sosialpolitikk, helse- og forbrukersaker* vedtok i 2017 innskjerping for å sikre samme

18. Kilde: Avdeling arbeidslivskriminalitet, Arbeidstilsynet.

19. <https://www.dagbladet.no/nyheter/pa-sporet-av-menneskehandel/71806849>.

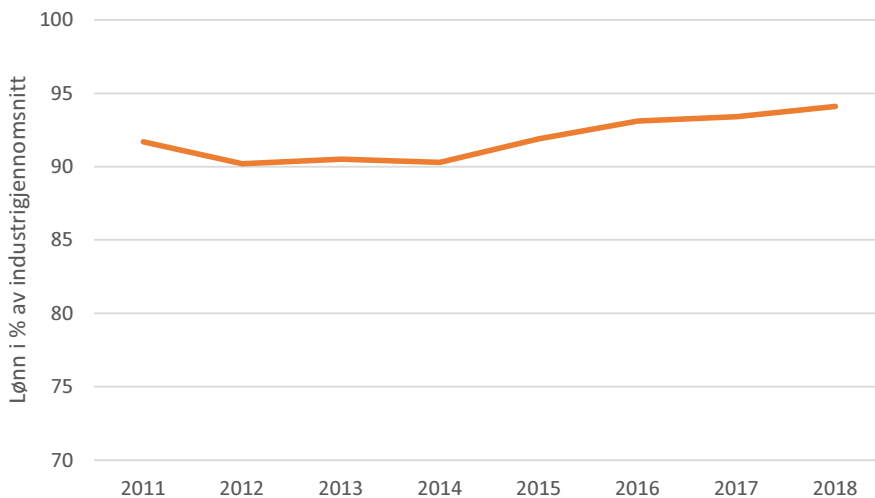
20. <https://www.dagbladet.no/nyheter/ned-mot-60-kroner-i-timen-og-opp-til-32-timers-arbeidsdag/71805347>.

arbeids- og lønnsvilkår som i det landet arbeidet utføres.²¹ Årsaken er heller å finne i at enkelte aktører i fiskeindustrien ser sine interesser tjent med å omgå norske lover og kollektive tariffier, og at dette har fått vokse fram i en periode med svake offentlige kontroller. Etter at A-krimsentrene har blitt etablert, kan denne muligheten ha blitt vesentlig mindre.

7.3 FISKEINDUSTRIENS POSISJON

Arbeidsmarkedet

Selv om fiskeindustrien oppgir at lokal arbeidskraft foretrekkes, så er denne ikke tilgjengelig, og det er langt vanskeligere å rekruttere til produksjon enn til nøkkelstillinger. Sesongvariasjoner og problemer med å kunne tilby helårig beskjeftigelse oppgis av informanter i industrien som grunn for manglende konkurransekraft i det norske arbeidsmarkedet. Svak lønnsomhet over tid i fiskeforedling forsterker dette bildet. Som figur 7.3 viser, ligger lønnsnivået i fiskeindustrien under industrigjennomsnittet. Økningen etter 2014 skyldes at lønnsnivået i enkelte andre deler av industrien hadde en svakere utvikling som følge av oljekrisen, heller enn sterk økning i lønningene i fiskeindustrien.

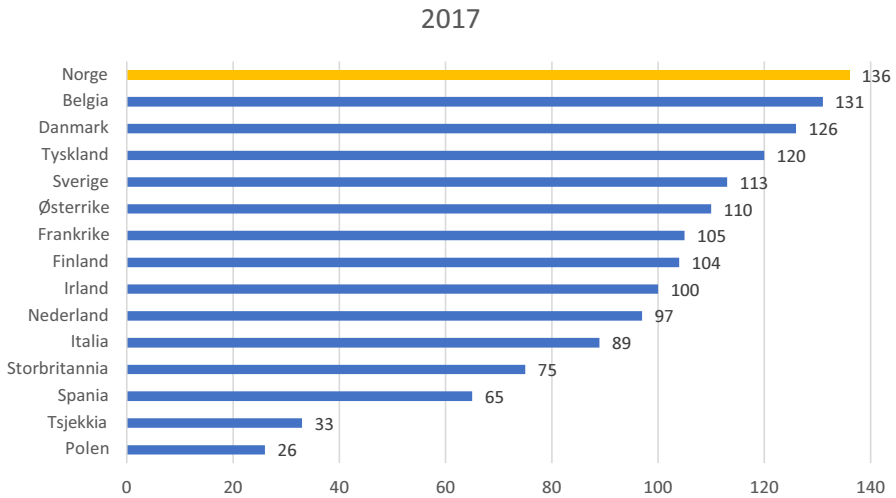


Figur 7.3 Utvikling i lønn i fiskeindustrien målt mot gjennomsnittlig industriarbeiderlønn.

Kilde: SSB/TBU, stilt til rådighet av LO/NNN.

21. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/epsco/2017/10/23/>.

Innenfor den norske arbeidslivsmodellen er intensjonen at arbeidskraften skal tilflytte bransjer og bedrifter som er best i stand til å tilby konkurransedyktige lønninger. Fiskeindustrien har over tid hatt lav lønnsomhet og derfor svak evne til å konkurrere på lønns- og arbeidsvilkår i et stramt norsk arbeidsmarked.



Figur 7.4 Lønn i industrien i Norge i forhold til industrien hos handelspartnere i EU i felles valuta.

Kilde: Teknisk Beregningsutvalg.²²

Figur 7.4 er en god illustrasjon på forskjellen i lønnsnivå i Norge sammenlignet med land i EU. Fiskeindustrien rekrutterer også arbeidskraft utenfor EØS-området, i hovedsak Asia og Afrika. Det er grunn til å tro at lønnsnivået for denne arbeidskraften er lavere enn for EØS-området.

Økningen i utenlandsk arbeidskraft tyder på at fiskeforedlingsindustrien fremdeles sliter med å være konkurransedyktig overfor norsk arbeidskraft. Ødegård og Andersen (2011) fant at østeuropeiske arbeidstakere, i tidsrommet for undersøkelsen, var svært fornøyde med forholdene i Norge, også i fiskeindustrien, til tross for noe lavere lønn enn sine norske kolleger. Etter 2016 er det ikke lov å fravike norske tariffier. Det gjør neppe utenlandske arbeidstakere mindre fornøyde og bør styrke norsk fiskeindustri i arbeidsmarkedet. Som figur 7.4

22. <https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/om-arbeids--og-sosialdepartementet/nemnder-styrer-rad-og-utvalg/permanente-nemnder-rad-og-utvalg/det-tekniske-beregningsutvalg-for-inntekts-oppgjorene-tbu/id2578005/>.

viser, er industrien meget konkurransedyktig i EØS-markedet og sannsynligvis enda mer i arbeidsmarkedet utenfor EØS. Fiskeindustrien oppfatter at den utenlandske arbeidskraften ikke står tilbake for den norske når det gjelder fleksibilitet og motivasjon.

Norsk arbeidskraft som tidligere arbeidet i fiskeindustrien, tar seg enten jobb i andre næringer eller forlater arbeidsmarkedet. Resultatet er uansett at norsk arbeidskraft i stor grad har blitt erstattet av utenlandsk arbeidskraft på fast ansettelse, eller på ulike typer korttidskontrakt. En del av disse har dessverre blitt utsatt for sosial dumping.

Varemarkedet

Norsk fisk, villfanget og oppdrettet, eksporteres som råvare og som foredlede produkter. Som figur 7.5 viser, har utviklingen vært at en stadig større andel av torsk og hyse eksporteres ubearbeidet ut av landet, i hovedsak som industriråstoff. For laks er andelen eksportert som råvare relativt stabil, mens volumet har økt med mer enn det dobbelte i samme periode. Produsert og eksportert volum bearbeidet laks er derfor også mer enn doblet. Dette kunne neppe skjedd i like stor grad uten tilgang på utenlandsk arbeidskraft, til tross for økt automasjon.

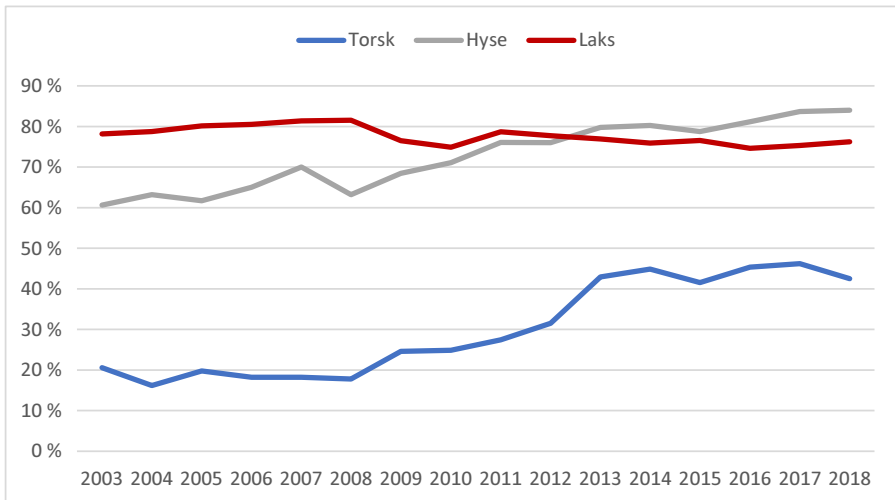
Utviklingen i hvitfiskindustrien er annerledes. Her har det også vært en volumøkning i landet råstoff, men den har resultert i både en volummessig og relativ økning i råvareeksport. Denne utviklingen har skjedd parallelt med muligheten for å rekruttere arbeidskraft er bedre enn noen gang. Først og fremst for råvareeksportører, men også for typiske sesongprodukter som saltfisk og tørrfisk, gir nærhet til ressurs og rekruttering av sesongarbeidskraft disse bedriftene gode vilkår. Produksjon av hvitfisk som forutsetter helårlig industriell bearbeiding, som filet, har over tid hatt stor tilbakegang. Det er flere mulige grunner til at råvareeksport øker over tid:

Norsk lønnsnivå er som vist i figur 7.4 høyt, og samme teknologi og mulighet for automatisering er tilgjengelig for konkurrenter.

Den sterke sesongprofilen i tilgangen på råstoff fra ville bestander favoriserer råvareeksport. Lett tilgang på utenlandsk arbeidskraft i sesong har i stor grad eliminert flaskehalsen som arbeidskraftknapphet tidligere var. Det har forsterket sesongprofilen og har gjort det mer fordelaktig å ha eksport av ferskt råstoff som strategi. Tilpasningen gir dessuten lav kapitalbinding og mindre risiko for tap på ferdigvarelager. Iversen et al. (2018) viser at sesongprofilen har økt helt siden 1980-tallet og ytterligere forsterket etter 2007.

Filetindustrien etablert på Baltikum og i Polen har, sammenlignet med norske konkurrenter, nærhet til kunde, som gir lengre hylletid. Dette gjelder både ved bruk av ferskt²³ og fryst råstoff.

Toll på foredlede produkter av oppdrettet og pelagisk fisk²⁴



Figur 7.5 Andel torsk, hyse og laks som eksporteres ubearbeidet fra Norge. Bearbeidede produkter er tilbakeregnet til rund vekt av Nofima ved bruk av etablerte omregningsfaktorer.

Kilde: SSBs eksportstatistikk.

7.4 ALTERNATIVER TIL EØS-AVTALEN – TO SCENARIOER

For dette formålet er to alternativer til EØS-avtalen aktuelt å diskutere: fullt EU-medlemskap eller NOREXIT, der Norge har WTO-avtalen å støtte sin handelspolitikk på, eventuelt komplettert med reviderte avtaler med EU.

23. Fersk hvitfisk bør ikke bearbeides før dødsstivheten opphører. Den tiden kan brukes til frakt av råstoff og gir lokalisering nær markedet en tidsfordel når det gjelder hylletid.

24. <https://sfd-seafood-prod.azureedge.net/490238/globalassets/markedsadgang/tolltariff-til-eu/2020/tolltariffen-til-eu-2020>.

EU-medlemskap

I og med at fri bevegelse av arbeidskraft allerede omfattes av EØS-avtalen, så er det lite sannsynlig at et fullt EU-medlemskap vil endre noe som helst i forhold til arbeidsmarkedet, heller ikke muligheten for å alminneliggjøre tariffavtaler. Rekruttering av arbeidskraft vil foregå som i dag, både innenfor EU og utenfor. Som under EØS-avtalen vil EU-borgere kunne flytte til Norge og begynne å jobbe med én gang. Formalitetene er gjort rede for foran.

Et EU-medlemskap vil heller ikke påvirke norske bedrifters eventuelle tilbøyeligheter til å involvere seg i sosial dumping. Dominerende kunder i EU samt EUs institusjoner er opptatt av å komme fenomenet til livs.

Medlemskap fjerner trolig tolltariffer på foredlede produkter. På vesentlige produktkategorier av torsk, hyse og sei, er det ikke toll eller lav toll (0,9 %),²⁵ og det er lite trolig at medlemskap gir vesentlige endringer for denne typen produksjon. Når det gjelder foredlede produkter av laks og pelagisk fisk (sild og makrell), er tollene høyere og fordelene med et medlemskap potensielt større.

NOREXIT

Dersom Norge velger å gå ut av EØS-avtalen, så er begrunnelsen, og det regelverket som eventuelt erstatter dagens, ikke uvesentlig. Er en av begrunnelsene å begrense fri flyt av arbeidskraft, vil situasjonen være vesentlig forskjellig for fiskeindustriens mulighet og evne for å rekruttere arbeidskraft, enn om dette ikke er tilfelle.

Dersom sterk begrensning av arbeidsinnvandring skal være begrunnelsen for NOREXIT, vil fiskeindustrien umiddelbart stå overfor store problemer i arbeidsmarkedet i tillegg til de problemene som en mindre gunstig handelsavtale vil få. Det er vanskelig å se for seg at et slikt alternativ ikke skal ha samme regelverk for all utenlandsk arbeidskraft, også den som kommer fra EU. I henhold til figur 7.1 vil det da være et behov for å erstatte cirka 5500 utenlandske fast ansatte med norsk arbeidskraft. I vintersesongen vil det i tillegg være behov for ytterligere norsk arbeidskraft – etter anslag presentert foran, 5000. Med det renommee norske fiskeindustri har blant norske arbeidstakere, er det vanskelig å se for seg at det med slike betingelser vil være mulig å drive fiskeindustri uten radikale omstillinger. Dette vil sannsynligvis medføre at de minst arbeidsintensive forretningsalternativene vil bli valgt, og gi økt eksport av uforedlet fisk. Et slikt alternativ er imidlertid

25. <https://sfd-seafood-prod.azureedge.net/490238/globalassets/markedsadgang/tolltariff-til-eu/2020/tolltariffen-til-eu-2020>.

svært lite sannsynlig. Det har våren/sommeren 2020 vist. Selv i en situasjon med risiko for koronasmitte finner man praktiske løsninger som løser behovet for sesongarbeidskraft fra EU eller resten av verden.

Et langt enklere og mer sannsynlig alternativ for fiskeindustrien vil være om begrensning av arbeidsinnvandring ikke er hensikten med å oppgi EØS-avtalen. Man kan velge å tillate arbeidsinnvandring fra de fleste land, inklusive EU, på like vilkår. I henhold til dagens ordninger vil dette imidlertid være et noe mer byråkratisk opplegg. EU-borgere vil i så fall likestilles med øvrige utlendinger når det gjelder regelverk,²⁶ i 2018 kom cirka 13 % av de fast ansatte i fiskeindustrien fra land utenfor EU. Det er imidlertid opp til norske politikere og myndigheter om man vil ha byråkratiske regler, eller om man vil forenkle dem. Med de betydelige forskjellene som er i lønnsnivå, er det i så fall norsk migrasjonspolitik som vil styre nivået på arbeidsinnvandring. Det er lite sannsynlig at NOREXIT-varianten vil endre tilgangen på utenlandsk arbeidskraft.

NOREXIT vil også medføre reforhandling av tolltariffer. Det sannsynlige utfallet er at flere fiskeprodukter pålegges toll, og at tariffene øker generelt. I så fall vil dette ytterligere svekke konkurransekraften til virksomheter som foredler fisk, til fordel for bedrifter som eksporterer råstoff.

Når det gjelder sosial dumping, så er det lite trolig at å forlate EØS-avtalen, og samtidig tillate arbeidsinnvandring, vil gjøre noe fra eller til. Det avgjøres av viljen til norske bedriftsledere til å holde seg innenfor de bestemmelsene som regulerer arbeidsmarkedet, og norske myndigheters vilje til å prioritere ressurser til å bekjempe arbeidskraftkriminalitet. Dette gjelder også om man skulle fortsette å tillate utleiebyråer.

REFERANSER

- Angell, E., Aure, M. & Emaus, P.-A. (2011). Kompetansebehov og rekruttering i fiskeforedlingsindustrien- med fokus på utenlandsk arbeidskraft. *Norut Rapport 2011:1*. Norut. Alta.
- Henriksen, E., Pettersen, I. K., & Zhang, D. (2017). Bruk av permitteringer og utenlandsk arbeidskraft i fiskeforedling. Deskriptiv statistikk og kvantitativ og kvalitativ analyse. *Rapport 21/2017. Nofima*. Tromsø.
- Holand, A. M. (2016). Hvordan nød og nye ideer skaper nye lover. Speilvingingen av sjøgrense-loven i 1992. Doktoravhandling. UiT Norges arktiske universitet. BFE, Tromsø.
- Iversen, A. Hermansen, Ø., Isaksen, J. R. Henriksen, E., Nyrud, T., & Dreyer, B. M. (2018). Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser. *Rapport nr. 16/2018*. Nofima. Tromsø.

26. Dersom man fortsetter ordningen med Norden som felles arbeidsmarked, vil dette være unntaket.

- Nøstvold, B. H., Svorken, M., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., & Young, J. A. (2019). Sosial bærekraft i norske fiskerier – utvikling og bærekraft i flåte og industri. *Rapport 16//2019*. Nofima. Tromsø.
- Ødegård, A. M. & Andersen, R. K. (2011). Østeuropeisk arbeidskraft i hotell, verft, fiskeindustri og kjøttindustri. FAFO-notat 2011-21 ISSN 0804-5135.



8. Utenlandsinvesteringer i sjømatnæringen og norsk tilknytning til EU

Per Botolf Maurseth og Hege Medin

Sammendrag I kapitlet drøfter vi utenlandsinvesteringer i sjømatnæringen og Norges forhold til EU. Mens eierskap i fangst hovedsakelig er nasjonalt, er oppdrettsnæringen preget av multinasjonale selskaper. Norge og mange EU-land har begrensninger på utenlandsk eierskap i fangst. Derimot er det ikke tilsvarende begrensninger på utenlandsk eierskap i foredling eller i oppdrett. Alternative tilknytningsformer til EU kan påvirke investeringsstrømmer i fiskerisektoren.

Nøkkelord Utenlandsinvesteringer | fiskerinæringen | EØS | EU

Abstract This chapter discusses foreign direct investments in the seafood industry and the Norwegian relationship with the EU. While ownership in harvesting is mainly national, the aquaculture industry is characterised by multinational firms. Norway and many EU countries alike, have regulations that limit foreign ownership in harvesting. There is no such regulations in processing or in aquaculture. Alternative trade agreements between Norway and the EU may influence on foreign direct investments in the fishery industries.

Keywords Foreign Direct Investments | fisheries | EEA | EU

8.1 INNLEDNING¹

I dette kapittelet drøfter vi utenlandsinvesteringer i fiskerinæringen og Norges forhold til EU. Gjennom EØS-avtalen er Norge med i EUs indre marked. Det innebærer fri flyt av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital. EØS-avtalen innebærer at det ikke skal være hindringer for EU-bedrifter mot å investere i Norge, og at norske bedrifter har adgang til å gjøre investeringer i EU-landene. Ved å være del av EUs indre marked for varer og tjenester har bedrifter i EU markedsadgang i Norge, og norske bedrifter har markedsadgang i EU. Norske arbeidstakere kan fritt ta arbeid i EU-landene, og EU-borgere kan arbeide i Norge.

Fisk og landbruk er unntatte sektorer i EØS-avtalen, og egne avtaler regulerer markedsadgang. Fra norsk side innebærer dette beskyttelse av markedet for landbruksvarer. EU skjermer sin fiskeriindustri gjennom begrenset markedsadgang for norske varer.

Det er også unntak for fri flyt av kapital i fiskerisektoren. Norske fiskefartøy skal i hovedsak eies og drives av norske fiskere eller bedrifter med tilknytning til Norge. Tilsvarende har EU-land reguleringer som skal sikre at deres fiskefartøy har lokal forankring.

Derimot er det ikke begrensninger for investeringer i fiskeforedlingsbedrifter for EU-bedrifter i Norge eller for norske bedrifter i EU. Tilsvarende er det heller ikke begrensninger for utenlandsk eierskap av norske fiskeoppdrettsanlegg eller for norske investeringer i fiskeoppdrett i EU-land.

Fiskerinæringen har dermed en tilknytning til EUs indre marked der det ikke er fri vareflyt, men friere flyt av arbeidskraft og kapital. Dette påvirker også investeringsstrømmer i sektoren.

Alternative tilknytningsformer til EU kan påvirke investeringsstrømmer i fiskerisektoren på ulike måter. EU-medlemskap vil gjøre Norge del av EUs felles fiskeripolitikk, *Common Fisheries Policy* (CFP). Det vil sikre full markedsadgang, men også underlegge norske fiskerier EUs fiskeriforvaltning, og det vil gjøre Norge part i EUs internasjonale avtaler på fiskeriområdet. Norge vil ikke lenger kunne inngå egne avtaler med tredjeland, verken om handel, investeringer eller fiske.

EU-medlemskap er ikke det eneste alternativet til EØS-avtalen. I den offentlige debatten har det også vært foreslått en handelsavtale. Det kan være en frihandelsavtale av den typen Norge hadde med EF før EØS-avtalen. Det kan også være en utvidet frihandelsavtale av den typen Canada og EU har inngått. Eller det kan være at WTO-regelverket blir styrende for norsk handelspolitikk overfor EU.

1. Medins deltakelse er finansiert av prosjekt nr. 296501 i Norges forskningsråds «Consequences of Investments for National Security (COINS)». Vi takker Arne Melchior og anonyme fagfeller for gode kommentarer. Også deltakere på prosjektseminar for boka i mars 2020 ga nyttige kommentarer.

De ulike alternativene vil påvirke norsk markedsadgang til EU, og de kan påvirke reguleringer av eierskap i fiskeriindustri og fiskeflåten. Som vi skal se, kan begge deler påvirke inn- og utgående investeringer i fiskerisektoren.

I neste avsnitt diskuterer vi EØS-avtalens betydning for handel med fisk og investeringer i fiskerisektoren. Handel og investeringer henger nær sammen. Utenlandske investeringer kan erstatte handel. Det gjelder hvis bedrifter investerer i stedet for å eksportere. Utenlandske investeringer kan også skape handel. Det gjelder når deler av verdikjeden lokaliseres i utenlandsk produksjon, for eksempel for å anvende billigere arbeidskraft i utlandet.

Deretter presenteres et teoretisk rammeverk for analyse av utenlandske direkteinvesteringer. Rammeverket kan anvendes til å analysere hvordan handelspolitikk og handelsavtaler påvirker beslutninger om investeringer og handel. I et eget avsnitt drøftes empiri om inn- og utgående investeringer i fiskerisektoren. Dette avsnittet inneholder både analyse av data for utenlandsk eierskap i sektoren, men også beskrivelse av enkelte caser. I det siste avsnittet drøftes alternative tilknytningsmåter til EU og hva slags virkninger dette kan ha for investeringer i fiskerisektoren.

8.2 UTENLANDSINVESTERINGER I FISKERISEKTOREN OG EØS-AVTALEN

Norges kyst har gitt opphav til produktive fiskerier og oppdrettsvirksomhet. Norge er en kyst- og sjøfartsnasjon, og fiskeriene har gjennom hele historien vært viktige for samfunnene langs kysten. Berg, Hanisch, Lange og Pharo (1983) og Hodne (1981) diskuterer den historiske betydningen av norsk eksport av fisk.

Eierskapet til norske fiskerier og norsk fiskeforedling har tradisjonelt vært nasjonalt. Norske fiskerier ble tidlig dominert av sjarkflåten. Gjennom nye reguleringer av fiskeriene ble det norsk politikk at fiskefartøy skulle eies av aktive fiskere. Førstehåndsomsetningen av fisk skjedde via fiskereide salgslag.

Dette var ikke til hinder for framvekst av en stor fiskeindustri. Allerede i 1916 utgjorde brislinghermetikk 9,2 prosent av norsk vareeksport. Seinere ble fiskemel og sildeolje den dominerende delen av norsk fiskeeksport. Denne eksporten utgjorde 78 prosent av norsk eksport av fisk i en periode (Hodne & Grytten, 1992). Men også norsk fiskeforedling var tradisjonelt norskeid. Hodne og Grytten skriver om framveksten av hermetikkindustrien etter 1900 (s. 39): «Kapitalen var i sin helhet lokal, men salget på det engelske markedet skjedde i nært samarbeid med ... en britisk salgsagent.» Det hørte også til sjeldenhetene at norsk fiskerikapital investerte i utlandet. To eksempler er Peter Møllers tran, som ble markedsført gjennom

et London-kontor fra 1865, og Mustad-firmaet, som etablerte fiskekrokproduksjon i utlandet (Hodne, 1981).

Gjennom de siste tiårene har oppdrettsnæringen opplevd sterk vekst. Som øvrig norsk fiskerinæring er også oppdrettsnæringen internasjonalt orientert, og det meste av produksjonen eksporteres. Oppdrettsnæringen bidro i 2018 til 1,3 prosent av BNP for Fastlands-Norge (NOU 2019: 18). Til sammenlikning var villfisknæringens bidrag til BNP 0,5 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Siden 2005 har verdiskapingen per sysselsatt vært større i oppdrettsnæringen enn i norsk fastlandsøkonomi for øvrig.

Som vi skal se, har oppdrettsnæringen på en helt annen måte enn øvrig norsk fiskerinæring blitt en globalisert næring også på eiersiden. De største norske oppdrettsselskapene er internasjonalt eid eller børsnoterte selskaper med både norske og internasjonale eiere.

Det meste av norsk eksport av fisk går til EU. EU mottar mer enn halvparten av all norsk eksport av oppdrettsfisk og om lag halvparten av øvrig norsk fiskeeksport.

Norsk eksport av fisk til EU påvirkes av EUs handelspolitikk. Også utenlandsinvesteringer påvirkes av handelspolitikk og handelskostnader. Høye tollsatser kan stimulere investeringer. Med høye tollsatser blir produksjon innenfor tollmurene en relativt mer attraktiv strategi i forhold til eksport. Hvis det i tillegg er høye tollsatser for ferdige varer og lavere tollsatser for råvarer, blir det ytterligere attraktivt å betjene lokale markeder gjennom lokal produksjon av ferdige varer i stedet for å eksportere.

EU har en ganske komplisert tollstruktur for fiskeriprodukter. Dette beskrives i kapittel 3 i denne boka. Det må skilles mellom handel med land som EU har handelsavtaler med (som Norge gjennom EØS), og tollsatsene til andre land (*Most Favored Nations* – MFN tollsatser). EUs gjennomsnittlige MFN tollsatser for fisk og fiskeprodukter er om lag 12 prosent. Til forskjell fra tollsatser generelt (i EU og i andre land) har disse ikke falt over tid. Men de gjennomsnittlige tollsatsene skju-ler stor variasjon.

Gjennom EØS-avtalen (og andre avtaler) har Norge fått innvilget lavere tollsatser enn MFN-satsene. I kapittel 6 viser Melchior at gjennomsnittlig toll for norsk fiskeeksport til EU er 1,7 prosent. EU har avtaler med en rekke land om preferansetoll.

Når tollsatsene for foredlete varer er høyere enn for råvarer, er den effektive beskyttelsen av næringsliv i EU høyere enn det tollsatsene for foredlete varer skulle tilsi. EUs tollsatser for rund laks er 2 prosent, mens tollsatsene for røykelaks var 13 prosent. I vedlegg 8.A viser vi at hvis kostnaden av råstoffet i produksjon av røykelaks utgjør halvparten av prisen på ferdig røykelaks, er den effektive satsen for beskyttelse ikke 13 prosent, men 24 prosent. Den effektive beskyttelsen stiger med kostnadsandelen til råstoffet.

Sammenhengene mellom EØS, fiskerisektoren og utenlandsinvesteringer i fiskerisektoren er flere, og de er forskjellige for de ulike delene av fiskerisektoren.

Vi vil drøfte fiskeriene for seg og deretter oppdretts- og fiskerforedlingsbransjen. Årsaken er at fiskeriene er nøye regulert både i Norge og i EU. For Norge innebærer reguleringene at det som hovedregel ikke er mulig for utenlandske bedrifter å eie fiskefartøy eller drive fiske i Norge.

Et utgangspunktet for norsk fiskeripolitikk er at fiskeflåten skal være fiskereid (NOU 2002: 13). Som vi skal se, er dette også tilfellet for flere andre land, deriblant EU-land. Den norske regjeringen legger også opp til å videreføre dette hovedkravet (St.meld. nr. 32, 2018–2019).

En hovedmålsetting med norsk fiskeripolitikk er å bidra til bosetting og sysselsetting i kystsamfunnene. Fisket er derfor regulert slik at flåten er spredt langs kysten. Kvotesystemet har mekanismer som begrenser aktørenes handlefrihet, for å sikre en mangfoldig flåte langs kysten.

Fiskeforedlingsindustrien er i noen tilfeller gitt adgang til å eie fiskefartøy selv om bedriften ikke er eid av aktive fiskere. Trålere fikk tidligere kvoter mot leveringsplikt til utvalgte fiskeforedlingsbedrifter. Leveringsplikten er senere avløst av en plikt til å tilby råstoff. Over tid har trålere som er omfattet av systemet, blitt færre ved at det har vært mulig å slå sammen kvoter.

I deltakerloven § 5 heter det at:

Ervervstillatelse kan bare gis til den som er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger. Som likestilt med norsk statsborger regnes utlending bosatt i Norge. Utlending bosatt i Norge kan bare bli tildelt ervervstillatelse når fartøyet største lengde er mindre enn 15 meter.

Følgende selskaper og sammenslutninger anses som likestilt med norsk statsborger:

- a. aksjeselskap, allmennaksjeselskap og annet selskap med begrenset ansvar når selskapets hovedkontor og styrets sete er i Norge, når styrets flertall, herunder styreleder, består av norske statsborgere som er bosatt i Norge og har bodd her i de to siste år, og når norske statsborgere eier aksjer eller andeler svarende til minst 6/10 av selskapets kapital og kan utøve stemmerett i selskapet med minst 6/10 av stemmene.
- b. partrederi eller annet norsk selskap når medlemmene hefter ubegrenset for selskapets forpliktelser, og når norske statsborgere er medeiere for minst 6/10.
- c. kommandittselskap når norske statsborgere eier minst 6/10 av den ansvarlige kapital, og når norske statsborgere eier minst 6/10 av kommandittkapitalen.

Reguleringene av eierskap for fiskeflåten bidrar til at fiskeflåten, og dermed fangstleddet, er på norske hender. Norske fiskerier er derfor ikke gjenstand for utenlandske investeringer. Et unntak fra dette er likevel at enkelte fiskeforedlingsindustrier også er børsnoterte, og dermed kan ha utenlandske eiere.²

Det er ikke noen tilsvarende begrensninger for utenlandske eierskap i norsk fiskeforedlingsindustri eller i oppdrettsnæringen. Innenfor oppdrettsnæringen har Norge forlatt tidligere posisjoner om at eierskap skulle være lokalt. Norge har også tilpasset lovverk om eierkonsentrasjon slik at det er i tråd med EUs regelverk. Tilsvarende er det ikke hindringer for utenlandske investeringer i norsk fiskeforedlingsindustri.

Kapittel 3 i denne boka gir en grundig rettslig gjennomgang av lovverket om eierskap i fiskerisektoren og forholdet til EU.

Prinsippene om fri flyt av arbeidskraft, kapital og tjenester i EØS-avtalen gjelder derfor for den norske havbruksnæringen og for norsk fiskeforedlingsindustri. EUs regler og standarder har full anvendelse gjennom veterinæravtalen.

EØS-avtalens regler om fri flyt av arbeid har betydning for norsk fiskeforedlingsindustri. Tilgang til lavt avlønnet utenlandsk arbeidskraft vil motvirke at fiskeribedrifter lokaliserer produksjon i utlandet i stedet for i Norge.³ Dette diskuteres i kapittel 7 i denne boka.

For havbruk og fiskeforedling gjelder det derfor at tre av fire friheter i EØS har full anvendelse, men altså ikke fri flyt av varer. Norsk eksport av fisk til EU ilegges toll slik det er beskrevet i avsnittet ovenfor. For fiskeriene er det verken fri flyt av kapital eller varer. I kapittel 3 drøftes den såkalte Pedicel-doktrinen om hvordan fiskerisektoren forholder seg til hovedprinsippene i EØS-avtalen.

Hvordan er handels- og investeringsreguleringene motsatt vei? Altså norsk toll på import av fisk og EUs reguleringer av norske investeringer i EUs fiskeribedrifter?

Det første spørsmålet er enkelt å besvare: Norge har ikke toll på import av fisk. Alle vareslag for fisk og krepsdyr (kapittel tre) i tolltariffen er oppført med null

2. Derimot innebærer fiskeriavtalen mellom Norge og EU fra 1980 samarbeid om forvaltning av fiskeriene. I årlige forhandlinger avtales det kvoter for fiske i hverandres økonomiske soner. Forhandlingene om fordeling av kvoter for 2020 ble ferdig i desember 2019. Avtalen dekker Norskehavet, Atlanterhavet og Skagerrak. https://ec.europa.eu/fisheries/press/eu-and-norway-reach-agreement-fisheries-arrangement-2020_en.

3. Det har vært eksempler på sosial dumping i fiskeforedlingsindustrien der utenlandsk arbeidskraft har fått lavere betaling enn tariffavtalene tilsier. Også utenlandsk eide bedrifter har underbetalt arbeidere. Dette har blitt motvirket gjennom allmenngjøring av tariffavtaler for perioden fra 2014 til 2016 og i perioden fra 2016 til 2018. Se for eksempel <https://www.dagbladet.no/nyheter/ned-mot-60-kroner-i-timen-og-opp-til-32-timers-arbeidsdag/71805347>.

toll.⁴ Norge har dessuten tilsvarende varestandarder som EU, og vi har inngått veterinæravtalen som gir tilsvarende regler som i EU. Det norske markedet er dermed åpent for fiskeeksportører i EU og i andre land. Til forskjell fra EU har Norge heller ingen handelspolitisk forskjellsbehandling av import av fisk fra andre land. Tollsatsene er null for alle land, mens varestandardene er de samme som i EU.

Det andre spørsmålet er litt mer komplisert. Som medlem i EØS har EU akseptert at Norge er fullt integrert i EUs indre marked med fri flyt av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital. EUs investeringsregime for norske fiskeribedrifter (som for andre) er derfor helt tilsvarende det som gjelder EU-bedrifter. Regelverket for fri flyt av kapital er i prinsippet også tilsvarende det som gjelder for investorer fra tredjeland. EU har traktatfestet fri kapitalflyt også overfor tredjeland (Eckhoff, 1992).

Her gjelder likevel unntak i fiskerisektoren. Dette drøftes i NOU 2002: 13 og i OECD (2008). I prinsippet er det ikke begrensninger knyttet til nasjonalitet for å kunne eie fiskefartøyer i EUs regelverk. De individuelle EU-landene har derimot begrensninger knyttet til eierskap. Kvoter for fiske i EUs farvann er basert på medlemslandenes historiske fiske. Dette er prinsippet om *relativ stabilitet*. EU-landenes andel av EUs totale kvoter er i prinsippet stabile. Medlemslandene fordeler deretter kvoter til fartøy som fører medlemslandenes flagg. Det er godkjent i EU at medlemsstatene kan stille som betingelse for kvoter at et fartøy har en tilknytning til landet. Landene benytter regler om rett til å eie fartøy og om rett til å drive fiske. I enkelte land sees begge i sammenheng slik at kvoter hører til fartøy.

Blant EU-landene har det vært en praksis med «kvotehopping» (se Lequesne, 2000; HM Government, 2014 eller Chang, 2018). Kvotehopping gjelder to forskjellige forhold. Det ene er at fartøyer med opprinnelse i ett medlemsland registreres i et annet medlemsland og dermed får fiske på det andre medlemslandets fiskekvoter. Det andre er at selskap som er hjemmehørende i ett medlemsland, kjøper fiskefartøyer i andre medlemsland.

Regler som sikrer nasjonalt eierskap av fiskeflåten i EU-land, strider mot de grunnleggende prinsippene om frie kapitalbevegelser i EU-landene. Likevel er slike regler altså vanlig blant EU-landene. Dette skaper motsetninger mellom å bevare tradisjonelle fiskerier og sikre levebrødet til kystbefolkningene og de frie markedskreftene.

Lequese skriver at (s. 779): «quota hopping illustrates the contradictions which exist in the EU between the territorial logic of an economic sector and the process of deterritorialization induced by liberal market norms». Det er nå akseptert at EU-landene kan begrense kvotehopping.

4. https://www.toll.no/contentassets/a6b3cf01d2974bb5a05811e182cb092b/tolltariffen_2020.pdf.

OECD (2008) gir en oversikt over reguleringer av utenlandsk eierskap i fangst i alle OECD-landene. Blant EU-landene er det flere som begrenser utenlandsk eierskap og deltakelse i fiske. Det gjelder blant annet Danmark, Storbritannia, Nederland, Belgia, Tyskland, Polen og Frankrike.

Til tross for reguleringene av eierskap forekommer utenlandsk eierskap i fiskeflåten i EU-landene (OECD, 2008). Blant britiske fiskefartøy var det i 2004 86 fartøy over ti meter med utenlandske eierandeler. De fleste av disse var båter med spanske eller nederlandske eierandeler. OECD peker likevel på at utenlandsk eide fiskefartøyer er blitt mindre, ikke mer, vanlig over tid. Utenlandsk eierskap er mest vanlig for større og havgående fartøy.

I fiskeforedling og i oppdrett er det derimot få restriksjoner på utenlandsk eierskap i EU-landene. I en gjennomgang av utenlandsinvesteringer i fiskerisektoren i OECD nevnes ingen restriksjoner på utenlandske investeringer i fiskeforedlingsindustrien for noen av EU-landene.

OECD har tallfestet en indeks for restriksjoner på utenlandsk eierskap i fangst og foredlingsvirksomhet (OECD, 2008). OECD diskuterer også sammenhenger mellom disse restriksjonene og betydningen av fiskerier i landenes eksport. For restriksjoner mot utenlandsk eierskap i fangst er det signifikant sammenheng. Restriksjonene er strengere i land som er mer spesialisert i eksport av fisk, enn i andre land. Det er ingen tilsvarende sammenheng for restriksjoner av utenlandske eierskap i fiskeforedling og landenes spesialisering i fisk i eksporten.

Regelverk for utenlandsk eierskap i fiskerisektoren i OECD-landene og også EU-landene er dermed liberale for fiskeforedling og oppdrett, men restriktive for fangst.

8.3 UTENLANDSKE DIREKTEINVESTERINGER – ET RAMMEVERK FOR ANALYSE

Den økonomiske litteraturen om utenlandske direkteinvesteringer har flere tilnæringsmåter. Slike investeringer er definert som at selskaper erverver eierandeler på mer enn 10 prosent (20 prosent i statistikk fra SSB) i en bedrift i utlandet. Utenlandske direkteinvesteringer betegner investeringer som gir den utenlandske eieren noen grad av kontroll med produksjonen i en virksomhet.

En oversikt over litteraturen om utenlandsinvesteringer er Davies og Markusen (2020). Utenlandske direkteinvesteringer kan være etablering av en ny bedrift som er helt eller delvis eid av et multinasjonalt foretak. Dette er *greenfield* investeringer. Utenlandske direkteinvesteringer kan også være oppkjøp av eksisterende bedrifter. Dette er *brownfield* investeringer. En vanlig form for utenlandske investeringer,

spesielt i land med lav kvalitet på institusjoner og styresett, er *joint ventures*, som betegner selskaper som drives av utenlandske investorer og lokale eiere i fellesskap.

Den tradisjonelle tilnærmingen til utenlandske direkteinvesteringer er det såkalte *OLI*-rammeverket (Dunning, 1977, 1981). *OLI*-rammeverket har tre faktorer som forklarer direkteinvesteringer:

- Foretakene må ha fordel av eierskap (*O – ownership*). Dette er oftest relatert til markedsmakt.
- Foretakene må ha fordel av lokalisering av produksjonen (*L – location*) i utlandet i stedet for i hjemlandet.
- Foretakene må ha en fordel av at den utenlandske produksjonen interneres i egne underavdelinger (*I – internalizing*) i stedet for at produksjonen skjer i selvstendige underenheter.

OLI-rammeverket er eklektisk siden det ikke bygger på en helhetlig teori, men bruker frittstående argumenter for analyse av utenlandske investeringer. Dette kan i mange sammenhenger være nyttig fordi utenlandske direkteinvesteringer er svært heterogene. *OLI*-rammeverket har derfor for eksempel vært anvendt for caseanalyser.

Det er utviklet teori om *FDI* (*Foreign Direct Investments*) som er nær relatert til det analytiske rammeverket for internasjonal handel. Her er det en viktig distinksjon mellom *vertikale* og *horisontale* investeringer.

Vertikale investeringer er at et multinasjonalt foretak erverver produksjon for større deler av verdikjeden. For fiskeribedrifter kan det være aktuelt å eie fiskefartøy, fiskemottak, fiskeriforedling og salgskanaler. Men store deler av fiskerisektoren, både i Norge og internasjonalt, har forskjellig eierskap i fangst og foredling på grunn av de nasjonale reguleringsene beskrevet tidligere. OECD (2008) drøfter hvordan lands reguleringer av eierskap til fiskefartøyer og kvoter er til hinder for vertikal integrasjon i fiskeribransjen. OECD drøfter avveiningen mellom interessene til kystbefolkningene i landene og effektivitet i fiskeribransjen. Derimot er altså oppdrettssektoren preget av store, fullintegrerte multinasjonale konsern med virksomhet i hele verden.

Vertikale utenlandske direkteinvesteringer vil ofte avspeile at land har forskjellige forutsetninger for produksjon (komparative fortrinn). Det kan skyldes ressurstilgang eller teknologi. Fiskerier er for eksempel naturlig lokalisert i kyststater. Slike komparative fortrinn gir grunnlag for handel, men det er likevel grenser for hvordan fri handel kan øke velferden i land. Utenlandske investeringer kan bidra til at fordelingen av ressurser mellom land blir mer effektivt utnyttet. Navaretti og

Venables (2004) bygger på Helpman (1984) og viser hvordan utenlandsinvesteringer kan bidra til å øke mulighetene for internasjonal arbeidsdeling. I vertikalt integrerte foretak kan produksjon av de ulike delene av verdikjeden lokaliseres der det er mest lønnsomt. Deretter kan råstoff, delvis bearbeidet råstoff, komponenter, forskning og ledelse kombineres der dette er mest effektivt. Derfor er vertikale utenlandsinvesteringer handelsskapende mellom land.

Svært mye av verdenshandelen foregår i dag innenfor rammene av multinasjonale foretak. Enkelte beregninger antyder at omtrent en tredel av verdenshandelen er eksport og import innenfor selskaper, og at denne andelen er 40 prosent for amerikanske selskaper (Krugman, Obstfeld & Melitz, 2018).

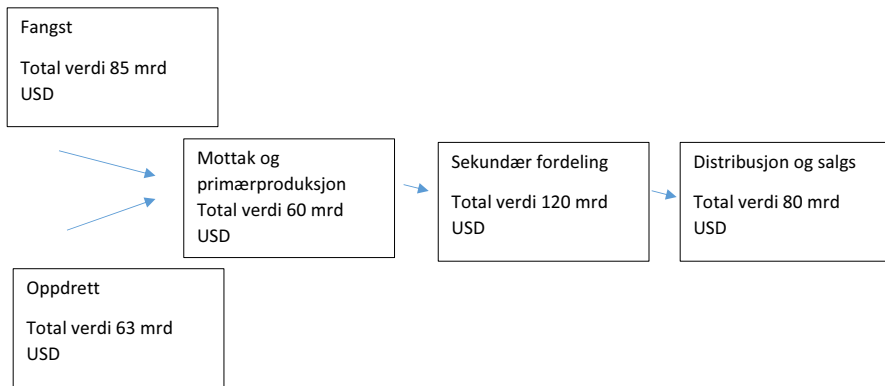
Fordi vertikale utenlandsinvesteringer innebærer internasjonal handel internt i foretak, har omfanget og insentivene til slike investeringer nær sammenheng med handelskostnader og handelspolitikk. Høye tollsatser, transportkostnader og andre handelskostnader vil redusere omfanget av slike investeringer. Som vi har sett, er EUs tollsatser for fisk varierende. For ikke bearbeidet oppdrettslaks er tollsatsene 2 prosent. For mer ferdig vare er tollsatsene høyere. Dette motiverer til vertikale investeringer. Vi viste ovenfor at forskjellen i tollsats på 13 prosent for røykelaks og rund laks ved eksport til EU tilsvarer en effektiv grad av beskyttelse som er langt høyere enn 13 prosent. Denne forskjellen i tollsatser stimulerer dermed bedrifter til å betjene markedet i EU for røykelaks fra røykerier som er innenfor tollmurene.

Det er også et skille mellom investeringer som gjøres i produksjonen i de lokale markedene, eller investeringer som gjøres for å drive eksport til det lokale markedet. Salgskontorer eller innkjøpskontorer kan være viktige for å kunne drive eksport eller import.

Horisontale investeringer er investeringer i tilsvarende produksjon som det multinasjonale selskapet driver i hjemlandet, for å betjene det utenlandske markedet. For horisontale investeringer kan det aktuelle salgsmarkedet være markedet i landet det investeres i, eller i flere land.

I noen sammenhenger kan investeringer være både horisontale og vertikale. For eksempel kan norsk rund laks videreforedles bak tollmurer i EU-land i stedet for at viderefordling skjer i Norge. Da legges en del av verdikjeden i utlandet samtidig som slike investeringer bygger på Norges komparative fortrinn. Når det etableres produksjon i ett EU-land, kan den ferdige varen videreselges til andre EU-land. Da fungerer investeringen som en eksportplattform for eksport til andre land.

OECD (2010) presenterer en oversikt over den globale fiskeribransjen. De beregner også tilskuddet til verdiskaping i hvert ledd av verdikjeden. På basis av tall fra 2010 presenteres figur 8.1 som illustrasjon av den globale verdikjeden i den globale fiskeribransjen.



Figur 8.1 Verdikjeden i fiskeribransjen.

Kilde: OECD (2008).

Horisontale utenlandske direkteinvesteringer foregår mellom land innenfor hvert ledd i verdikjeden. Vertikale utenlandske direkteinvesteringer foregår mellom land mellom hvert ledd i verdikjeden.

Lenger ned i kapittelet presenterer vi tall for norske fiskeribedrifters direkteinvesteringer i utlandet. Disse viser at mesteparten av investeringene fra norsk fiskerisektor er horisontale.

Her presenteres et enkelt modellapparat for analyse av utenlandske direkteinvesteringer. Modellen er en versjon av en tilsvarende modell presentert i Helpman, Melitz og Yeaple (2004). Modellen er for horisontale investeringer, men vi utvider den slik at den også omfatter vertikale investeringer. Modellen analyserer strategier for bedrifter som ønsker å betjene et marked. En bedrift kan eksportere til et marked eller investere i lokal produksjon i markedet. For bedriften vil dermed investeringsbeslutningen være del av en avveining mellom fordeler av produksjon i nærheten av et marked (*proximity* – nærhet) og fordeler med å konsentrere produksjonen i en eller få produksjonsanlegg (*concentration* – konsentrasjon). I den engelskspråklige faglitteraturen er dette kjent som *proximity-concentration trade off* (Markusen & Venables, 2000).

I dette modellapparatet vil vi også inkludere fisk som råstoff. Dette er ment å illustrere fiskeindustrien i Europa som er avhengige av import av fisk for produksjon. For forholdet mellom Norge og EU er dette det typiske.

Modellapparatet analyserer bedrifter med forskjellig produktivitet. Tradisjonelle modeller for markeder tok ofte utgangspunkt i at bedrifter har lik produktivitet (og ofte produserer homogene varer). Krugman (1980) introduserte bedrifter som produserer forskjellige (men konkurrerende) varer under stordriftsfordeler i

modeller for internasjonal handel. Melitz (2003) utvidet dette rammeverket med bedrifter som også har forskjellig produktivitet. Helpman, Melitz og Yeaple (2004) inkluderte horisontale utenlandsinvesteringer i modellrammeverket.

Utgangspunktet er en bedrift som møter en etterspørsel etter sitt produkt i et marked. Etterspørselen antas å ha konstant priselastisitet, σ , og har uttrykket:

$$q = p^{-\sigma} Y$$

Her betegner q omsatt mengde for en bedrift, p prisen på varen og Y betegner markedsstørrelsen.⁵ σ antas å være positiv, slik at omsatt kvantum synker med prisen. I tillegg antas det at $\sigma > 1$.

Bedriften produserer fiskevarer. Til det trenger den arbeidskraft, l , og fiskeråstoff, f . Arbeidskraft og fiskeråstoff kombineres til et fiskeprodukt gjennom en såkalt *Cobb-Douglas* produktfunksjon:

$$q = a l^{\alpha} f^{1-\alpha}$$

Denne typen produktfunksjonen innebærer at produksjonen øker med bruk av arbeidskraft og fiskeråstoff. Den har også den egenskapen at produksjonen dobles om bruken av begge faktorer dobles (konstant skala), men at arbeidskraft og råstoff også i noen grad kan erstatte hverandre. a er produktiviteten til bedriften og α er kostnadsandelen til arbeidskraft i produksjonen. I vedlegg 8b viser vi at denne produktfunksjonen gir opphav til konstante enhetskostnader av typen:

$$c = \frac{1}{a} w^{\alpha} r^{1-\alpha} \alpha^{-\alpha} (1-\alpha)^{\alpha-1}$$

w er lønn og r er prisen for fisk. Kostnadene øker dermed med lønn og med prisen for fiskeråstoff. Enhetskostnadene gjelder i hjemmemarkedet. Hvis bedriften ønsker å betjene det utenlandske markedet, kan det gjøres på to måter, som begge vil påvirke kostnadene.

Den ene måten er å produsere i hjemlandet og eksportere til det utenlandske markedet. Men det er forbundet kostnader med eksport. Vi skal anta at det både er faste kostnader og variable kostnader (som påvirker enhetskostnadene) om bedriften velger å eksportere. Enhetskostnadene ved å eksportere modelleres her som et påslag, $\tau > 1$, på de øvrige enhetskostnadene. Enhetskostnadene ved

5. I generelle likevektsmodeller av denne typen inngår også en prisindeks som reflekterer gjennomsnittlige priser i det aktuelle markedet. Vi bruker en partiell modell der prisindeksen ikke påvirkes av enkeltbedrifter eller norske bedrifter. Dette er en forenkling fordi norske bedrifter vil påvirke gjennomsnittsprisene i EUs markeder for enkelte markeder for fisk. Det gjelder i markeder der norsk produksjon har høy markedsandel.

eksport er derfor τc . τ representerer her transportkostnader, svinn og toll og andre handelspolitiske kostnader.

Den andre måten å betjene det utenlandske markedet på er ved produksjon i markedet. Ved lokal produksjon påløper ikke handelskostnader for den ferdige varen, men det er handelskostnader ved import av råstoffet. Det modelleres her som et påslag på prisen på råstoffet, γ . I tillegg kommer at lønnsnivået i utlandet kan være forskjellig fra lønnsnivået i hjemlandet. Vi skriver lønn i utlandet som v . Enhetskostnadene ved produksjon i utlandet blir dermed:

$$c^* = \frac{1}{a} v^\alpha (\gamma r)^{1-\alpha} \alpha^{-\alpha} (1-\alpha)^{\alpha-1}$$

Legg merke til at lønnskostnader i utlandet og råstoffkostnader med handel inngår i uttrykket for enhetskostnaden. Det betyr at bedriften kan velge ulik produksjonsteknologi når kostnadsbildet varierer. Hvis utenlandsk lønn er lavere enn i hjemlandet og råstoffet er dyrere, vil bedriften kombinere arbeidskraft og råstoff på en mer arbeidskraftintensiv måte. Bedriften vil spare mer på råstoff og bruke mer arbeidskraft.

Men bedriften har også faste kostnader. For det første påløper faste produksjonskostnader i det utenlandske markedet hvis bedriften velger å produsere der. Disse betegnes som F . For det andre kan bedriften ha faste kostnader for å eksportere, angitt som F_X . Disse kan reflektere tidsbruk knyttet til kontroll av produktet, utgifter til salgskontor, markedsføring og andre kostnader. Både F og F_X er uavhengige av omsatt mengde. Det er rimelig å anta at $F > F_X$, altså at de faste kostnadene ved å etablere produksjon i et marked vil være større enn de faste kostnadene ved for eksempel et salgskontor. I mange sammenhenger vil F inkludere F_X i tillegg til andre utgifter.

Bedriftens profitt ved de to strategiene blir:

$$\pi = \frac{1}{\sigma} \left(\frac{\sigma}{\sigma-1} \right)^{-\sigma} (\tau c)^{1-\sigma} Y - F_x = B (\tau c)^{1-\sigma} Y - F_x$$

ved eksport og

$$\pi_i = \frac{1}{\sigma} \left(\frac{\sigma}{\sigma-1} \right)^{-\sigma} (c^*)^{1-\sigma} Y - F = B (c^*)^{1-\sigma} Y - F$$

$$B = \frac{1}{\sigma} \left(\frac{\sigma}{\sigma-1} \right)^{-\sigma}$$

ved å investere i produksjon i det lokale markedet.

Utrekningene er gitt i vedlegg 8.B. B er en felles konstant for de to uttrykkene. Legg merke til at uttrykkene for profitt består av to ledd. Det første leddet er driftsoverskuddet ved hhv. eksport og lokal produksjon i utlandet (driftsoverskuddet = salgsinntektene fratrukket kostnadene til lønn og råstoff). Hvis $c = c^*$, vil driftsoverskuddet være større ved utenlandsinvesteringer enn ved eksport. Det er fordi handelskostnadene øker kostnadene og prisen og dermed reduserer omsatt kvantum. Det siste leddet er de faste kostnadene ved hhv. eksport og etablering av lokal produksjon.

Lokal produksjon i stedet for eksport er mest lønnsomt hvis:

$$\begin{aligned} \pi^* &> \pi \\ \downarrow \\ B(c^*)^{1-\sigma} Y - F &> B(\tau c)^{1-\sigma} Y - F_x \\ \downarrow \\ (c^*)^{1-\sigma} - (\tau c)^{1-\sigma} &> \frac{F - F_x}{BY} \end{aligned}$$

Fra likningene finner vi at flere forhold vil påvirke valget mellom lokal produksjon og eksport.

Fra høyre side av ulikheten er følgende konklusjoner lette å se:

- Et større utenlandsk marked, Y , stimulerer lokal produksjon. Årsaken er de faste kostnadene ved lokale produksjonsanlegg. Når disse kostnadene fordeles på stort salg i et stort marked, har de mindre betydning.
- Høyere faste kostnadene ved lokal produksjon, F , gjør produksjon i utlandet mindre lønnsomt.
- Høyere faste eksportkostnader, F_x , gjør eksport mindre lønnsomt og stimulerer produksjon i utlandet.

Venstre side av ulikheten inneholder differansen i enhetskostnadene ved å betjene det utenlandske markedet ved investeringer og handel. Legg merke til at $1 - \sigma < 0$. Det betyr at utenlandsinvesteringer kun kan finne sted hvis $c^* < \tau c$.⁶

Som angitt i likningene over inneholder enhetskostnadene c^* og c her bedriftens produktivitet, a , lønnskostnaden i de to markedene, w og v , handelskostnadene, τ og γ , samt kostnaden for fisk, r . Betydningen av disse drøftes etter tur.

6. Dette gjelder hvis de faste kostnadene ved å etablere produksjon i utlandet, F , er høyere enn faste eksportkostnader, F_x , slik vi har antatt.

Helpman et al. (2004) drøfter en tilsvarende modell, der produksjon bare skjer med arbeidskraft. Dette kan illustreres her ved å sette $\alpha = 1$. Da kan venstre side av likningen skrives:

$$a^{\sigma-1} (v^{1-\sigma} - (\tau w)^{1-\sigma}) > \frac{F - F_x}{BY}$$

$$\downarrow$$

$$(v^{1-\sigma} - (\tau w)^{1-\sigma}) > \frac{F - F_x}{BY} a^{1-\sigma}$$

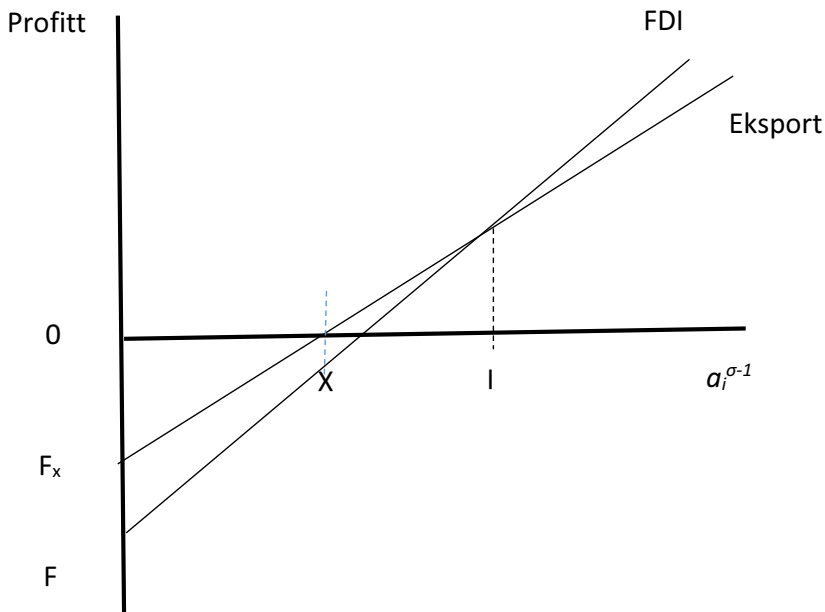
Dette resultatet gir at mer produktive bedrifter vil være mer tilbøyelige til å drive lokal produksjon, enn mindre produktive bedrifter.

Dette kan også illustreres i en figur om vi antar at også lønnsnivået i de to landene er det samme (og lik w). Da blir profittfunksjonene ovenfor:

$$\pi = Bw\tau^{1-\sigma} (a)^{\sigma-1} Y - F_x$$

$$\pi^* = Bw(a)^{\sigma-1} Y - F$$

Profitten, både ved eksport og investeringer i det lokale markedet, øker med bedriftens produktivitet. Figur 8.2 illustrerer dette.



Figur 8.2 Profitt og produktivitet ved eksport og investering.

Figuren illustrerer en bedrift som kan betjene et marked enten gjennom eksport eller ved lokal produksjon i markedet (indikert ved «Eksport» og ved «FDI»). For begge strategier gjelder at profitten vil øke med bedriftens produktivitet, a . Som det gikk fram over, er profitten lineær i uttrykket $a^{\sigma-1}$, slik at sammenhengen mellom profitt og $a^{\sigma-1}$ er rette linjer. Bedriftens profitt øker med produktiviteten fordi høy produktivitet gir lavere kostnader og økt salg (pga. redusert pris).

Det kreves et minstemål av produktivitet for at det i det hele tatt skal være aktuelt å betjene det utenlandske markedet i stedet for bare å selge hjemme. For eksport er dette nivået gitt ved X i figuren. Hvis produktiviteten er lavere enn det som gir X , vil salget i det utenlandske markedet bli for lavt til at de faste kostnadene dekkes inn. For investeringsalternativet er den lavest mulige produktiviteten som gir overskudd, lenger til høyre i figuren. Det går også fram av figuren at investeringer blir mer lønnsomt enn eksport når produktiviteten er høy. Dette produktivitetetsmålet er markert som I i figuren.

Tilsvarende blir kurvene, både for eksport og for investeringer, brattere når markedsstørrelsen, Y , øker. Det betyr at begge strategiene blir mer lønnsomme i store markeder enn i små.

Ulikheten ovenfor viser også betydningen av relative lønnskostnader. Vi skriver hjemlandets lønnskostnader som θv , slik at hjemlandets lønnskostnader er θ ganger lønnsnivået i utlandet. Det gir

$$\begin{aligned} (v^{1-\sigma} - (\tau\theta v)^{1-\sigma}) &> \frac{F - F_x}{BY} a^{1-\sigma} \\ \downarrow \\ (1 - (\tau\theta)^{1-\sigma}) &> \frac{F - F_x}{BY} \left(\frac{a}{v}\right)^{1-\sigma} \end{aligned}$$

Av dette ser vi at lønnsnivået hjemme i forhold til utlandet har motsatt effekt for utenlandsinvesteringer som bedriftens produktivitet. Bedrifter vil velge eksport i stedet for investeringer hvis hjemlandet har relativt lavt lønnsnivå.

Ulikheten viser også at effekten av tollsatser i utlandet og andre variable kostnader er lik den for innenlandsk lønnsnivå. Hvis handelskostnader for ferdige varer, τ , synker, stiger uttrykket $(\tau\theta)^{1-\sigma}$. Dermed vil venstre side av ulikheten også stige. Høyere handelskostnader stimulerer dermed investeringer i utlandet. Om det er dyrt å eksportere den ferdige varen, blir lokal produksjon mer attraktivt.

Også kostnadene av råstoffet, r , inngår i enhetskostnadene. Den effektive enhetskostnaden ved eksport (som inkluderer handelskostnaden, τ) er

$$\tau c = \tau \frac{1}{a} w^\alpha r^{1-\alpha} \alpha^\alpha (1-\alpha)^{1-\alpha}$$

Enhetskostnaden ved lokal produksjon er

$$c^* = \frac{1}{a} v^\alpha (\gamma r)^{1-\alpha} \alpha^\alpha (1-\alpha)^{1-\alpha}$$

Legg merke til at r påvirker kostnadene *asymmetrisk*. Den underliggende produktfunksjonen tillater substitusjon mellom arbeidskraft, l , og råstoffet, f . Økt r gjør råstoffet dyrere og stimulerer dermed bedrifter til å spare på råstoffet og bruke mer arbeidskraft i stedet. Lønnskostnadene virker i motsatt retning. Dette betyr også at handelskostnadene for råstoffet, γ , både påvirker beslutningen om å investere og hvilken produksjonsteknologi som blir anvendt.

I fiskerisektoren er det eksempler på bedrifter som eksporterer fiskeråstoff til lavkostland, for så å re-eksportere det til høykostland. Dette kan illustreres i modellen som en tredje strategi. For denne strategien påløper både faste kostnader ved etablering av produksjonsanlegg i et tredjeland samt tollkostnader ved eksport av den ferdige varen fra dette tredjelandet til det aktuelle markedet. Profitten, π^{**} , ved denne strategien er gitt i den tredje likningen under. Kostnadene i lavkostlandet er angitt ved c^{**} , mens de faste kostnadene ved å etablere produksjon i lavkostlandet er F^{**} . De to øverste likningene er profitt ved de to alternativene som vi allerede har diskutert:

$$\pi = \frac{1}{\sigma} \left(\frac{\sigma}{\sigma-1} \right)^{-\sigma} (\tau c)^{1-\sigma} Y - F_x = B(\tau c)^{1-\sigma} Y - F_x$$

$$\pi^* = \frac{1}{\sigma} \left(\frac{\sigma}{\sigma-1} \right)^{-\sigma} (c^*)^{1-\sigma} Y - F = B(c^*)^{1-\sigma} Y - F$$

$$\pi^{**} = \frac{1}{\sigma} \left(\frac{\sigma}{\sigma-1} \right)^{-\sigma} (\tau c^{**})^{1-\sigma} Y - F = B(\tau c_i^{**})^{1-\sigma} Y - F^{**}$$

For at den tredje strategien skal være mest lønnsom, kreves det at kostnadene i lavkostlandet, c^{**} , er lave nok til å oppveie både for handelskostnadene for den ferdige varen, τ , og handelskostnadene for råstoffet, γ (som er en del av hhv. c^* og c^{**}).

Et siste alternativ er et fullintegrert selskap. I den foreløpige drøftingen har vi sett på bedrifter som kjøper råstoff i et marked. Et fullintegrert selskap vil også kunne stå for produksjon av råstoffet. I fiskerisektoren er det mange eksempler på dette for oppdrettsfisk. For villfanget fisk er det også eksempler på fullintegrerte selskaper. Men det er mindre vanlig. Årsaken til dette er at de fleste land har reguleringer enten av fiskekvoter eller av eierskap til fiskefartøy.

For villfanget fisk, men også for oppdrett, er det ofte også kvantumsbegrensninger i produksjonen. Det gir opphav til stigende enhetskostnader når produsert kvantum øker. Dermed vil fullintegrerte selskaper ofte måtte anskaffe flere båter og kvoter for villfanget fisk eller flere oppdrettsanlegg for oppdrettsfisk. Det er bare få eksempler på multinasjonale fullintegrerte selskaper for villfanget fisk. Det er derimot en rekke eksempler på dette i oppdrettsnæringen. Det er typisk at hver av disse har flere oppdrettsanlegg.

Også fullintegrerte selskaper står overfor ulike valg når de skal betjene utenlandske markeder. Som ovenfor kan foredling av råstoff skje der fiskeproduksjonen foregår, eller i de aktuelle markedene. Også fullintegrerte selskaper kan ha ulik produktivitet, og de vil også stå overfor avveininger mellom handelskostnader og faste kostnader ved produksjon i lokale markeder.

8.4 BEDRIFTERS DIREKTEINVESTERINGER INN OG UT AV NORGE – NYE RESULTATER FRA MIKRODATA OG INTERVJUER

En generell konklusjon fra drøftingen ovenfor er at de mest produktive og derfor de største bedriftene i et marked vil være mest tilbøyelige til å drive utenlandske investeringer. Toll på ferdige varer stimulerer investeringer i andre lands markeder, mens toll på råstoff virker i motsatt retning. Vi har ikke tilgang til data som kan teste dette, men litt empiri og noen eksempler kan illustrere det.

Internasjonale data for bedrifters utenlandsinvesteringer er generelt vanskelige å få tak i. Det har sammenheng med at data fra offentlige kilder ikke skal avsløre bedrifters identitet. For små land og for detaljerte næringer er det derfor ofte ikke tilgjengelige data. Vi skal her presentere noen tall for Norge, basert på konfidensielle mikrodata fra SSB, men må i flere tilfeller se fiske, fangst, oppdrett og foredling under ett av konfidensialitetshensyn.⁷ Deretter skal vi bruke resultater fra en spørreundersøkelse som ble gjennomført i 2005 (Maurseth, 2006), og vi skal anvende eksempler der vi har anvendt informasjon som bedrifter selv har valgt å publisere.

De norske mikrodataene er grunnlagsmateriale for ulike statistikker som publiseres på mer aggregert nivå av Statistisk sentralbyrå (SSB). Vårt utvalg dekker alle

7. Tallene er inndelt i henhold til SSBs standard for næringsgruppering, som igjen er basert på den internasjonale standarden NACE. Tre sektorer er relevante: Fiske og fangst (NACE 03.1); Akvakultur (NACE 03.2) og Bearbeiding og konservering av fisk, skalldyr og bløtdyr (NACE 10.2), her referert til som fiskeforedling.

foretak med minst fem ansatte i perioden 2013 til 2017. Tall for utenlandsk eierskap kommer fra følgende tre statistikker:

- Statistikken for *utenlandske direkteinvesteringer* (FDI)⁸ rapporterer inn- og utgående direkteinvesteringer for foretak i Norge etter hhv. hvilke land investeringene kommer fra, og i hvilke land det investeres. Et foretak kan ha flere utenlandske direkteiere og kan også eie flere utenlandske datterselskaper direkte.
- Statistikken for *utenlandske datterselskap i Norge* (IFATS)⁹ inneholder informasjon om foretak i Norge som kontrolleres av utenlandske selskaper, samt opprinnelseslandet til det utenlandske selskapet. Kun aktive foretak med ansatte og/eller omsetning er med. Her spores eierskap til den ultimate eieren. Det tas hensyn til at eierskap går i flere ledd, og den ultimate eieren er eieren i siste ledd, som ikke er kontrollert av et annet selskap. Kontrollerende selskaper har typisk eierposter på mer enn 50 prosent, direkte eller indirekte. Et datterselskap av et utenlandsk selskap i Norge kan dermed bare ha én utenlandsk ultimater eier, og eieren trenger ikke å være direkteier.
- På samme måte som for IFATS gir statistikken for *norske datterselskaper i utlandet* (UFTAS)¹⁰ informasjon om norsk ultimater eierskap i datterselskaper i utlandet, med informasjon om vertsland og også sektortilhørighet for datterselskapet. Et norsk moderselskap kan ha flere datterselskaper i ulike land. Som i IFATS er kun aktive foretak med.

Mens FDI-statistikken (inngående og utgående) dekker alle institusjonelle sektorer, er enkelte sektorer ikke med i IFATS. Dette gjelder bl.a. primærnæringer som fiske, fangst og havbruk. For de inkluderte sektorene dekker imidlertid IFATS alle utenlandskeide selskaper, og dataene er harmonisert med *strukturstatistikken*,¹¹ som inneholder regnskapsdata. Populasjonen av utenlandskkontrollerte selskaper i Norge kan dermed sammenlignes med populasjonen av norskeide selskaper. FDI-statistikken, derimot, foretar ikke en fulltelling, men baseres på et utvalg av foretak. Alle store og mellomstore foretak med inn- eller utgående direkteinvesteringer i Norge er inkludert, men mangel på fulltelling gjør det likevel vanskelig å sammenligne med selskaper uten slike investeringer.

8. <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/statistikker/di>.

9. <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/statistikker/utfono>.

10. <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/statistikker/ufats>.

11. <https://www.ssb.no/stefu>.

UFATS er harmonisert med utgående FDI-statistikk og dekker i likhet med den alle sektorer. Men igjen er dataene basert på utvalg. Over tid har flere foretak blitt inkludert i utvalget, og det gjør det vanskelig å sammenligne data over tid. De største foretakene er imidlertid med i utvalget i hele perioden, og SSB opplyser at både FDI og UFATS har god dekning der alle viktige enheter er med.¹²

Selv om FDI-statistikken ikke fokuserer på ultimater eierskap, inneholder den en variabel som oppgir opprinnelseslandet til den ultimate eieren av foretaket i Norge. I noen tilfeller rapporteres et foretak med utenlandsk ultimater eier i FDI-statistikken, men ikke i IFATS. I disse tilfellene supplerer vi IFATS med FDI.

Vi fokuserer på tall for det siste tilgjengelige året, 2017, men sammenligner også med tall fra de fire foregående årene. Sammenligninger over tid må imidlertid tolkes med varsomhet av de årsakene vi har diskutert ovenfor.

Når det gjelder sjømatnæringen, finnes som nevnt informasjon om utenlandsk ultimater eierskap fra IFATS kun for foredling, og vi skal starte med å se på graden av utenlandsk kontroll her. Siden IFATS foretar en fulltelling av alle foretakene, kan vi også sammenligne med de norske foretakene med minst fem ansatte.

Vi tar først en rask kikk på karakteristika ved foretak i det norske næringslivet generelt. Som vist i tabell 8.1 var det totalt over 45 000 foretak med minst fem ansatte i næringene dekket av IFATS-statistikken i 2017, og av disse var 6,5 prosent kontrollert av utlendinger. Vi ser også at de utenlandskkontrollerte foretakene er betydelig større enn de norskkontrollerte, med i snitt fire ganger så mange ansatte og mer enn fem ganger så høy omsetning. Dette er i tråd med hva den teoretiske drøftingen ovenfor indikerer.

Tabell 8.1 Foretak i Norge, 2017

	Kontrollert av eiere i	
	Norge	Utlandet
# ansatte	23	93
Omsetning	60	320
# foretak	45 443	3 696

Merknad. Tallene gjelder for næringene som er med i SSBs IFATS statistikk og foretak med minst fem ansatte. # ansatte og omsetning angir gjennomsnittet for foretakene. Omsetning er gitt i konstante (2017) mill. NOK. For noen foretak mangler informasjon, og tallene gjelder der informasjon er tilgjengelig. Kilde: SSBs IFATS og struktur statistikk.

Tabell 8.2 viser tall for foretak i fiskeforedlingsindustrien. Sammenlignet med næringslivet ellers er andelen foretak som er kontrollert av utlendinger, noe lavere

12. Personlig korrespondanse, mars 2020.

her. De 12 foretakene som hadde utenlandske ultimate eiere i 2017, utgjorde rundt 5 prosent av totalen i næringen. Det er også verdt å legge merke til at disse foretakene ikke er større enn dem med norske ultimate eiere. Tvert imot – de er mindre. Dette er ikke helt i overensstemmelse med hva modellrammeverket indikerer. Dataene omfatter imidlertid bare 12 foretak, og dette er altfor få observasjoner til å trekke klare konklusjoner. Andelen utenlandskkontrollerte foretak i næringen har vært ganske stabil de siste fem årene, men utenlandsk kontroll har likevel blitt mer fremtredende fordi foretakene har blitt større, både i form av antall ansatte og omsetning. Riktignok har det også vært vekst i de norskkontrollerte foretakene, men den har ikke vært like høy.

Vi ser videre at opprinnelseslandet til eierne har endret seg noe: EU har blitt mindre viktig. Mens 8 av 10 utenlandskkontrollerte foretak hadde eiere fra EU-land i 2013, hadde dette sunket til halvparten i 2017. Denne utviklingen kan sees i lys av en ny global trend. Mens direkteinvesteringer tradisjonelt har kommet fra høyinntektsland, har det de siste årene vært en økning av slike investeringer fra fattigere land, der særlig Kina er en viktig aktør (Perea & Stephenson, 2017). Noen få av eierne i 2017 var fra lav- eller mellominntektsland, men ingen av dem var fra Kina.¹³

Tabell 8.2 Foretak i norsk fiskeforedlingsindustri

År	2013	2014	2015	2016	2017
# foretak	252	255	254	255	251
# ansatte	36	35	40	41	40
Omsetning	167	185	217	236	240
# UKF	10	12	13	13	12
# EU-kontrollerte foretak	8	8	9	9	6
# ansatte, UKF	23	25	26	31	33
Omsetning, UKF	94	97	105	147	158

Merknad. Tallene gjelder foretak med minst fem ansatte. UKF = utenlandskkontrollerte foretak. # ansatte og omsetning angir gjennomsnittet for foretakene. Omsetning er gitt i konstante (år 2017) mill. NOK. For noen foretak mangler informasjon, og tallene gjelder dem der informasjon er tilgjengelig. Kilde: mikrodatabaser fra SSBs IFATS og strukturstatistikk.

I tabell 8.3 retter vi søkelyset mot direkteinvesteringer. Vi må her se alle sjømatnæringene under ett, da det i 2017 kun var sju foretak i Norge som var registrert med

13. Vi bruker verdensbankens inndeling i inntektskategorier. Informasjon finnes her: <https://data-helpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

direkte utenlandsk investor i FDI-statistikken, og kun 13 som var registrert med utgående investeringer. Selv om antallet foretak er moderat, er disse foretakene i stor grad internasjonale aktører. De sju foretakene med inngående FDI mottok investeringer fra 34 moderselskaper i 27 land, og de 13 med utgående FDI hadde hele 58 direkteide datterselskaper i 27 ulike land. Næringen har også blitt stadig mer global med en økning både i antall opprinnelsesland og vertsland, samtidig som EU har blitt mindre viktig. Merk imidlertid at unionen har hatt en mindre fremtredende rolle blant vertslandene, enn blant opprinnelseslandene hele veien. Det er noen få lav- og mellominntektsland blant både opprinnelseslandene og vertslandene, men de er i et lite mindretall. Ikke overraskende er det enda færre blant opprinnelseslandene enn blant vertslandene.

Tabell 8.3 Utenlandske direkteinvesteringer i norsk sjømatnæring

År	2013	2014	2015	2016	2017
Inngående					
# foretak det investeres i	9	9	8	10	7
# utenlandske foretak som investerer i Norge	21	27	21	35	34
# opprinnelsesland	18	20	16	27	27
# EU-opprinnelsesland	10	11	10	13	12
Utgående					
# foretak med investeringer i utlandet	12	10	13	15	13
# utenlandske foretak med norske investorer	40	41	57	57	58
# vertsland	20	23	27	27	27
# EU-vertsland	9	12	13	12	11

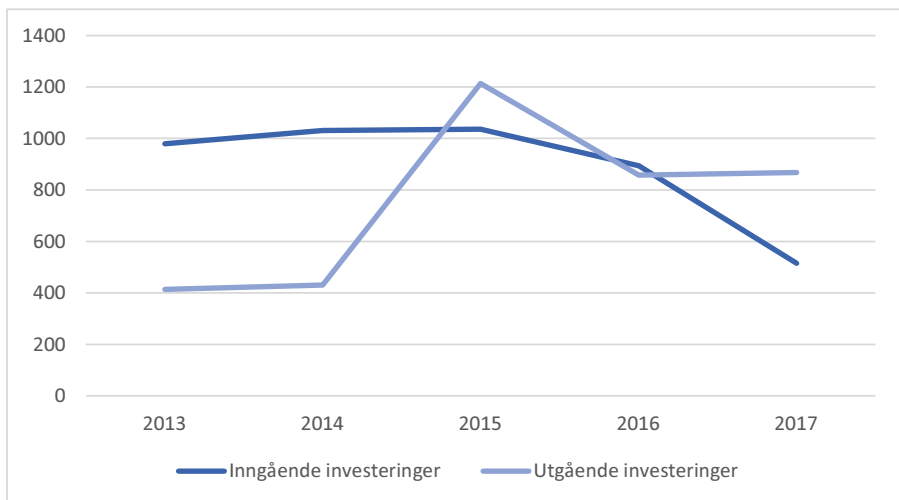
Merknad. Kilde: mikrodata fra SSBs FDI statistikk. Tallene inkluderer foretak med minst fem ansatte i fiske, fangst, oppdrett og foredling.

Fra UFATS-statistikken kan vi se at en undergruppe av bedriftene som investerer i utlandet, også er ultimate eiere av sine utenlandske datterselskaper. Statistikken har registrert totalt sju slike eiere i sjømatnæringene i Norge, og disse kontrollerer til sammen hele 55 utenlandske datterselskaper. Statistikken viser også at flesteparten av de utenlandske datterselskapene tilhører samme sektor som sitt moderselskap. Noen av moderselskapene i fiske, fangst og oppdrett kontrollerer imidlertid utenlandske datterselskaper i sektorer høyere opp i verdikjeden, men det er få datterselskaper innen innkjøp og salg.

Vi har ikke presentert separate tall for de ulike sjømatnæringene av konfidensialitetshensyn, men kan likevel si at oppdrettsselskapene dominerer tallene for inn-

gående investeringer. For utgående investeringer er foredlingselskapene i flertall, med oppdrettsselskapene på en god andreplass. I tråd med reguleringene i Norge og mange andre land er det lite investeringer både til og fra selskaper innen fiske og fangst. Videre er det særlig oppdrettsselskapene som står bak det høye antallet opprinnelsesland og vertsland, noe som reflekterer at næringen er dominert av store multinasjonale selskaper. Foredlingselskapene står likevel også for en del. EU er noe viktigere for foredlingselskapene enn for oppdrettsselskapene for inngående investeringer, mens det motsatte gjelder for utgående investeringer.

I figur 8.3 viser vi utvikling i beholdningen av inn- og utgående investeringer i løpet av perioden. Tallene har svingt en del, med et toppår for begge typer investeringer i 2015. Samlet sett ser vi at utgående investeringer har økt. Inngående har falt til tross for at IFATS viste at utenlandskkontrollerte selskaper har styrket sin posisjon.



Figur 8.3 Direkteinvesteringer i norske sjømatnæringer.

Merknad. Tallene inkluderer foretak med minst fem ansatte i fiske, fangst, oppdrett og foredling og er angitt i mill. konstante (2017) NOK. Kilde: mikrodata fra SSBs FDI statistikk.

Maurseth (2006) presenterer resultater fra en spørreundersøkelse om norske fiskeribedrifters investeringer i utlandet. Undersøkelsen var basert på dybdeintervjuer med et lite utvalg på ti bedrifter som på ulikt vis drev investeringer i utlandet. Totalt dekket undersøkelsen 27 investeringsbeslutninger i til sammen 19 land. De 19 landene omfattet flere land i EU, Asia og Latin-Amerika. De fleste investeringer var av begrenset omfang, men enkelte bedrifter hadde flere enn 100 ansatte i utenlandske underavdelinger.

Bedriftene hadde ulike motiver for utenlandsinvesteringene. For de fleste bedrifter i utvalget var adgang til utenlandske markeder den viktigste motivasjonen. Enkelte bedrifter gjorde investeringer for tilgang til ett lands marked. Men flere brukte også produksjonsanlegg som springbrett for adgang til flere lands markeder. Men også tilgang til billig arbeidskraft, råvarer og teknologi ble nevnt som motiver for investeringer. For enkelte bedrifter var kombinasjoner av disse motivene også til stede.

Noen eksempler

De sterke reguleringene mot utenlandsk eierskap av fiskefartøy og utenlandsk fiske på egne lands kvoter er viktige i utviklede land, mens mange utviklingsland tillater utenlandsk eierskap av fartøy. Det er flere eksempler på slike investeringer. OECD (2010) nevner blant annet norske *Austevoll Seafood*, som har fartøy i Norge, Peru og Chile, og spanske *Pescanova*, med fartøy i Sør-Afrika, Argentina og Mexico. Denne typen utenlandsinvesteringer kalles i den engelskspråklige faglitteraturen *resource sourcing*. Motivet er tilgang til råvarer, enten til en lavere kostnad enn i hjemlandet eller som en komplementær ressurs.

I havbruk er situasjonen en annen. Havbruk og oppdrett er en tradisjonell næring i en rekke land, for eksempel i Asia. I Europa er havbruksnæringen dominert av lakse- og ørretoppdrett (OECD, 2010). Norge, Storbritannia, Canada og Chile dominerer denne næringen. Kina, India, Indonesia, Vietnam og Brasil har tilsvarende posisjon for oppdrett av reker, mens Vietnam er viktig for oppdrett av pangasius.

Lakseoppdrettsnæringen er blitt konsentrert i store multinasjonale selskaper. De ti største selskapene var allerede i 2010 ansvarlige for 60 prosent av verdens totale leveranser av laks (OECD, 2010). I 2017 var 11 av verdens største lakseoppdrettere norske selskaper, seks var chilenske, mens Storbritannia, Føroyene og Canada hadde ett hver (<https://ilaks.no/dette-er-verdens-20-storste-lakseoppdrettere/>).

Cermaq, MOWI og Salmar er eksempler på store norske oppdrettskonsern som har produksjon av laks i en rekke land. De er alle tre i varierende grad vertikalt integrerte med eierskap til flere ledd i verdikjeden fram til kundene.

Cermaq eies av japanske Mitsubishi og er et globalt selskap med omfattende produksjon av egg, smolt, oppdrett, slaktning og salg av oppdrettsfisk i mer enn 70 land.

Norske MOWI (tidligere Marine Harvest) har virksomhet i 25 land og til sammen 14 537 ansatte (mowi.no). Selskapet produserer laks i Norge, Chile,

Canada, Irland og på Føroyene (OECD, 2010). Selskapet er verdens største fiskeoppdrettsselskap.

Salmar har 100 konsesjoner for oppdrett i Norge og har betydelige eierinteresser i Storbritannia og på Island. Salmar er Norges tredje største oppdretter. Kverva har majoritetselskap i Salmar. Kverva Insula (Insula.no) er et stort norskeid sjømatkonsern. Konsernet eier en rekke sjømatbedrifter i de fem nordiske landene. Insulas portefølje omfatter selskaper som har lange tradisjoner. Flere av bedriftene har historie tilbake til mellomkrigstida, og den eldste (Hitramat) ble etablert i 1905. I Norge, Sverige, Finland og Danmark har Insula egne kommersielle forretningsområder. I Norge har Insula eierposter i til sammen 15 fiskematbedrifter. De 15 bedriftene er alle innenfor produksjon av fiskemat, og flere produserer kjent merkevarer (som Frøya-laks). Insula har eierposter i foredling av oppdrettslaks, hvit fisk og skalldyr. Insula er dermed eksempel på et stort norsk sjømatselskap som både er vertikalt og horisontalt integrert.

Men det er også eksempler på at utenlandske selskaper driver investeringer i norsk fiskerisektor. Hofseth Aqua driver med i havbruk og også med flere relaterte aktiviteter. De har hovedkontor i Ålesund. Japanske Yokohama Reito eier halvparten av selskapet. Portugisiske Brites Vaz Imãos eier 100 prosent av Andenes Fiskemottak.

En annen type integrasjon er internasjonal integrasjon av ferdigmatsektoren. Frionor ble etablert i 1946 (SNL.no). Selskapet ble opprettet som et andelslag for felles omsetning og markedsføring av frossen fisk og filet overfor utlandet. Selskapet ble et aksjeselskap i 1990 med Orkla som viktigste aksjonær. Selskapet drev videreforedling av fisk ved produksjonsanlegg i Alta og Trondheim samt i USA og i Thailand. Selskapet ble solgt til Kjell Inge Røkkes RGI-gruppe i 1996 og slått sammen med Norway Seafoods. I 2000 ble varemerket og produksjonsanleggene i Europa og Australia overtatt av Findus. Findus Norge eies av Nomad Foods Ltd, som er et stort multinasjonalt konsern der hovedaktiviteten er ferskfrosset mat.

8.5 TILKNYTNING TIL EU: EØS, FRIHANDEL ELLER MEDLEMSKAP

Drøftingen ovenfor gir støtte for følgende konklusjoner:

Den norske fiskerisektoren er del av en internasjonal næring. Enkelte aktører er fullintegrerte multinasjonale selskaper som driver fangst, oppdrett, mottak, foredling og markedsføring av fisk i mange markeder. Men norske reguleringer begrenser mulighetene for vertikal integrasjon for villfanget fisk. I noen grad er responsen fra selskaper å drive vertikal integrasjon i utlandet. Men også i EU-land er det

begrensninger på mulighetene til å erverve fiskefartøyer. Derimot er det omfattende vertikal og horisontal integrasjon på foredlingssiden, også for villfanget fisk.

Det er likevel innenfor oppdrett at integrasjonen har kommet lengst. Som vi så over, domineres oppdrettsnæringen av store multinasjonale selskaper. Selv om mye av investeringene er horisontale, driver disse i varierende grad både produksjon av fiskeegg, yngel, smolt, foredling, markedsføring og salg samt forsknings- og utviklingsarbeid.

Denne utviklingen har i første rekke skutt fart etter at EØS-avtalen trådte i kraft, men den kan nok ikke tilskrives EØS-avtalen. Den teknologiske og markedsmessige utviklingen har bidratt til å globalisere sjømatnæringen. Det har skjedd i EU-land, i andre land og blant EØS-medlemmer som ikke er EU-medlemmer.

EØS-avtalen gir ikke frihandel med fisk. Avtalen innebærer at norsk fiskeriekjøp møter til dels høye tollsatser for bearbeidet fisk. Dette stimulerer bearbeiding av fisk i EU-land. Dette skjer ved eksport av norsk fisk, men det skjer også ved at norske selskaper investerer i EU-land.

Selv om norske selskaper møter tollsatser i EU, er mange ikke-tariffære handelshindringer ryddet av veien. Eksempler på slike handelshindringer er ulike standarder, krav til helsesertifikater, byråkrati ved grensepasseringer og annet regelverk. Gjennom EØS-avtalen er varer som tillates solgt i Norge, også tillatt å selge i EU-land (*Cassis de Dijo*-prinsippet). Dette har blitt mulig fordi EØS-avtalen ble utvidet med EUs veterinærregelverk fra 1998.

Som del av EUs indre marked har norske selskaper begrenset markedsadgang for fisk, men norske fiskeriselskaper har full adgang til investeringer i produksjon i EU-landene (med unntak av investeringer i fangstvirksomhet i flere land). Anledningen til å gjøre investeringer for norske bedrifter i EU er tilsvarende som for bedrifter som er hjemmehørende i EU-land.

I modellapparatet som ble presentert ovenfor, har dermed handelspolitikken gjennom EØS bidratt til at handelshindrene for ferdige varer (som ble betegnet med τ) består, mens handelshindrene for råstoff (som ble betegnet med γ) er lave. Dette stimulerer til eksport av råstoff fra Norge til EU og til norske investeringer i EU-land.

Hva vil være konsekvensene av bortfall av EØS-avtalen? Det kommer naturligvis an på hva som blir alternativet. Vi vil kort diskutere tre alternativer. Det første er at WTO-regelverket blir gjeldende for handel mellom Norge og EU. Det andre er at EØS-avtalen blir erstattet med en frihandelsavtale. Det tredje er EU-medlemskap.

Hvis det norske handelsregimet blir erstattet med WTO-regelverket, innebærer det at tollsatsene på norsk eksport til EU vil øke. Beregninger antyder at tollbelast-

ningen for eksport av fisk vil øke fra 1,7 prosent til drøyt 4 prosent (se Melchior, kapittel 3). EUs tollsatser øker med bearbeidingsgrad. For eksempel rund oppdrettslaks er tollsatsen 2 prosent. Det er MFN-tollsatsen som også gjelder for øvrige medlemmer i WTO. Isolert sett kan likevel økte tollsatser, spesielt på bearbeidet fisk, øke eksporten av ikke-bearbeidet fisk til EU. Dette vil også forsterke insentivene for norske selskaper til å investere i foredlingsvirksomhet i EU.

Selv om WTO ikke har bestemmelser om investeringer, er det ikke sannsynlig at det reises spesielle barrierer mot norske investeringer i EU under WTO-alternativet. For det første har EU fri kapitalflyt internt, men også vis-a-vis tredjeland. For det andre er både Norge og EU forpliktet av OECDs *Code of liberalisation of Capital Movements* (se OECD, 2008, s. 48). En vesentlig bestemmelse her er at landene ikke skal forskjellsbehandle øvrige OECD-land når det gjelder kapitalbevegelser. EU-land og Norge må derfor ha de samme reglene for investeringer for Norge og EU-land som de som gjelder for eksempel selskaper fra USA eller Japan.

Det er likevel ett forhold som taler for at WTO-alternativet kan reise omfattende problemer for norske bedrifter som gjør investeringer i fiskerinæringen i EU. Det gjelder bortfall av veterinæravtalen. Med veterinæravtalen unngår norske eksportører nitid grensekontroll ved eksport til EU. Avtalen innebærer at den veterinære grensekontrollen mot EU ble fjernet. For utenlandske direkteinvesteringer i EU vil bortfall av veterinæravtalen innebære at handelskostnadene for råstoff γ i modellapparatet øker. Det vil isolert tilsi reduserte norske investeringer i EU. Alternativt kan det innebære fortsatt norske investeringer basert på råstoff som ikke er fra Norge, men fra EUs egne fiskerier (og også canadiske fiskerier gjennom EUs frihandelsavtale med Canada).

Helt tilsvarende vil bortfall av veterinæravtalen gjøre Norge mindre attraktivt for utenlandske investorer i norsk fiskerinæring som ønsker å selge produkter i EUs markeder.

Bortfall av EØS-avtalen og anvendelse av WTOs regelverk for handel vil innebære at Norge heller ikke er del av EUs felles arbeidsmarked eller EUs tjenestemarked. Dette kan ha betydning for norske fiskeribedrifter. Det er nevnt ovenfor at norske fiskeribedrifter gjør bruk av arbeidskraft fra EU-land. Dermed kan norsk utmeldelse av EUs felles arbeidsmarked gjøre norsk produksjon i fiskerisektoren mindre konkurransedyktig. Dette kan stimulere norske investeringer i produksjon i EU. I modellapparatet kan dette forstås som økt w , altså økte lønnskostnader i Norge relativt til lønnskostnadene i EU. Men utenfor EØS står Norge fritt til å regulere innvandring fra EU og fra andre land slik vi ønsker.

En frihandelsavtale kan bøte på enkelte av utfordringene ved bortfall av EØS-avtalen. For investeringer i fiskerisektoren (og for norsk eksport av fisk generelt)

er det avgjørende om veterinæravtalen består, eller om den erstattes av en annen avtale som sikrer forenklet aksept for norske varer i EU. Et prinsipp for dette kan være nasjonale standarder med gjensidig godkjenning av norske varer i EU og av varer produsert i EU i Norge. Det er det såkalte *Cassis de Dijon*-prinsippet. Dette prinsippet vil gjøre det vanskelig for Norge å ha strengere reguleringer for matvareressikkerhet enn EU, og det kan gjøre det fristende å gjøre slike reguleringer mer liberale. En annen mulighet for en handelsavtale mellom Norge og EU på fiskerifeltet er at norske eksportører til EU forplikter seg til å følge reglene i veterinæravtalen. Sertifiserte bedrifter kan da få eksportere på tilsvarende betingelser som i dag. Dette kan være et sannsynlig utfall også fordi det kan være ønsket fra EUs side. Som beskrevet ovenfor er EUs fiskeforedlingsindustri i økende grad avhengig av importert råstoff.

En frihandelsavtale vil også påvirke tollsatsene som møter norsk fiskeeksport til EU. Det er sannsynlig at de vil øke for bearbeidet fisk, men kanskje ikke tilsvarende for lite bearbeidet fisk. Årsaken er at EUs fiskeindustri (enten den eies av EU-bedrifter eller av norske bedrifter) bruker mye norsk fisk i produksjonen. Det er dermed sannsynlig at en ny frihandelsavtale mellom Norge og EU som erstatning for EØS-avtalen vil gi handelshindre et sted imellom det EU praktiserer overfor andre land, og det Norge opplever som EØS-medlem. For en viktig vare som rund oppdrettsfisk vil tollsatsene ikke kunne øke fordi tollsatsene for Norge er MFN-tollsatsene.

Det siste alternativet til EØS-avtalen er EU-medlemskap. Det vil gi tollfrihet for norsk eksport til EU. Dette vil øke konkurransedyktigheten til norsk fiskeindustri. Et mulig utfall er at norske investeringer i EU avtar og erstattes med investeringer i norsk fiskeindustri fra EU-land. Dette avhenger av om bortfall av tollsatsene på bearbeidet fisk kan oppveie avstand til markedene og de relativt høye lønnskostnadene i Norge. Maurseth (2006) viser at for noen bedrifter er investeringer ikke først og fremst motivert av å unngå toll, men like mye av lokaliseringsfordeler i de ulike markedene. Men reduserte tollsatser for bearbeidede fiskeprodukter vil stimulere økt produksjon av slike varer i Norge.

EU-medlemskap har blitt forkastet av befolkningen i Norge i to folkeavstemninger. Begge gangene var kystbefolkningen avgjørende for resultatet (siden avstemningsresultatene var svært jevne). Dette hadde sammenheng med at de framforhandlede medlemskapsavtalene innebar at Norge ville bli del av EUs felles fiskeripolitikk (CFP). I begge avtalene innebar det at Norge måtte avgi fiskekvoter til EU. I tillegg var det ingen garantier mot at CFP kunne endres over tid. Prinsippet om relativ stabilitet har vært en permanent overgangsordning i EU.

Som medlem i EØS er Norge ikke medlem i EUs tollunion. I denne sammenhengen betyr dette at Norge kan utforme avtaler om handel, forvaltning av fiske-riressurser og investeringer med andre land på egen hånd. Som EU-medlem vil norske avtaler med tredjeland være del av EUs avtaleverk.

REFERANSER

- Bergh, T., Hanisch, T., Lange, E. & Pharo, H. (1983). *Norge fra U-land til I-land*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Chang, W. W. (2018). Brexit and its economic consequences. *World Economy*, 41 (9), ss. 2349–2373.
- Davies, R. B. & Markusen, J. R. (2020). *The structure of multinational firms' international activities*. NBER working paper 26827.
- Dunning, J. H. (1977). Trade, location of economic activity and the multinational enterprise: a search for an eclectic approach. I B. Ohlin, P.O. Hesselborn & P.M. Wijkmann (red.), *The International Allocation of Economic Activity*, Macmillan.
- Dunning, J. H. (1981). *International Production and the Multinational Enterprise*, Allen and Unwin, London.
- Eckhoff, T. (1992). Valget mellom frihandelsavtale og EØS. *Vardøger* 20, ss. 164–175.
- Helpman, E. (1984). A Simple Theory of International Trade with Multinational Corporations. *Journal of Political Economy*, 92 (3), ss. 451–471.
- Helpman, E., M. J. Melitz & S. R. Yeaple (2004). Export versus FDI with Heterogenous Firms. *American Economic Review* 94(1), ss. 300–316.
- HM Government. (2014). *Review of the Balance of Competencies and the European Union Fisheries Report*, London. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/335033/fisheries-final-report.pdf
- Hodne, F. (1981). *Norges økonomiske historie 1815–1970*, J. W. Cappelens Forlag.
- Hodne, F. & Grytten, O. H. (1992). *Norsk Økonomi 1900–1990*, TANO.
- Krugman, P. (1980). Scale Economies, Product Differentiation and the Pattern of Trade. *American Economic Review*, 70 (5), ss. 950–959.
- Krugman, P., M. Obstfeld & M. Melitz (2018). *International Economics – Theory and Policy Eleventh edition*. Pearson, London.
- Markusen, J. R & Venables, A. J. (2000). The theory of endowment, intra-industry and multi-national Trade. *Journal of International Economics*, 52 (2), ss. 209–234.
- Maurseth, P. B. (2006). Utenlandsinvesteringer i fiskeri- og havbruksnæringen – resultater fra en spørreundersøkelse. NUPI notat 705, Oslo.
- Lequesne, C. (2000). Quota Hopping: The Common Fisheries policy Between States and Markets. *Journal of Common Market Studies*, 38 (5), ss. 779–93
- Melitz, M. (2003). The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity. *Econometrica*, 71 (6), ss. 1695–1725.
- Navaretti, G. B. & Venables, A. J. (2004). *Multinational Firms in the World Economy*, Princeton University Press.

- NOU 2002: 13. *Eierskap til fiskefartøy*.
- NOU 2012: 2. *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet, Oslo.
- NOU 2014: 16. *Sjømatindustrien – Utredning av sjømatindustriens rammevilkår*, Nærings- og fiskeridepartementet, Oslo
- NOU 2019: 18. *Skattlegging av havbruksvirksomhet*, Finansdepartementet, Oslo.
- OECD. (2008). *Review of Fisheries in OECD Countries. Policies and Summary Statistics*. Paris.
- OECD. (2010). *Globalisation in Fisheries and Aquaculture. Opportunities and Challenges*. Paris.
- Perea, J. R. & M. Stephenson (2017). *Outward FDI from Developing Countries*, in *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018*. The World Bank Group, 101–144.
- Phillipson, J. & Symes, D. (2018). 'A sea of troubles': Brexit and the fisheries question', *Marine Policy*, 90, ss. 168–173.
- St.meld. nr. 32 (2018–2019). *Et kvotesystem for økt verdiskaping*, Nærings- og fiskeridepartementet, Oslo.

Vedlegg 8.A: Effektiv tollbeskyttelse

Et lakserøykeri i EU kjøper råstoff fra Norge for å produsere røyket laks. Tollsatsene påvirker på hvilken måte de er beskyttet mot konkurranse av import av røykt laks fra Norge. Den effektive beskyttelsen er den relative økningen i verdiskapning som tollsatser tillater at lakserøykeriet kan produsere. Anta at Norge kan selge røykelaks til EU for prisen P . Norge selger rund laks til EU for prisen P_r . Verdiskapning i produksjonsprosessen er salgsverdi av ferdig vare, P , fratrukket kostnader for innkjøp av råstoff, P_r . La videre t betegne tollsatsen for røykelaks og t_r tollsatsen på rund laks. Med toll kan produsenter i EU ta prisen $P(1+t)$. Produsenter i EU må betale prisen $P_r(1+t_r)$ for råstoff. La V_T være verdiskapning med tollbeskyttelse og V_W være verdiskapningen uten toll. Den effektive tollsatsen er forskjellen i verdiskapning som tiltales med toll og verdiskapning, uten toll dividert med verdiskapning uten toll.

$$\begin{aligned} \frac{V_T - V_W}{V_W} &= \frac{P(1+t) - P_r(1+t_r) - (P - P_r)}{P - P_r} \\ &= \frac{P(1+t) - P_r(1+t_r) - (P - P_r)}{P - P_r} = \frac{P(1+t) - P_r(1+t_r) - (P - P_r) + tP_r - t_rP_r}{P - P_r} \\ &= \frac{tP - t_rP_r + P - P_r(1+t_r) - (P - P_r) + tP_r}{P - P_r} = t + \frac{P_r}{P - P_r}(t - t_r) \\ &= \text{effektiv tollsats} \end{aligned}$$

Den effektive tollsatsen her blir høyere enn tollsatsen for ferdig vare. Om $2P = P_r$ slik at råstoffet utgjør halvparten av salgsverdien av ferdig vare, blir den effektive

tollsatsen $t + t - t_r$. Hvis tollsatsen på røykelaks er 13 prosent og tollsatsen på råstoff er 2 prosent, blir den effektive tollsatsen 24 prosent.

Vedlegg 8.B: Modell for beslutning om investeringer versus eksport

Her gjennomgås modellapparatet som kommenteres og drøftes i teksten.

Utgangspunktet er en bedrift som vurderer å betjene et marked. Etterspørselen i markedet er gitt ved:

$$A1) q = p^{-\sigma} Y$$

q betegner omsatt kvantum, p betegner pris og Y betegner størrelsen på markedet. σ er etterspørselselastisiteten.

Bedriften produserer fiskevarer ved å kombinere arbeidskraft og fiskeråstoff i en Cobb-Douglas produktfunksjon:

$$A2) q = a l^{\alpha} f^{1-\alpha}$$

Her betegner a bedriftens produktivitet, l er bruken av arbeidskraft og f er bruken av råstoff. α er kostnadsandelen til arbeidskraft i produksjonen. Med w som lønn og r som pris på råstoff gir kostnadsminimering at:

$$\frac{w}{r} = \frac{\alpha}{1-\alpha} \frac{f}{l}$$

Et gitt produksjonsvolum, q^* , krever da bruk av arbeidskraft og råstoff:

$$l = \frac{q^*}{a} \left(\frac{1-\alpha}{\alpha} \right)^{\alpha-1} \left(\frac{w}{r} \right)^{\alpha-1}$$

$$f = \frac{q^*}{a} \left(\frac{1-\alpha}{\alpha} \right)^{\alpha} \left(\frac{w}{r} \right)^{\alpha}$$

Det gir totale kostnader:

$$C = \frac{q^*}{a} \left(\frac{w}{\alpha} \right)^{\alpha} \left(\frac{r}{1-\alpha} \right)^{1-\alpha} = \frac{q^*}{a} w^{\alpha} r^{1-\alpha} \alpha^{-\alpha} (1-\alpha)^{\alpha-1}$$

Enhetskostnader blir dermed:

$$A3) MC = c = \frac{1}{a} w^\alpha r^{1-\alpha} \alpha^{-\alpha} (1-\alpha)^{\alpha-1}$$

Profitten til en bedrift med faste kostnader F er:

$$\pi = pq - cq - F$$

Bedriften velger å produsere slik at marginal profitt er null. Det innebærer at grenseinntekten er lik grensekostnadene. Det følger at bedriften setter priser som i neste siste likning under, og solgt kvantum som i siste likning:

$$\frac{d\pi}{dq} = p - \frac{dp}{dq} q - c = 0$$

$$p \left(1 - \frac{1}{\sigma} \right) - c = 0$$

$$p = \frac{\sigma}{\sigma - 1} c$$

$$q = p^{-\sigma} Y = \left(\frac{\sigma}{\sigma - 1} c \right)^{-\sigma} Y = \left(\frac{\sigma}{\sigma - 1} \right)^{-\sigma} c^{-\sigma} Y$$

Profitten for bedriften følger ved innsetning av p og q i uttrykket for profitt ovenfor:

$$\pi = \left(\frac{\sigma}{\sigma - 1} \right)^{1-\sigma} c^{1-\sigma} Y - \left(\frac{\sigma}{\sigma - 1} \right)^{-\sigma} c^{1-\sigma} Y - F$$

$$= \left(\frac{\sigma}{\sigma - 1} \right)^{-\sigma} c^{1-\sigma} Y \left(\frac{\sigma}{\sigma - 1} - 1 \right) - F$$

$$= \frac{1}{\sigma} \left(\frac{\sigma}{\sigma - 1} \right)^{1-\sigma} c^{1-\sigma} Y - F$$

$$= B c^{1-\sigma} Y - F$$

$$B = \frac{1}{\sigma} \left(\frac{\sigma}{\sigma - 1} \right)^{1-\sigma}$$

Dette viser et uttrykk for profitt som i teksten. Det første leddet, $Bc^{1-\sigma}Y$, betegner driftsoverskudd, mens det siste, F , altså er de faste kostnadene.



9. Brexit og framtidig fiskeriforvaltning i Nordsjøen

Trond Bjørndal og Gordon R. Munro

Samandrag Noreg og EU har samarbeidd om fiskeriforvaltning i Nordsjøen i meir enn 40 år. Dette omfattar fastsetjing av totalkvoter, medan kvotedelinga har vore uendra. Med Brexit vert det tre partar, noko som vil krevje ein ny avtale. Britisk økonomisk sone er viktig ikkje berre for eigne fiskarar, men og for Noreg og EU27, noko som kan føre til vanskelege forhandlingar. Ein må likevel sjå dette i ein større samanheng, der nye handelsavtalar kan vere avgjerande for kva ein kjem fram til på fiskerisektoren.

Nykelord økonomisk sone | kvotedeling | sonetilgjenge | spelteori | Nordsjøen

Abstract Norway and the EU have cooperated about fisheries management in the North Sea for more than 40 years. This includes setting TACs, while quota sharing has remained unchanged. With Brexit there will be three parties, and a new agreement will be required. The UK zone is important not only for British fishermen, but also for Norway and EU27, which may give rise to challenging negotiations. Nevertheless, this must be view in a larger context, as new trade agreements could be very important also for a fisheries agreement.

Keywords economic zone | quota sharing | quota access | game theory | North Sea

9.1 INNLEIING¹

Nordsjøen er eit svært produktivt fiskeområde av stor betydning for omkringliggjande kyststatar – Noreg, United Kingdom (UK), Sverige, Nederland, Frankrike, Tyskland, Danmark og Belgia, med gjennomsnittleg årleg fangst dei siste åra på vel 1,8 millionar tonn.² Pelagiske bestandar, botnfisk og skaldyr er alle viktige, sjølv om det varierer frå land til land.

Sidan innføringa av 200 nautiske mil (nm) eksklusive økonomiske soner (ØS) har kyststatane rundt Nordsjøen samarbeidd om forvaltning av delte bestandar. Noreg og EU kom fram til ein samarbeidsavtale for fem slike bestandar – torsk, hyse, sei, kviting og raudspette – alt i 1977, men avtalen vart ikkje underskriven før i 1980 grunna interne konflikter i EU. Formelt er avtalen kjend som *the Agreement on Fisheries between the EEC and the Kingdom of Norway*,³ heretter referert til som 1980-avtalen. Samarbeidet vart utvida til å omfatte nordsjøsild i 1986 innanfor ramma av 1980-avtalen. Samarbeidet omfattar fastsetjing av årlege totalkvoter (TAC – total allowable catch) og fordeling av desse mellom dei involverte statane. Denne avtalen har fungert i 40 år. Formelt er dette ein avtale mellom Noreg og EU. Brexit inneber difor at avtalen må utvidast til å omfatte UK, eller at ein eventuelt må kome fram til ein ny avtale. Det er òg samarbeid om forvaltning av andre bestandar, som me òg skal diskutere.

UK gjekk ut av EU den 31.1.2020 og dermed den sams fiskeripolitikken (CFP – common fisheries policy).⁴ Brexit kan ha viktige konsekvensar for fiskeriforvaltning. UK er ein viktig aktør i Nordsjøen, både fordi landet har store fiskekvotar, men også fordi fiskarane frå Noreg og EU27 har rett til å fiske i britisk sone. Med Brexit har òg mange krefter i UK gått inn for å få større kontroll med fiskeria. Dessutan er UK ein viktig fiskemarknad, med stor import av norsk sjømat, og dessutan med eksport av eigenfanga fisk til EU. Det er og viktig å vise til at det må forhandlast om nye handelsavtarar. Sjølv om dei formelt sett ikkje treng vere kopla saman med fiskeriforhandlingar, vil det indirekte gjerne vere ein samanheng (kapittel 2).

Føremålet med dette kapittelet er todelt. Det fyrste er å prøve å forklare kvifor samarbeid om forvaltning av seks sams fiskebestandar i Nordsjøen har vore vel-

-
1. Me takkar Peder Andersen, Robin Churchill, Alf Håkon Hoel, Jan Ivar Maråk, Ian Napier, Mogens Schou og dei to redaktørane, Arne Melchior og Frode Nilssen, for nyttige kommentarar under arbeidet med dette manuskriptet. Me er Rune Baug Mjørland ved Fiskeridirektoratet, som har skaffa til vege mykje av datamaterialet, stor takk skuldig.
 2. Norske fangstar og EU-fangstar pluss Færøyane og Russland, gjennomsnitt per år for 2014–2017, ICES område 4a, b og c, ICES fangstdata. .
 3. Official Journal of the European Union 1980 L226/48.
 4. Ein overgangsavtale som inkluderer handel og fisk er gjeldande ut 2020. Eventuelle endringar på fiskeriområdet vert difor (tidlegast) frå januar 2021.

lukka. Det andre er å analysere, eller kanskje heller å spekulere i, forvaltninga av desse ressursane etter Brexit. Sjølv om dette vil verte gjort ut frå eit norsk perspektiv, vil det og vere naudsynt å vurdere perspektiva til UK og EU27. Det avgjerande spørsmålet er om Brexit risikerer å skiple det vellukka samarbeidet, og i so fall korleis. For å få eit svar på dette må ein studere konsekvensane av Brexit for framtidig fiskerisamarbeid mellom UK og EU27. Det er naturleg å analysere desse problemstillingane med utgangspunkt i teorien for strategiske interaksjonar, òg kjend som spelteori (Grønbak mfl., 2020; Bjørndal & Munro, 2012). I denne teorien er det to hovudformer for spel, kooperative (samarbeidande) og ikkje-kooperative (konkurrerende). Dersom forhandlingane om ein ny fiskeriavtale bryt saman og ein endar opp med ikkje-kooperativ utnytting, vil det over tid kunne medføre at forvaltninga av viktige bestandar ikkje er berekraftig. For å unngå dette er det viktig å kome fram til ein avtale som erstattar 1980-avtalen og inkluderer UK, EU27 og Noreg, noko som på fagspråket vert kalla Den store koalisjonen. I denne analysen vil ein nytte fleire konsept frå denne teorien.⁵

Dette kapittelet er organisert som følgjer. I del 9.1 vert det gjeve ei stutt innføring i internasjonal havrett av relevans for fiskeriforvaltning i Nordsjøen. Situasjonen før Brexit vert studert i del 9.2, som omhandlar sentrale tema som kvotedeling i Nordsjøen og fisket til Noreg, UK og EU27. I del 9.3 ser me både på grunnane til at ein har hatt eit velfungerande samarbeid i Nordsjøen i 40 år, og presenterer ein analyse av ulike scenario av kva Brexit kan føre med seg. I del 9.4 vert det gjeve nokre sluttkommentarar og tema om vidare forskning på dette området. Vedlegget inneheld ein del statistisk materiale, her viser ein og til Bjørndal og Munro (2020) for meir data.

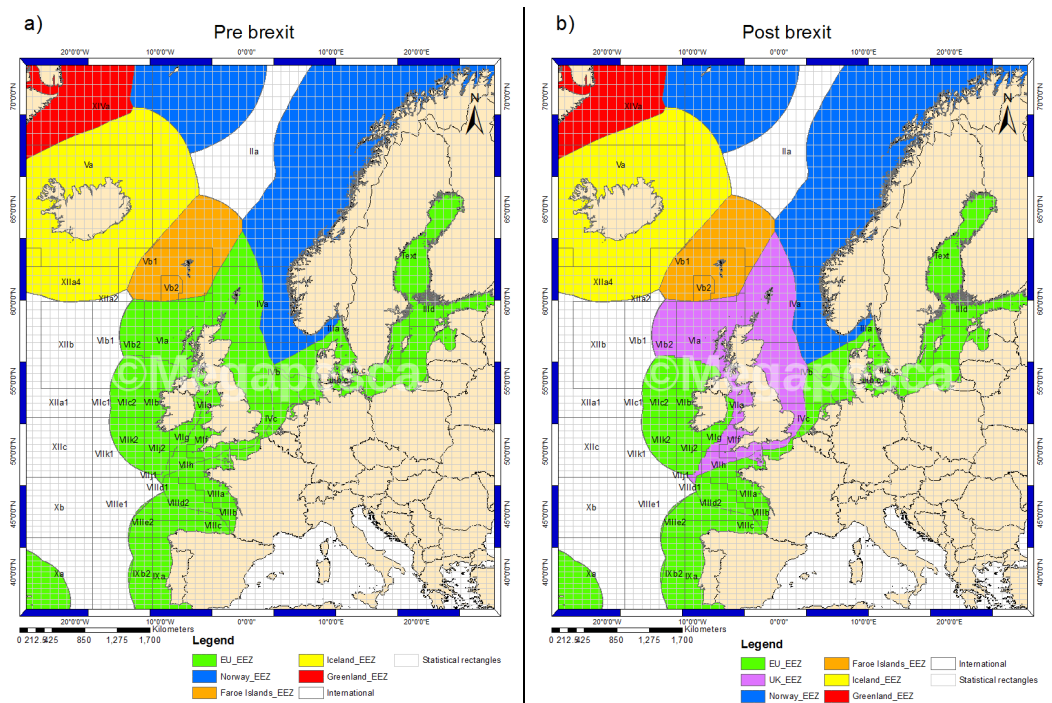
9.2 BAKGRUNN: INTERNASJONAL HAVRETT

Den internasjonale havretten representerer viktige rammevilkår for utnytting og forvaltning av fiskebestandar. Tradisjonelt skilde internasjonal lov mellom territorialfarvatn og «fjerne» farvatn. Opphøveleg var territorialfarvatnet berre tre nm, i dag utgjer det 12 nm. Fundamentet for den internasjonale havretten er gjeve ved 1982 UN Convention on the Law of Sea (UNCLOS) (UN, 1982). Denne konvensjonen etablerte 200 mils eksklusive økonomiske soner (ØS) der kyststatane har rett til å forvalte og utnytte aktuelle resursar.⁶

5. Sjø og Bjørndal og Munro (2020).

6. Innan ØS har kyststaten «exclusive rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living ----» (UN, 1982, artikkel 56(1.a)).

Sjølv om UNCLOS vart godkjend i 1982 og formelt sett vart internasjonal lov den 16.11.1984, oppretta mange kyststatar inkludert europeiske økonomiske soner i 1977, ettersom det på det tidspunktet var klart at slike soner ville verte del av havretten. Figur 9.1 illustrerer økonomiske soner i Nordaust-Atlanteren før og etter Brexit. Som ein ser, utgjer britisk ØS delar av Nordsjøen, Den engelske kanal, Norskehavet, Irskesjøen og havområda vest for Storbritannia. Sjølv om det er dei enkelte landa som har økonomiske soner, har EU i praksis for mange føremål ei sams økonomisk sone for alle medlemsland. Vidare kan fiskarar i hovudsak fiske innanfor sonene til alle medlemsland, om enn utanfor territorialfarvatna. Etter Brexit vil UK få kontroll over si økonomiske sone, medan EU-sona vil verte tilsvarande redusert. Dette inneber at ein får ein ny kyststat i dette havområdet.



Figur 9.1 Økonomiske soner i Nordaust Atlanteren: a) Pre-Brexit og b) Post-Brexit.

Kjelde: Goulding & Szalaj (2017).

Ettersom fiskebestandar er mobile, vil det typisk vere slik at ein bestand migrerer mellom to eller fleire økonomiske soner og/eller til det opne hav, utanfor 200 nm (UN, 1982, artikkel 63; artikkel 64). Ifylgje Food and Agriculture Organisation of

the United Nations (FAO) er to kategoriar internasjonalt delte bestandar relevante:⁷

- a. Delte bestandar – bestandar som migrerer mellom dei økonomiske sonene til to eller fleire kyststatar;
- b. Vandrane bestandar – bestandar som migrerer mellom økonomiske soner og det opne havet.

Dei seks delte bestandane i Nordsjøen som er gjenstand for analyse i dette kapitlet, fell alle inn under kategori a). Det skal likevel nemnast at det i Nordsjøen òg er stort fiske på andre bestandar, inkludert vandrane bestandar som makrell og kolmule, noko som vil ha innverknad på forvaltinga av dei sams bestandane.

Forvalting av delte bestandar a) vert omtalt i UNCLOS artikkel 63(1), der relevante kyststatar vert oppmoda om å samarbeide om forvalting av slike bestandar.⁸

Det er likevel viktig å merke seg at det ikkje er krav om at kyststatane skal kome til semje om forvalting. Dersom ein i god tru prøver å kome fram til samarbeid, men ikkje lukkast, skal kvar enkelt stat forvalte sin del av bestanden so godt ein kan ut frå det som elles vert stipulert i UNCLOS (Munro et al., 2004). Dette har relevans for Nordsjøen dersom partane ikkje kjem fram til semje om forvalting av sams bestandar.

9.3 SITUASJONEN FØR BREXIT

I denne bolken av kapitlet vil me gje ein omtale av kvotedeling i Nordsjøen fram til 2020 og av fiskeria i området.

Kvotedeling i Nordsjøen

Nordsjøen er eit viktig og produktivt fiskeområde. Sjølv om enkelte mindre bestandar berre er å finne i den økonomiske sona til ein kyststat, vert fleire bestandar delt mellom to eller fleire land grunna utbreiing av bestanden og vandringsmønster. Som nemnt forvaltar Noreg og EU seks sams bestandar, torsk, hyse, sei,

7. I tillegg er det to andre kategoriar, sterkt migratoriske bestandar, i hovudsak tunfisk, og diskrete bestandar på det opne hav (Munro mfl., 2004).

8. Ifylgje denne artikkelen skal relevante kyststatar kome saman «–to seek ---- to agree upon the measures necessary to co-ordinate and ensure the conservation and development of such stocks ----» (UN, 1982, artikkel 63(1)).

kviting, raudspette og nordsjøsild, med åtte land som har kvoter. I tillegg er det og fiske på fleire andre bestandar inkludert sams bestandar mellom Noreg og EU som ikkje er sams forvalta, og på vandrande bestandar.

Noreg og alle EU-landa etablerte 200 nm eksklusive økonomiske soner (ØS) per 1.1.1977. I antepasjon av dette starta Noreg og EU forhandlingar om ein fiske-riavtale alt i november 1976. I desse forhandlingane var det ein viktig føresetnad at tradisjonelle fangstmønster og gjensidige høve til å fiske skulle oppretthaldast so langt som råd var, sjølv om dette måtte «balanserst» over tid. Det er viktig å merke seg at balanse gjeld fangstverdi, ikkje fangstkvantum (Churchill & Owen, 2010). Kvar part skulle dessutan gje tilgjenge for fiskefartøy til den andre parten i si sone (Foss, 1991).

I april 1977 nådde ein fram til semje om forvaltning av fem sams bestandar: torsk, hyse, sei, kviting og raudspette (Noreg, 1981), men 1980-avtalen mellom Noreg og EU vart ikkje underskriven før i februar 1980. Grunnen til at det tok tid å få avtalen underskriven, var intern usemje mellom EU-land ettersom enkelte land kom ut betre enn andre (kapittel 2). Det var òg usemje om kor lang tid EU skulle få for å redusere fangstane i norsk sone i Barentshavet. Til slutt gjekk Noreg med på ein overgangsperiode fram til slutten av 1982 (Foss, 1991). Med andre ord – fangstkvotar var eit kontroversielt tema, noko som skulle vise seg også seinare i forhandlingar om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) i 1989–1991 og om EU-medlemskap, som starta i november 1992 (kapittel 2). Noreg har alltid gjeve uttrykk for at det ikkje skal vere nokon direkte samanheng mellom fiskekvotar og marknadstilgjenge, ettersom ein ikkje har ynskt å byte kvotar mot betre handelsvilkår. Det har likevel skjedd i ei viss grad.

Fiskeritavtalen mellom Noreg og EU, og kjend som Nantes-avtalen (Anon., 1979a), var tufta på ein vitenskapleg rapport frå ei ekspertgruppe med medlemmer frå Noreg og EU (Anon., 1979b). Ved fastsetjing av fangstkvotar tok ein omsyn til ei rekkje variablar inkludert fordeling av egg og larvar, ungfisk, gytebestand, gyteområde, utnyttingsgrad og fiskemønster (Anon., 1979b). Rapporten kom likevel ikkje med konkrete forslag om korleis dei ulike faktorane skulle vegast for å kome fram til ein fordelingslykel. Gjennom ein vidare prosess kom ein fram til ei fordeling for dei fem artane torsk, hyse, sei, kviting og raudspette som har vore uendra fram til i dag (Anon., 1979a).

Ifylgje 1980-avtalen skal Noreg og EU kome fram til årlege kvoteavtalar for delte bestandar i Nordsjøen, norsk fiske vest for Dei britiske øyane og ved Grønland, og EU sitt fiske i norsk økonomisk sone i Barentshavet (Foss, 1991).

Ei institusjonell endring med stor innverknad på fiskeriforvaltning i Nordsjøen og andre havområde var den sams fiskeripolitikken (CFP) til EU som var under

utvikling. 1970- og 1980-åra var òg ein periode med utviding av EU. Like før UK, Noreg, Irland og Danmark skulle starte medlemskapsforhandlingar med EU i 1970, vedtok det dåverande EU6-prinsippet om lik tilgjenge til fiskeressursane, noko som vart presentert som eit *fait accompli* og del av *acquis communautaire* til søkjarlanda. Fram til 1977, då økonomiske soner vart etablert, gjorde EU ingen freistnad på å fastsetje TAC eller andre kvotar. Motstand mot prinsippet om lik tilgjenge var ein viktig grunn til at Noreg røysta nei til å verte EU-medlem i 1973.

CFP har fire hovudelement – fiskeriforvaltning, hopehav med tredjeland, strukturetilpassing og marknadsorganisering – der dei to fyrste er relevante for denne analysen. Fiskeriforvaltning, som inkluderer fastsetjing av TAC i EU sine farvatn, er innanfor kompetanseområdet til EU, noko som òg er tilfellet for forhandlingar med tredjeland (Churchill & Owen, 2010). Prinsippet om «relativ stabilitet» vart innført i 1983 – tidlegare hadde det ikkje vore semje om kvoter. Med unntak for relativt små endringar har kvotefordelinga – målt i prosent av TAC – for dei ulike bestandane i ettertid vore uendra. Relativ stabilitet vart fastsett ved å ta omsyn til tre variablar – historisk fangst, preferensiell handsaming av regionar som var sterkt avhengige av fiske, og reduserte fangstar som fylgje av at EU-fartøy vart ekskluderte frå tredjeland ved innføring av 200 nm ØS (Churchill & Owen, 2010). Innan EU ligg dermed kvotedelinga i Nordsjøen (og andre område) fast. Då Portugal og Spania vart medlemmer av EU i 1986, vart det naudsynt med nye forhandlingar mellom Noreg og EU (kapittel 2). Portugal og Spania er begge kyststatar med store fiskeriinteresser. Grunna CFP var fiskekvotene i Nordsjøen alt fordelte då desse landa vart medlemmer av EU. I tillegg hadde særleg Spania, som tradisjonelt var ein viktig fjernfiskenasjon, mista tilgjenge til mange fiskefelt grunna innføring av økonomiske soner. Dette skapte forbitring på spansk side, noko som kom klart fram i forhandlingane med Noreg, ikkje berre i 1986, men òg seinare.

EØS-avtalen er svært omfattande og inkluderer mange sektorar i økonomien (Fossum & Graver, 2018). Parallelt med forhandlingane om EØS var det separate drøftingar om fiskerisamarbeid mellom Noreg og EU som førde til ei vidareutvikling av det bilaterale samarbeidet tufta på 1980-avtalen. Dette resulterte i ein ny avtale, ut frå ei brevtveksling, dagsett 2. mai, 1992. Formelt sett er dette ikkje del av EØS-avtalen (Foss, 1991).

Når det gjeld handel med fisk, fekk Noreg permanente tollfrie kvotar på rundt 30 000 tonn for produkt som tidlegare hadde hatt mellombels tollfritak. Fangstkvotar var ein viktig del av forhandlingane – eit tema som var politisk sensitivt i Noreg og kontroversielt i EU. Spania var klar til å blokkere ein avtale dersom det ikkje vart ei løysing på spørsmålet om fangstkvotar (kapittel 2). Noreg gav ei erklæring om at ein ville vurdere tilgjenge for EU til botnfisk nord for 62°N – dette

inkluderte ein årleg tilleggskvote for uer til EU på 1500 tonn. Vidare fekk EU torskekvotar nord for 62°N, som til dels skal kompenseras i Nordsjøen, til dels i andre område (Foss, 1991). Formelt sett vert desse byta gjort som del av 1980-avtalen.

EU har og ein torskekvote i fiskerivernsona ved Svalbard. Etter innføring av ØS reduserte Noreg gradvis torskekvotane for tredjeland i dette området. Dette skapte konflikhtar mellom Kystvakta og trålarar frå fleire land inkludert Spania. For å lette på det politiske presset tilbød Noreg ein autonom kvote utan kompensasjon,⁹ som skal utgjere gjennomsnittleg fangst i området av tredjeland i tiårsperioden fram til 1977.

Då Noreg og EU kom til semje om sams forvaltning av fem delte bestandar i 1977, var nordsjøsildbestanden på eit svært lågt nivå. Fisket vart stengt i 1977 for å hindre at bestanden vart utrydda, og fisket vart ikkje opna igjen før i 1984. Då dette skjedde, tilbød EU ein kvote til Noreg på berre 2 %, seinare 4 %. Noreg sa nei til dette og iverksette eit «demonstrasjonsfiske» for å vise at ein større del av bestanden var å finne i Norsk Økonomisk Sone (NØS). Som ein konsekvens av dette vart partane i 1986 samde om variabel deling av TAC: for ein gytebestand under 1,5 mill. tonn var Noreg sin del 25 %, for ein gytebestand mellom 1,5 og 2 mill. tonn fekk Noreg 29 %, som auka til 32 % dersom bestanden var større enn 2 mill. tonn. Frå og med 1998 vart partane samde om ei 29–71 deling av totalkvoten mellom Noreg og EU, uansett storleik på gytebestanden. Nordsjøsil er og del av 1980-avtalen.

Årlege totalkvotar (TAC) vert fastsett gjennom forhandlingar mellom Noreg og EU. Det internasjonale havforskningsrådet (ICES) har etablert statistiske rektangel som gjev eit nett for området mellom 36°N og 85°30'N og 44°V og 68°30'A. Nordsjøen utgjør område 4. Fastsetjing av TAC for bestandar i dette området og i andre område som Norskehavet er i stor grad tufta på kvoteråd frå ICES. Nasjonale kvotar vert deretter fastsett ut frå TAC. I tillegg er det ei rekkje tekniske reguleringar som t.d. maskevidde og minstestørleik og dessutan mange kontroll- og overvakingssystemar.

Tabell 9.1 gjev kvotar for dei seks bestandane som vert forvalta saman. Sjølv om delinga i prinsippet er *ad hoc* frå år til år, ligg kvotedelinga i realiteten fast. Dermed er det slik at når TAC for ein bestand vert fastsett, er dei nasjonale kvotane òg fastsett. Tabell 9.1 viser og kvotene for 2020 for å illustrere kor viktige dei ulike bestandane er. Når det gjeld kvantum, er nordsjøsil klart viktigast, deretter kjem raudspette, sei, torsk, hyse og kviting. For Noreg er sil og sei viktigast.

9. Goulding og Szalaj (2017) viser til at Noreg hevdar suverenitet i fiskerivernsona ved Svalbard, men at dette ikkje er akseptert av alle. EU og Noreg er samde om at fisket i sona skal forvaltast av Noreg. Som ein kuriositet kan nemnast at denne semja ikkje er bindande for UK etter Brexit. Sjå og Foss (1991).

Tabellen gjev òg annan informasjon. Det eine er *kvotebyte*, som inneber at kvotar vert overført frå ein part til den andre. Kvotebyta i 2020 er rimeleg avgrensa, men som vil verte vist seinare, er dei viktigare for enkelte andre bestandar. Det andre er *tilgjenge*, som inneber at ein kan fiske i sonene til den andre parten. Noreg har høve til å fiske opptil 60 000 tonn sild og heile kvotane av dei andre bestandane i EU sona, medan EU kan fiske store delar av sine kvotar i norsk sone.

Tabell 9.1 Totalkvotar (TAC), kvotedelar (%) for Noreg og EU, kvoteoverføringar (tonn), norsk og EU kvotar (tonn) for 2020, gjennomsnittleg pris per kg per art og kvoteverdiar for sams forvalta bestandar i Nordsjøen

Art ^{a)} (ICES- område)	TAC (tonn)	Norsk %-del	EU %-del	Overfø- ring frå Noreg til EU	Overfø- ring frå EU til Noreg	Norsk kvote ^{b)}	I EU- sona ^{c)}	EU- kvote ^{b)}	I NØS ^{c)}	Gj.snitts 2018 pris £/kg	Kvoteverdi 2020 £ mill.
Torsk	14.718	17	83	–	–	2.502	2.502	12,216	10.618	2,09	30,76
Hyse	35.653	23	77	300	–	7.900	7.900	27,752	20.644	1,45	51,70
Sei	79.813	52	48	–	200	41.703	41.703	38,110	38.110	0,81	64,65
Kviting	17.158	10	90	500	–	1.216	1.216	15,942	10.801	1,25	21,45
Raudspette	146.852	7	93	–	–	10.280	10.280	136,572	56.041	1,90	279,02
Sild	385.008	29	71	–	–	111.652	50.000 ^{c)}	273,356	50.000 ^{c)}	0,44	169,40

a) Alle fiskeslag vert fiska i ICES område 4; i tillegg vert sei fiska i område 3a og sild i område 7d.

b) Dette er etter kvoteoverføringar.

c) Dette er kvanta som kan fiskast i den andre part si sone.

d) Dette kan aukast med maksimum 10 000 tonn dersom det er turvande.

Kjelder: Agreed Record of Fisheries Consultations between Norway and the European Union for 2020 for alle kvotedelar og kvanta.

Prisar: Table 3.8a Landings into the UK and abroad by UK vessels by area of capture. 2018. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/833883/Chapter_3_Landings.xls.

Det er av interesse å sjå ikkje berre på kvanta, men òg på verdiar. For dette er det nytta britiske fyrstehandsprisar. Torsk er mest verdifull med pris £ 2,08/kg, deretter raudspette. Sild har den lågaste prisen med £ 0,44/kg. Dersom 2018 prisane er representative også for 2020, kan ein finne verdien av kvotane for dette året. Raudspette er mest verdifullt med ein kvoteverdi på £ 279 millionar, deretter sild.

EU-kvoten vert fordelt mellom dei aktuelle landa ut frå prinsippet om «relativ stabilitet». Dette inneber at dei ulike landa sine prosentvise kvotar ligg fast over tid. Som ein kan sjå (vedlegg, tabell V9.1), er UK dominerande når det gjeld torsk, kviting og hyse. For raudspette har UK nest størst kvote etter Nederland, for sild nest størst etter Danmark, medan Frankrike og Tyskland har større seikvotar enn UK.

Ut frå den fordelinga ein har mellom Noreg og EU (tabell 9.1) og «relativ stabilitet» til EU, kan ein finne dei relative kvotane til Noreg, UK og EU27 for ulike fiskeslag (tabell 9.2). UK dominerer for hyse og kviting og i realiteten også for torsk, medan Noreg er dominerande for sei. EU27 er dominerande for raudspette og sild, sjølv om Noreg har størst nasjonal kvote for den siste arten, deretter Danmark og UK.

Eit hovudspørsmål er om Brexit vil føre til endringar i dei relative kvotane. Det er og eit viktig moment om UK i framtida vil fylgje råd frå ICES ved fastsetjing av kvoter. Dette kjem me tilbake til i avsnitt 9.3.

Tabell 9.2 Relative kvotar (%) for Noreg, UK og EU27 av TAC

Art ^{a)}	Noreg %	UK %	EU27
Torsk (IV)	17	38,9	44,0
Hyse (IV)	23	65,0	12,0
Sei (IV, IIIa)	52	8,0	40,0
Kviting (IV)	10	60,2	29,8
Raudspette (IV)	7	27,0	66,0
Sild (IV, VIIId)	29	16,1	54,5

a) ICES-område i parentes, jf. figur 9.1.

Kvotebytte og tilgjenge til andre land sine soner er viktig av fleire grunnar. Kvotar vart fastsett ut frå situasjonen på 1970-talet og er dermed kanskje ikkje tilpassa tilhøva i enkelte land i dag. Kvotebytte tillet soleis større fleksibilitet (Andersen, Andersen, Hoff & Ståhl, 2017). Norske fartøy fiskar i EU-sona ettersom fiskeforekomstane kan vere større der, noko som vil medføre lågare fangstkostnader. Uansett grunn vil implikasjonen vere at tilgjenge i andre soner vil kunne medføre større økonomisk utbytte av kvotane.

Norske fiskeri i Nordsjøen

Noreg haustar omlag 70 % av totalt fangstkvantum i NØS. Resten vert hausta i internasjonale farvatn og i sonene til andre land, inkludert 14 % i EU-sona, der Nordsjøen er viktigast.

Norske fangstar i Nordsjøen er vist i tabell 9.3. Samla fangst auka frå 608 000 tonn i 2015 til ein topp på 901 000 tonn i 2018, ned til 858 000 tonn i 2019, med ein gjennomsnittleg årleg fangst på 752 000 tonn. I snitt vart 40,4 % hausta i NØS, 41,2 % i britisk sone og 18,4 % i EU27 si sone. I 2018 var fangst i UK-sona mykje

større enn i norsk sone,¹⁰ medan fangst i UK-sona i 2017 og 2019 var noko mindre enn i norsk sone. Dette illustrerer klart kor viktig britisk sone er for norsk fiskeri-næring. Når det gjeld EU27-sona, er fangstane dominert av kolmule.

Tabell 9.3 Norsk fangst i Nordsjøen^{a)}: NØS, UK ØS og EU27 ØS i 2015–2019. Tonn

Område	2015	2016	2017	2018	2019	Gjennomsnitt
NØS	306.060	280.235	307.445	281.154	345.649	304.109
UK ØS	247.720	212.949	297.019	461.264	329.554	309.701
EU27 ØS	54.406	142.315	151.512	158.953	182.951	138.027
Sum	608.186	635.499	755.976	901.371	858.154	751.837

a) Dette korresponderer til ICES område IV a, b og c – Skagerrak er ikkje omfatta. Sjå vedlegg for meir informasjon. Kjelde: Fiskeridirektoratet.

Tabell 9.4 gjev oversikt over norske fangstar av sams forvalta delte bestandar for 2015–2019 med fordeling på norsk sone, britisk sone og EU27-sona. Årleg fangst varierte mellom 180 000–211 000 tonn, med eit gjennomsnitt på 191 000. Når ein samanliknar med tala i tabell 9.3, ser ein at desse seks bestandane utgjer om lag ein fjerdedel av samla norsk fangst i Nordsjøen. I snitt kjem 58,3 %, 41,5 % og 0,2 % frå høvesvis norsk sone, britisk sone og EU27-sona. Når det gjeld kvantum, er sild viktigast, med i snitt 38,4 % frå britisk sone. Deretter kjem sei, med 48,7 % frå britisk sone. Tabellen syner kor viktig britisk sone er for Noreg, medan EU27-sona er nesten ubetydeleg for norske fiskarar.

Som vist i tabell 9.1 kan Noreg fiske heile kvotane av fem artar i EU sine soner, for nordsjøsilde opptil 60 000 tonn per år. Fangstane i UK-sona er mange år nær denne grensa.

Til samanlikning er omfanget av britisk og EU27 sitt fiske etter desse artane i NØS avgrensa (sjå vedlegg, tabell V9.4). Det er difor klart at britisk sone er langt viktigare for norske fiskarar enn det NØS er for britiske og EU27 fiskarar.

10. Dette skuldast store fangstar av kolmule i irsk og britisk sone og stor fangst av makrell i britisk sone.

Tabell 9.4 Norsk fangst av sams forvalta delte bestandar i Nordsjøen i 2015–2019. Tonn

Art	År					Gjennomsnitt
	2015	2016	2017	2018	2019	
Torsk – sum	5.139	5.710	5.592	5.553	4.582	5.315
– I NØS	2.257	2.372	2.464	2.952	2.440	2.497
– I UK ØS	2.865	3.220	2.984	2.389	2.085	2.708
– I EU27 ØS	17	118	144	212	57	110
Hyse – sum	1.885	1.489	2.080	1.440	1.416	1.662
– I NØS	860	754	969	864	1.023	894
– I UK ØS	1.024	714	1,083	539	384	749
– I EU27 ØS	1	21	28	37	9	19
Sei – sum	35.203	31.121	48.915	39.441	49.913	40.919
– I NØS	16.266	16.404	16.644	22.877	32.770	20.992
– I UK ØS	18.922	14.710	32.267	16.555	17.141	19.919
– I EU27 ØS	15	7	4	9	2	7
Kviting – total	1.046	1.079	895	977	1.106	1.021
– I NØS	209	179	297	190	560	287
– I UK ØS	837	879	595	784	541	727
– I EU27 ES	0	21	3	3	5	6
Raudspette – total	148	87	65	64	49	83
– I NØS	42	75	50	58	46	54
– I UK ES	68	11	15	6	3	21
– I EU27 ØS	38	1	0	0	0	8
Nordsjosild – total	136.213	150.154	132.943	163.907	127.739	142.191
– I NØS	77.478	90.432	85.415	107.659	72.723	86.741
– I UK ØS	58.718	59.541	47.450	55.878	54.620	55.241
– I EU27 ØS	17	181	78	370	396	208
Sum alle seks	179.634	189.640	190.490	211.382	184.805	191.190
– I NØS	97.112	110.216	105.839	134.600	109.562	111.465
– I UK ØS	82.434	79.075	84.694	76.151	74.774	79.365
– I EU7 ØS	88	349	257	631	469	355

Kjelde: Fiskeridirektoratet.

Britiske fiskeri og økonomisk sone

Etter at UK vart medlem av EU, vart den sams fiskeripolitikken CFP over tid det viktigaste instrumentet for å forvalte britiske fiskeri. Kvotar for bestandar som vert forvalta av EU, vert fastsett av EU saman med nasjonale kvotar, inkludert til tredjeland, og dessutan sams reguleringar for alle medlemsland. Mykje av det fylgjande er tufta på Napier (2017), som gjennomførte ein detaljert analyse av fiske i UK og EU27 sine soner for 2011–2015; dette er referanse til all faktisk informasjon i dette delkapittelet, om ikkje anna vert opplyst.

I femårsperioden 2011–2015 var gjennomsnittleg totalfangst av britiske fiskarar av fisk og skaldyr vel 650 000 tonn per år. Av det vart 81 % (82 % av verdi) hausta i britisk økonomisk sone og 14 % i EU27 sone. Dette viser klart kor viktig britisk sone er for britiske fiskarar. Britisk sone er òg viktig for fiskarar frå andre land. Tabell 9.5 gjev fangstar av dei 20 viktigaste fiseslaga for britiske fiskarar og EU-fiskarar – gjennomsnittleg kvantum og verdi per år for 2011–2015.¹¹ Fangstar av fiskarar utanom EU er ikkje med.

Tabell 9.5 Kvantum og verdi av dei 20 viktigaste fiseslaga og skaldyr hausta i UK ØS av britiske og EU27 fiskefartøy. Årleg gjennomsnitt for 2011–2015. Vekt i '000 tonn, verdi i £ millionar

Art	Kvantum UK fartøy	Kvantum EU27 fartøy	Totalt kvantum	Verdi UK fartøy	Verdi EU27 fartøy ^{a)}	Total verdi
Makrell	174,0 (33 %)	126,0 (18 %)	299,0 (24 %)	164,0 (25 %)	118 (22 %)	282,0 (24 %)
Sild	77,1 (15 %)	216 (31 %)	293,0 (24 %)	32,6 (5 %)	91,5 (17 %)	124,0 (11 %)
Tobis	2,0 (0 %)	88,5 (13 %)	90,5 (7 %)	0,6 (0 %)	27,6 (5 %)	28,2 (2 %)
Kolmule	3,3 (1 %)	48,7 (7 %)	52,1 (4 %)	0,9 (0 %)	13,1 (2 %)	14,0 (1 %)
Hestmakrell	7,7 (1 %)	34,4 (5 %)	41,1 (3 %)	3,0 (0 %)	13,4 (3 %)	16,4 (1 %)
Hyse	28,4 (5 %)	6,9 (1 %)	35,3 (3 %)	33,9 (5 %)	8,3 (2 %)	42,2 (4 %)
Sjøkreps	28,8 (5 %)	4,7 (1 %)	33,6 (3 %)	93,0 (14 %)	15,2 (3 %)	108,2 (9 %)
Sei	12,1 (2 %)	21,0 (3 %)	33,1 (3 %)	11,9 (2 %)	20,6 (4 %)	32,5 (3 %)
Kamskjel	26,9 (5 %)	4,8 (1 %)	31,7 (3 %)	48,2 (7 %)	8,7 (2 %)	56,9 (5 %)
Krabbe	26,9 (5 %)	1,7 (0 %)	28,6 (2 %)	34,0 (5 %)	2,2 (0 %)	36,2 (3 %)
Breiflabb	13,0 (2 %)	8,9 (1 %)	21,8 (2 %)	39,2 (6 %)	26,7 (5 %)	65,9 (6 %)

11. Data er ut frå ICES' statistiske rektangel. Der berre ein del av rektangelet er i britisk sone, vert det føreset at fangst i britisk sone er proporsjonal med den delen av rektangelet som ligg i britisk sone. Ifylgje Andersen et al. (2017) kjem i gjennomsnitt omlag 13 % av fangstverdi frå delte rektangel.

Art	Kvantum UK fartøy	Kvantum EU27 fartøy	Totalt kvantum	Verdi UK fartøy	Verdi EU27 fartøy ^{a)}	Total verdi
Lysing	6,9 (1 %)	14,2 (2 %)	21,1 (2 %)	15,1 (2 %)	31,2 (6 %)	46,3 (4 %)
Kviting	10,3 (2 %)	10,6 (2 %)	21,0 (2 %)	10,7 (2 %)	11,0 (2 %)	21,7 (2 %)
Raudspette	7,3 (1 %)	11,6 (2 %)	18,9 (2 %)	7,8 (1 %)	12,3 (2 %)	20,1 (2 %)
Sneglar	17,7 (3 %)	1,0 (0 %)	18,6 (2 %)	12,6 (-)	0,7 (-)	13,3 (-)
Anna ^{b)}	12,9 (2 %)	5,6 (1 %)	18,4 (2 %)	-	-	-
Villsvinfisk	1,8 (0 %)	13,9 (2 %)	15,7 (1 %)	0,2 (0 %)	1,3 (0 %)	1,5 (0 %)
Torsk	11,4 (2 %)	4,2 (1 %)	15,6 (1 %)	22,3 (3 %)	8,2 (2 %)	30,5 (3 %)
Augepål	0,0 (0 %)	15,4 (2 %)	15,4 (1 %)	0,0 (0 %)	1,3 (0 %)	1,3 (0 %)
Brisling	5,3 (1 %)	8,5 (1 %)	13,9 (1 %)	1,1 (0 %)	1,7 (0 %)	2,8 (0 %)
Sjötunge	1,8 (0 %)	5,4 (1 %)	7,2 (1 %)	13,7 (2 %)	40,2 (8 %)	53,8 (5 %)
Glasvar	3,5 (1 %)	3,9 (1 %)	7,5 (1 %)	9,1 (1 %)	10,1 (2 %)	19,2 (2 %)
Hummar	2,5 (0 %)	0,0 (0 %)	2,5 (0 %)	24,6 (4 %)	0,3 (0 %)	24,9 (2 %)
Havabbor	0,8 (0 %)	0,9 (0 %)	1,7 (0 %)	5,7 (1 %)	6,6 (1 %)	12,3 (1 %)
Andre artar	44,6 (8 %)	40,1 (6 %)	84,6 (7 %)	61,3 (10 %)	56,1 (11 %)	117,4 (10 %)
TOTAL	527 (100 %)	697 (100 %)	1.223 (100 %)	645 (100 %)	526 (100 %)	1.171 (100 %)

a) Estimert under føresetnad av at EU27-pris er lik den britiske.

b) Dette er artar der namn på artane ikkje er registrert – til skilnad frå «andre artar», der artane er registrert. Av denne grunn er det ikkje meiningsfullt å estimere verdi.

Gjennomsnittleg årleg fangst frå britisk sone er 1 223 000 tonn, av det 697 000 tonn eller 57 % til EU27-fiskarar og 523 000 tonn eller 43 % til britiske fiskarar. Total årleg verdi er £ 1,171 million; her er verdien til UK (55 %) større enn verdien til EU27 (45 %). Dette skuldast samansetjinga av fangstane, særleg større britiske fangstar av skaldyr. Som vist ovanfor (figur 9.1) er britisk sone ikkje berre i Nordsjøen, men omfattar òg store andre område, m.a. i Norskehavet.

Makrell¹² og sild utgjer nesten halvparten av fangstane for både UK og EU27. For EU27 er meir enn 70 % fangst av pelagisk fisk – tobis, kolmule og hestmakrell – alle viktige artar, fiskeri som er ubetydelege for UK.

Når ein ser på enkeltartar, er det stor variasjon med omsyn til kva som er viktig for UK og EU27, både med omsyn til kvantum og verdi. Kolmule og makrell vert forvalta som del av fiskeria i Norskehavet (Bjørndal, 2009), sjølv om det er store fangstar også i Nordsjøen, men dette vil ikkje verte vurdert nærare her. Når det

12. Mykje av makrellen vert hausta i ICES område IVa, i områda ved Shetland og mellom Shetland og Noreg.

gjeld andre bestandar, vil totalkvotar og reguleringar verte fastsett av EU med kvotar til Noreg og andre tredjeland, der det er relevant.¹³ Som regel vil norske fartøy ha tilgjenge til EU-farvatn for å fiske desse kvotane.

Samla fangst i britisk sone

For å finne samla fangst i britisk sone må ein og ta omsyn til fiske frå tredjeland – i praksis Færøyane og Noreg. For Færøyane er det hovudsakleg tale om pelagiske fiskeri. For Noreg er kolmule og makrell viktig, men òg nordsjøsild og botnfisk. Denne informasjonen er presentert i tabell 9.6, som syner at fartøy utanfrå UK står for 68 % av kvantum og 54 % av verdi, slik at britiske fiskarar står for 32 % av kvantum og 54 % av verdien av samla fangstar i britisk sone.

Tabell 9.6 Estimert kvantum og verdi av all fisk og skaldyr hausta i UK ØS av fartøy frå UK, EU27, Noreg og Færøyane^{a)}

	Kvantum '000 tonn	Verdi £ mill.
UK fartøy	526,8 (32 %)	644,9 (46 %)
EU27 fartøy	696,7 (43 %)	526,4 (37 %)
Færøyske fartøy	74,3 (5 %)	51,7 (4 %)
Norske fartøy	336,2 (21 %)	190,3 (13 %)
Sum	1.633,9 (100 %)	1.413,2 (100 %)
Av det samla ikkje-britiske fartøy	1.107,1 (68 %)	768,4 (54 %)

a) For UK og EU27 er tala gjennomsnitt for 2011–2015; for Færøyane og Noreg er tala for 2014. Kjelde: Napier (2017), figur 25.

I femårsperioden 2011–2015 er det estimert at EU27-fartøy årleg i gjennomsnitt hausta knapt 700 000 tonn fisk og skaldyr til ein verdi av nesten £ 530 millionar frå britisk sone (tabell 9.6). I same periode hausta britiske fartøy i snitt per år vel 90 000 tonn verdt rundt £ 110 millionar i EU27-sona. Dette inneber at EU27-fartøy i britisk sone haustar fisk til ein verdi som er meir enn sju gonger det britiske fartøy gjorde i EU-sona med eit kvantum som er fem gonger større.

I ein ny rapport oppdaterer Napier (2020) ein del resultat i Napier (2017). I 2018 var samla fangst av fisk og skaldyr av EU27-fiskarar i britisk sone vel 860 000 tonn, medan britiske fangstar i EU-sona var omlag 100 000 tonn. Med andre ord – EU27-fangstar i britisk sone var meir enn åtte gonger britiske fangstar i EU27-

13. Council Regulation (EU) 2019/124 fastset totalkvotar og andre reguleringar for 2019, sjå <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R0124>.

sona. Når ein samanliknar verdi, var EU27 sine fangstar i britisk sone verdt meir enn seks gonger verdien av britiske fangstar i EU27.

Desse resultatata viser at britisk sone er viktig og for andre land. Ifylgje Andersen et al. (2017) varierte årleg fangst av danske fartøy i britisk sone mellom 200 000–300 000 tonn til ein verdi mellom DKK 0,7–1,0 mrd. Dette tyder på at Danmark står for 33–43 % av EU27 sine fangstar i britisk sone. Innan EU27 har Danmark dei største fangstane i britisk sone. Andersen et al. (2017) gjev uttrykk for at dersom danske fiskarar vert utestengde frå britisk sone, eller tilgjenget vert redusert, vil det slå negativt ut ettersom ein ikkje vil kunne kompensere tapet ved auka aktivitet i andre område.

Som nemnt tidlegare er kvotebyte òg ein viktig del av fiskerisamarbeidet i Nordsjøen. I åra 2011–2016 fiska norske fiskarar i snitt per år knapt 156 000 tonn av kvotebyte i EU-soner, av det knapt 80 000 tonn i britisk sone (Bjørndal & Munro, 2020). Viktigaste art er kolmule, som vert hausta både i britisk og irsk sone. I britisk sektor er dessutan augepål og lange viktige, medan brisling i nederlandsk sektor er og viktig.

9.4 POST-BREXIT FISKERIFORVALTING I NORDSJØEN

Grunna Brexit har dei institusjonelle rammevilkåra for fiskerisamarbeidet i Nordsjøen endra seg ettersom det no vil vere tre heller enn to partar som må prøve å kome fram til ein samarbeidsavtale. Me vil no analysere det framtidige samarbeidet.

Brexit: konsekvensar for deling av fiskekvoter

Som konsekvens av Brexit har UK vorte ein sjølvstendig kyststat som må tilpasse seg UNCLOS og fleire andre internasjonale avtalar. UK er ikkje lenger medlem av CFP. UK vil verte part i forvaltning av delte bestandar med Noreg og EU, og vil måtte etablere kyststatsavtalar med begge desse partane. UK vil og ha kontroll over tilgjenge til britisk sone. Sjølv om UK gjekk ut av EU per 31.1.2020, vil overgangsavtalen medføre at det for praktiske formål ikkje vil vere endringar i 2020. UK vil verte part i forhandlingar med Noreg og EU om fastsetjing av totalkvotar, kvotedeling og andre forvaltingsinstrument med verknad frå 2021.

Når det gjeld fiskeriforvaltning for UK, kan ein skilje mellom fylgjande fiskeri:

- Norskehavet og Barentshavet – UK–EU27-bestandar
- Noreg–UK–EU27 – delte bestandar

I Norskehavet er fiske etter kolmule, makrell og norsk vårgytande sild viktigast. Som vist i tabell 9.5, er fiske av kolmule og makrell i britisk sone viktig, men utan at me går nærare inn på samarbeid om forvaltning av desse bestandane.

EU har ei torskekvote i Barentshavet på 21 518 tonn i 2020 – i prinsippet skal det vere med byte mot andre fiskeri. UK har 46,9 % av denne kvoten, men det er byte med andre land i EU, og UK har i fleire år ikkje utnytta sin kvote fullt ut. I tillegg har EU ei torskesone i Svalbardsona som utgjer 28 960 tonn i 2020. Dei viktigaste fangststatane her er Spania (39,8 %), Tyskland (19,8 %) og UK (13,2 %). Me går ikkje nærare inn på desse fiskeria i dette kapitlet, sjølv om ein skal vere merksam på at dei kan ha innverknad på framtidig fiskerisamarbeid i Nordsjøen.

Som nemnt har mange bestandar til no vorte forvalta som EU-bestandar. Når ein ser på tabell 9.5, viser det seg å vere stor variasjon mellom bestandane med tanke på kor store delar UK og EU27 har av kvantum og verdi. Me skal ikkje gå vidare inn på dette temaet, men vise til at i framtida vil enkelte artar verte eksklusive UK bestandar, andre eksklusive EU27-bestandar eller sams UK–EU-bestandar.¹⁴

Forhandlingane mellom UK og EU27 om framtidige relasjonar starta like etter at UK gjekk ut av EU. Dette inkluderer fiskerisamarbeid. Der Noreg ikkje har fiske på aktuelle bestandar, vil ein heller ikkje vere med i forhandlingane.

Når det gjeld det som har vore delte bestandar mellom Noreg og EU, vil det i framtida vere tale om tre partar. Tabell 9.2 syner noverande kvotedeling mellom Noreg, UK og EU27 for dei seks bestandane som er under sams forvaltning. Spørsmålet er om det vil verte endringar i denne kvotedelinga og andre viktige delar av samarbeidet som tilgjenge for fiskarar frå Noreg og EU27 til britisk sone.

I tillegg til dei seks bestandane under sams forvaltning har ein òg andre sams bestandar, men som ikkje vert sams forvalta. Dette gjeld tobis, lysing, piggvar, hestmakrell og augepål.¹⁵ Sjølv om dei formelt sett ikkje er gjenstand for sams forvaltning, er det likevel samarbeid mellom Noreg og EU om forvaltning av desse bestandane, igjen tufta på rådgjeving frå ICES. Av tabell 9.5 vil det gå fram at UK har lite eller inkje fiske på augepål, tobis og hestmakrell. Britisk sone er likevel viktig både for norske fiskarar og EU27-fiskarar når det gjeld desse bestandane. Det er òg stort kvotebyte for desse bestandane. UK, Noreg og EU27 vil måtte samarbeide om forvaltning av desse bestandane.

14. Ein del spesielle tilhøve vedkjem Irskesjøen. Sjå O'Higgins og O'Hagan (2019).

15. https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/norway_en.

Samarbeidet om sams forvaltning i Nordsjøen

Som nemnt har det vore samarbeid om fiskeriforvaltning i Nordsjøen i meir enn 40 år. Det gjev grunnlag for tre spørsmål. Kvifor har samarbeidet vore so vellukka? Korleis har partane hatt nytte av samarbeidet? Og kva vil skje vidare? Me vil no analysere desse spørsmåla.

I det heile har samarbeidet om sams forvaltning i Nordsjøen vore vellukka. Ein må likevel ikkje underslå at det til tider har vore problem. Torskebestanden har i ei årrekke vore på eit lågt nivå, medan andre bestandar synest å vere berekraftig forvalta. Me vil no kome inn på grunnar til at samarbeidet i Nordsjøen har vore stabilt.

Den fyrste grunnen er at berre to partar er involverte. Dess færre partar, dess større sjanse for suksess. Vidare har det vore rasjonelt for partane å samarbeide, i den forstand at utbyttet ved samarbeid har vore større enn det utbyttet ein ville ha ved konkurrerande utnytting av bestandane.¹⁶ Vidare har partane vore samde om fordelinga av kvotar, sjølv om det har vore misnøye frå skotsk side, noko me skal kome attende til.

Partane har og utvida forhandlingsrommet på ein måte som har auka det samla økonomiske utbyttet gjennom det som vert kalla «side-betaling» eller tilsvarande åtgjerder. Dette ser ein klart ved at partane tillet fiskarar frå den andre part å fiske i si sone. Vidare er det samarbeid om andre bestandar, og det er kvotebyte både i Nordsjøen og Barentshavet. Desse tilhøva er viktige for forvaltingsavtalen. At avtalen omfattar fleire bestandar, gjev større høve for samarbeid, særleg når ein i tillegg tek i bruk side-betaling. Historisk sett vart òg prinsippa for kvotedeling akseptert av alle forhandlingspartane.

Partane har nytt godt av stabilitet. Medan totalkvotene kan variere frå år til år, har dei relative nasjonale kvotane vore uendra. Difor har det ikkje vore naudsynt å forhandle om deling frå år til år. Sjølv om totalkvotar varierer over tid, vil variasjonen for berekraftig forvalta bestandar ikkje vere so stor, noko som gjev ei grad av visse for framtida. Dette er nyttig både for flåten og fiskeindustrien.

Framtida

Når det gjeld kvotedeling, er prinsippa som vert lagt til grunn, viktige. Desse omfattar sonetilhøyrighet og historiske fangstar. Dersom ein skulle leggje til grunn historiske fangstar, ville det innebere berre mindre endringar. Skulle ein derimot leggje til grunn sonetilhøyrighet, vil det kunne verte endringar for ei rekke bestandar.

16. Sjå Bjørndal og Munro (2020) for ei meir formell spelteoretisk analyse av desse spørsmåla.

I avsnitt 9.2 er det vist at britisk sone er svært viktig både for norske fiskarar og EU27-fiskarar. Britiske fiskarar på si side haustar mesteparten av sine fangstar i eiga sone. Dermed er britisk sone viktig for norske fiskarar, medan det motsette ikkje er tilfellet i same grad. Dette kan ha strategiske implikasjonar for kvotedeling.

Minst tre scenario er aktuelle:

I. Status quo. Framhald med noverande forvaltingsavtale med sams fastsetjing av totalkvotar, kvotedeling m.m.

II. Samarbeidsavtale mellom UK, EU27 og Noreg. Det er grunn til å rekne med at dette vil medføre noko større kvotar til UK for enkelte fiskeslag, og kanskje redusert tilgjenge for ikkje-britiske fartøy til britisk sone. Ettersom norske fiskarar og EU27-fiskarar berre i avgrensa grad kan kompensere dette med auka fangstar i andre område av Nordsjøen, vil det medføre tap for dei – og auka fangstar og inntekter for britiske fiskarar.

III. Ingen avtale. I dette tilfellet vil kvar part fastsetje eigne kvoter. Som nemnt i avsnitt 9.1, dersom kyststatar ikkje kjem fram til semje om forvaltning av delte bestandar, skal kvar stat forvalte sin del av bestanden i samsvar med reglane i UNCLOS (Munro et al., 2004). Dette vil truleg innebere at UK set større kvotar for relevante bestandar, og ein vil kunne kome i ein situasjon der summen av nasjonale kvotar vil kunne overstige ICES sitt kvoteråd.

Scenario I er lite realistisk, men er eit viktig referansepunkt for andre alternativ. Ein samarbeidsavtale (II) er det som ein i spelteori kallar Den store koalisjonen. Det er òg mogeleg med subkoalisjonar som inneber ein eksplisitt eller implisitt avtale mellom to av partane – Noreg–EU27, Noreg–UK og UK–EU27. Av desse knyter det seg størst uvisse til UK–EU27.

UK–EU27

Fiskeriforhandlingane mellom UK og EU27 vil verte krevjande. Dersom partane ikkje kjem til semje, kan det ha svært uheldige konsekvensar for fiskeriforvaltninga i Nordsjøen.

Lat oss fyrst peike på at når det gjeld forhandlingane mellom UK og EU27, kan ein ikkje sjå på UK som ein «part». Phillipson og Symes (2018) gjev uttrykk for at ein må sjå på UK som ein «koalisjon» som omfattar fangst, foredling og det offentlege. Interessene til fangst- og foredlingssektoren er ikkje dei same. Regjeringa vil naturlegvis måtte ta omsyn til begge sektorane og interessene til andre, i særleg grad Skottland, noko me skal kome attende til.

I kooperative spel er det viktig å kome til ei løysing som alle partar synest er «rettferdig» over tid. For at dette skal vere tilfellet, er det viktig at samarbeidsavtalen er

fleksibel. Phillipson og Symes (2019) viser til at resultatet av UK sine medlemskapsforhandlingar med EU på 1970-talet skapte stor misnøye hos fiskarane, som meinte dei fekk for liten del av kvotane. Denne misnøya vart styrka ved implementering av prinsippet om «relativ stabilitet» i 1983. På den andre side er det viktig å hugse på at den britiske regjeringa var med på forhandlingane om og godkjende den kvotefordelinga ein kom fram til. Goulding og Szalaj (2017) viser til at britiske fiskarar meiner det er stor skilnad mellom kvotar ut frå relativ stabilitet og sonetilhøyrighet, at britiske kvotar vart forhandla vekk, og at ein utanfor EU vil få større kvotar enn innanfor.

Under folkerøystinga om Brexit i 2016 var fleire grupper innan fangstsektoren aktive i kampanjen for «Nei til EU». Enkelte gjekk inn for å ekskludere ikkje-britiske fiskarar frå britisk sone, gjenoppbygging av britiske fiskeri og at UK skulle forvalte sine delar av fiskeressursane på eiga hand (Phillipson & Symes, 2018, *ibid.*). Dette svarar til scenario III ingen avtale.

Medan EU27 i stor grad krev at noverande fiskeritavtale skal halde fram etter Brexit (scenario I), med tilgjenge for deira fiskarar i britisk sone, har UK gjort det klart at ein vil ha «kontroll» over britisk sone. Konsekvensen kan vere at ein av partane bryt forhandlingane. Når det er sagt, kan krava verte moderert etter som forhandlingane skrid fram.

Prinsippet om sonetilhøyrighet har vorte nytta for å rettferdiggjere større kvotar for UK. Shepherd og Horwood (2019) viser til at dette ignorerer mange kompliserande faktorar. Fisk migrerer kontinuerleg og vil stundom endre distribusjonsmønster grunna klimaendring og andre miljøvariablar.¹⁷ Dermed finst det ikkje nokon enkel måte for å vege og kombinere den informasjonen som måtte vere tilgjengeleg. Goulding og Szalaj (2017) peikar på at ein ikkje kjenner definitiv tilhøyrighet av bestandar til økonomiske soner. Shepherd og Horwood (2019) peikar vidare på at «objektivt» fastsett kvotetilhøyrighet uunngåeleg vil vere forskjellige frå historiske fangstrater, noko som vil skape konflikhtar. I tillegg må det nemnast at ved eit velfungerande samarbeid vil mange av desse bestandane både på økonomisk og biologisk grunnlag verte hausta i britisk sone. Når det gjeld «rettferdig» fordeling, er det allokering av det økonomiske utbyttet frå hausting av ressursane som tel, ikkje kvar fisken vert hausta.

Det som i hovudsak vil motvirke eit slikt utfall, er fyrst og fremst handel med varer og tenester. UK eksporterer omlag 80 % av eigen fangst (volum) med 66 % til

17. Lysing, ein sams bestand som ikkje er gjenstand for sams forvaltning, er eit døme: Auka bestand har ført til utvida utbreiingsområde, slik at ein vesentleg del av bestanden no er å finne i NØS (kjelde: Agreed Record of Fisheries Consultations between Norway and the European Union for 2020 with regard to quota shares and all quantities). Tidlegare vart det òg vist til nordsjøisild, der ein stor del av bestanden er å finne i norsk sone når bestanden er stor.

EU27 (Goulding & Szalaj, 2017). Dersom ein ikkje kjem fram til ein avtale, vil ein kunne vente handelsrestriksjonar frå EU27 si side. Likevel, sjølv om varehandel er viktig, er servicesektoren uendeleg meir viktig for den britiske økonomien. Dette omfattar finansielle tenester der det er avgjerande for UK å få best mogeleg tilgjenge til EU27-marknaden.

Shepherd og Horwood (2019) peikar på at kvar freistnad på å justere kvotedelar vil garantert føre til konflikt. Dette har òg hendt frå tid til anna, m.a. då Spania vart EU-medlem. Ut frå deira vurdering vert kvotedelar avgjort i forhandlingar mellom relevante partar, ein prosess som vert påverka av vitskapleg informasjon, men på ingen måte avgjort av det. Dei seier vidare at det er utenkjeleg at marknadstilgjenge ikkje vert del av forhandlingane.

Ingen avtale vil i prinsippet innebere at alle tre partane som uavhengige kyststatar vil setje eigne kvotar tufta på tilrådingar frå ICES, sjølv om det kan vere ein subkoalisjon som samarbeider mot den tredje parten. Ettersom sum kvotar vil kunne utgjere meir enn 100 % av tilrådinga til ICES, kan dette over tid ha konsekvensar for berekraftig utnytting av bestandane. Dette scenarioet er modellert av Heath og Cook (2020). Deira konklusjon er at ingen avtale kan vere øydeleggjande for bestandane i Nordsjøen, kanskje særleg for torsk, der bestanden er på eit lågt nivå, og for nordsjøisild, som er ein pelagisk bestand.

Me meiner likevel at på lang sikt er eit slikt utfall ikkje rimeleg. Noreg, UK og EU27 er alle ansvarlege kyststatar som handlar innanfor rammene av UNCLOS. Sjølv om vanstell kan setje bestandar i fare for ei viss tid, vil ein rekne med at partane før eller seinare vil kome fram til semje.

Det er sjølvsagt ei viss fare for at forhandlingane vil bryte saman, men ein må òg sjå ein fiskeriavtale i ein større samanheng. Difor vil truleg ein situasjon med ingen avtale vere av temporær karakter. Spørsmålet vert dermed kva slag avtale som vil verte resultatet. Etter vår vurdering vil det verte visse endringar i noverande fiskeriavtale, som inneber at UK vil få noko større kvotar for enkelte bestandar, dvs. ein variant av scenario II. Det er òg grunn for å tru at UK vil få større kontroll over britisk sone, noko dei har rett til etter UNCLOS. Det er likevel grunn til å tru at slike endringar vil skje gradvis.

Noreg–UK

Det er vanskeleg å vurdere framtidige relasjonar mellom Noreg og UK når det gjeld fiskeri. UK er den største eksportmarknaden til Noreg, ein marknad det ikkje er lett å erstatte. Innan fiskerisektoren er britisk sone viktig for norske fiskarar, medan det motsette ikkje er tilfellet. Ein konsekvens av dette kan vere at UK krev

større kvotar for enkelte fiskeslag på kostnad av Noreg og kjem med endringar i norske fiskarar sin tilgang til britisk sone. Det er vanskeleg å sjå kva Noreg kan tilby for å oppretthalde dagens status quo.

Når det gjeld handel med fisk, er norsk fiskeeksport i stor grad ikkje i direkte konkurranse med britisk fanga fisk. Artar som torsk og hyse er svært populære i den britiske marknaden, og import kjem i tillegg til eigenfangst av desse artane. Den britiske foredlingsindustrien er i stor grad avhengig av tilgjenge til frosen blokk og filet frå Noreg, Island og Canada (Phillipson & Symes, 2018, s. 170). Ein kan difor vente sterke reaksjonar frå foredlingsindustrien dersom det skulle kome på tale med større handelsbarrierar mot norsk fiskeeksport til UK.

Kvar vil so dette plassere Noreg når det gjeld forvaltning av fiskebestandar i Nordsjøen? Dette vil i svært stor grad kome an på utfallet av forhandlingane mellom UK og EU27, sjølv om ein i prinsippet òg kan tenkje seg ein separat avtale mellom Noreg og UK27.

I scenario III vil UK forvalte sine delar av delte bestandar og ekskludere ikkje-britiske fartøy frå si sone. Frå norsk side ville det vere svært uheldig. Det vil vere eit tap på kort sikt, med eit større og meir alvorleg tap på lang sikt so sant ein ikkje kjem fram til semje om kvotedeling og gjensidig tilgjenge til respektive soner.

Dersom ein ikkje kjem fram til Den store koalisjonen, og samarbeidet disintegrerer, vil det vere både svært uheldig og alvorleg. Medan fiskerisamarbeidet har fungert i fleire tiår, vil manglande samarbeid over tid kunne true berekraftig utnytting av fleire bestandar. Skulle ein slik situasjon oppstå, vil ein – som argumentert for ovanfor – vone og tru at samarbeid vil verte gjenopprett etter ei viss tid.

Ved scenario I – status quo – ville ein i utgangspunktet rekne med at alt er tilfredsstillande for Noreg. Dette scenarioet inneheld likevel ein langsiktig risiko. Ein viktig part, den britiske fangstflåten, vil vere svært misnøgd og føle at fordelinga av vinstane ved samarbeid er urettferdig fordelt. At flåten i stor grad er konsentrert i Skottland, er òg eit moment i denne samanheng. Misnøye i flåtesektoren kan innebære ein kime til framtidig manglande stabilitet.

Ved scenario II vil britiske kvotar auke. I kva grad det vil skje på kostnad av norske, er uråd å seie. Det er i denne samanheng og verdt å minne om at norsk fiske-rinæring meiner at Noreg burde ha større kvotar av ein del bestandar i Nordsjøen.¹⁸ Dette vert grunngeve med endringar i distribusjonsmønsteret for enkelte bestandar, slik at tilhøyrrighet til norsk sone har auka over tid på kostnad av britisk sone. Ein kan difor vente at britiske krav om større kvotar i alle fall i ein viss grad vil verte møtt med norske motkrav.

18. Sjå t.d. *Fiskeribladet*, 20. mai 2017.

På kort sikt er det klart at Noreg vil vere best tent med scenario I status quo. Likevel kan ein variant av scenario II alt i alt virke som eit meir naturleg utfall. Dette ut frå den forhandlingssituasjonen ein har med kvotar og sonetilgjenge, som synest å vere i favør av UK. Vidare er UK ein viktig marknad for norske fiskeprodukt, medan det motsette ikkje er tilfellet. Det er vanskeleg å sjå kva Noreg kan tilby UK, t.d. i form av reduserte handelshindringar, som ville vere tilstrekkeleg for at UK ikkje vil krevje endringar når det gjeld kvotar og sonetilgjenge. Som nemnt ovanfor har det og alltid vore norsk politikk at ein ikkje skal kombinere kvoteforhandlingar med handelspolitikk, sjølv om ein ikkje alltid har halde seg til dette.

Det er og ein annan fordel ved scenario II, i og med det inneber at den britiske flåten i større grad vil vere tilfreds med avtalen, noko som gjer det mindre truleg at det vil kome framtidige krav om reforhandlingar av avtalen. Dette vil gjere avtalen meir stabil over tid, noko som vil kunne kome norsk fiskerinæring til gode i framtida.

Som konklusjon kan ein seie at det synest sannsynleg at Noreg må akseptere lågare kvotar for enkelte bestandar og dessutan endringar i rett til tilgjenge til britisk sone. Det er likevel grunn til å tru at eventuelle endringar vil skje over ein viss tidsperiode.

9.5 SLUTTMERKNADER

Noreg og EU har med grunnlag i ein avtale underskriven i 1980 hatt sams forvaltning av seks fiskebestandar i Nordsjøen og i tillegg samarbeidd på ei rekkje andre område. Dei to partane har saman fastsett totalkvotar, tufta på råd frå ICES, der fordelinga av relative kvotar mellom partane har vore uendra. Det er fleire grunnar til at dette samarbeidet har vore vellukka, m.a. at berre to partar har vore involvert og begge har tent på dette samarbeidet. Det at avtalen omfattar fleire bestandar, gjer den og meir fleksibel, noko som gjer det lettare å kome fram til semje. Tilgjenge til andre land sine økonomiske soner og kvotebyte har og vore viktig.

Situasjonen endrar seg med Brexit. Framtidig samarbeid mellom Noreg, UK og EU27 må skje i form av ein ny avtale, eventuelt gjennom ei tilpassing av 1980-avtalen, slik at UK kan verte del av den. Den økonomiske sona til UK er svært viktig for fiskarar frå Noreg og EU27, som ville verte skadelidande dersom dei skulle verte utestengde frå denne sona.

I dette kapitlet vert tre framtidsscenario vurdert: I status quo, II samarbeid i form av Den store koalisjonen og III ingen avtale. Forhandlingar mellom UK og EU27 om deira framtidige hopehav har alt starta. Dette inkluderer fiskeri, der det kan vere vanskeleg å kome fram til semje. Ein kan ikkje sjå bort frå at det ikkje vert

avtale om fiskerisamarbeid, i alle fall i fyrste omgang, noko som kan ha negative konsekvensar for berekraftig utnytting av bestandane i Nordsjøen. Dette vil vere uheldig, for alle partane involvert. Det synest difor rimeleg at det endelege utfallet vil vere ein variant av scenario II, som gjev noko større kvotar til UK samstundes som dei får større kontroll over eiga sone. Servicesektoren er særskild viktig for den britiske økonomien, og det er ikkje minst for å sikre tilgjenge for denne sektoren til EU-marknaden at ein vil vente fleksibilitet på fiskerisektoren.

UK er den viktigaste eksportmarknaden for Noreg og er òg ein viktig marknad for fisk. Ved forhandlingar mellom UK og Noreg er det vanskeleg å sjå kva Noreg kan tilby for å få større fleksibilitet når det gjeld fisk, sjølv om Noreg og kan ha grunnlag for å krevje større kvotar for enkelte fiskeslag. Ei samla vurdering tyder på at Noreg kanskje må vere budd på å akseptere lågare kvotar for enkelte bestandar.

I dette kapitlet har me konsentrert oss om Nordsjøen, sjølv om det er sagt at situasjonen der og kjem an på kva som skjer i andre havområde. Særleg gjeld det Norskehavet, der det i hovudsak er tale om hausting av vandrane bestandar. Her vil institusjonelle tilhøve òg endre seg. I vidare forskning vil det vere interessant å analysere konsekvensane av Brexit for fiskeriforvaltninga i Norskehavet.

Når det gjeld norsk fiske i britisk sone, vert over 90 % hausta i skotsk sone og under 10 % i engelsk sone (Bjørndal & Munro, 2020). Skotsk sone er òg viktigast for britiske fiskarar. I fiskerisamanheng er soleis Skottland det viktigaste landet i UK.

I ei folkerøysting om skotsk sjølvstyre i 2014 røysta 55 % mot sjølvstende og 45 % for. Til trass for dette står skotsk sjølvstyre til ei viss grad framleis på dagsorden. Ved parlamentsvalet i 2019 tok Scottish Nationalist Party (SNP), som går inn for sjølvstyre, 48 av 59 skotske sete i Parlamentet i Westminster. Ved folkerøystinga om Brexit i 2016 røysta 62 % i Skottland for å verte verande i EU, medan 38 % røysta nei. Mellom anna av den grunn har SNP teke opp igjen diskusjonen om sjølvstende og gjev uttrykk for at Skottland bør gå inn i EU.

Det ligg mange hindringar i vegen for skotsk sjølvstyre og eventuelt EU-medlemskap. Me skal ikkje spekulere meir om det, men dette kapitlet viser klart at eit sjølvstyrt Skottland ville vere ein viktig fiskeristat. Skotsk EU-medlemskap ville difor kunne gje opphav til nye og vanskelege fiskeriforhandlingar, særleg dersom skotsk fangstsektor ikkje er nøgd med fiskeriavtalen som ein no forhandlar om. Som nemnt var skotsk fangstsektor kanskje den sektoren som klarast sa nei til EU i 2016.

REFERANSER

- Andersen, P., Andersen, J. L., Hoff, A. & Ståhl, L. (2017). The economic consequences for the Danish fishery following the United Kingdom's decision to leave the European Union. København: Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen. IFRO Report, No. 263.
- Anon. (1979a). Agreed record of joint EEC Norway working group on stocks in the North Sea. Nantes: 3–4 July, 1979.
- Anon. (1979b). Report of the Norwegian – EEC Joint Scientific Sub-group on Distribution of Shared Fish Stocks in the North Sea. Bergen: 12–15 June, 1979.
- Anon. (2019). Agreement on Trade in Goods between Iceland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.
- Barange, M., Bahri, T., Beveridge, M.C.M., Cochrane, K.L., Funge-Smith, S. & Poulain, F. (red.) (2018). Impacts of climate change on fisheries and aquaculture: synthesis of current knowledge, adaptation and mitigation options. Roma: FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 627.
- Bjørndal, T. (2009). Overview, Roles, and Performance of the North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC). *Marine Policy*, 33, 685–697.
- Bjørndal, T. & Ekerhovd, N.A. (2014). Management of Pelagic Fisheries in the North East Atlantic: Norwegian Spring Spawning Herring, Mackerel, and Blue Whiting. *Marine Resource Economics* 29(1), 69–83. <https://doi.org/10.1086/676286>
- Bjørndal, T. & Munro, G. R. (2012). *The Economics and Management of World Fisheries*. Oxford: Oxford University Press.
- Bjørndal, T. & Munro, G. R. (2020). «Brexit and the Consequences for Fisheries Management in the North Sea.» Bergen: SNF arbeidsnotat A03/20.
- Bjørndal, T. & Lindroos, M. (2004). International Management of North Sea Herring. *Environmental and Resource Economics*, 29, 83–96.
- Churchill, R. & Owen, D. (2010). *The EC Common Fisheries Policy*. Oxford: Oxford EC Law Library, Oxford University Press.
- Ellefsen, H., Grønbæk, L. & Ravn-Jonsen, L. (2017). On International Fisheries Agreements, Entry Deterrence, and Ecological Uncertainty. *Journal of Environmental Management* 193, 118–125.
- Foss, T. (1991). Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet. Oslo: Rapport nr. 4. Europautgreiinga.
- Fossum, J. E. & Graver, H.P. (2018). *Squaring the Circle on Brexit. Could the Norway Model Work?* Bristol: Bristol University Press.
- Goulding, I. & Szalaj, D. (2017). Impact of Brexit on UK Fisheries. Lisboa, Megapesca technical report. <https://www.researchgate.net/publication/318317823>.
- Government of Norway, Ministry of Foreign Affairs (1981). St. prp. nr. 90. Om samtykke til å inngå ein avtale av 27. februar 1980 mellom Kongeriket Noreg og den Europeiske Økonomiske Fellesskapen om fiskeri. (Regarding permission to enter into an agreement on fisheries dated 27th February 1980 between the Kingdom of Norway and the European Economic Community).

- Grøn­bæk, L. & Lindroos, M. (2006). An Enforcement-Coalition Model: Fishermen and Authorities Forming Coalitions. *Environmental & Resource Economics*, 35, 169–194. <https://doi.org/10.1007/s10640-006-9012-4>.
- Grøn­bæk, L., Lindroos, M., Munro, G. & Pintassilgo, P. (2020) *Game Theory and Fisheries Management*. Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-40112-2_1.
- Heath, M. & Cook, R. (2020). *Risks to North Sea fish stocks and wildlife if post-Brexit fishery negotiations fail to reach agreement on quotas and access to UK waters: Extended technical report*. Strathclyde: Marine Modelling Research Report, The University of Strathclyde. <https://doi.org/10.17868/71708>
- Jensen, F., Frost, H., Thøgersen, T., Andersen, P. & Andersen, J.L. (2015). Game theory and fish wars: The case of the Northeast Atlantic mackerel fishery. *Fisheries Research*.
- Kaitala, V. & Munro, G.R. (1997). The Conservation and Management of High Seas Fishery Resources under the New Law of the Sea. *Natural Resource Modelling*, 10, 87–108.
- Munro, G.R., van Houtte, A. & Willmann, R. (2004). «*The Conservation and Management of Shared Fish Stocks: Legal and Economic Aspects*». Roma: FAO Fisheries Technical Paper No. 465.
- Napier, I. R. (2017). Fish Landings from the UK Exclusive Economic Zone and UK Landings from the EU EEZ. Scalloway: Report, 31st January, 2017, NAFC Marine Centre University of Highlands and Islands.
- Napier, I. R. (2020). Fish Landings from the UK EEZ 2015 – 2018. Scalloway: Report, 1st July, 2020, NAFC Marine Centre, University of Highlands and Islands.
- O'Higgins, T. & O'Hagan, A.M. (2019). A return to the tragedy of the commons? Brexit trade-offs and spatial analysis, an Irish perspective. *Marine Policy*. doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103524
- Phillipson, J. & Symes, D. (2018). A sea of troubles': Brexit and the fisheries question. *Marine Policy*, 90, 168–173. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.12.016>.
- Shepherd, J. & Horwood, J. (2019). Brexit and UK fisheries. Choppy seas ahead? *Ocean Challenge*, 23(2), 24–26.
- United Nations (1982). *United Nations Convention on the Law of the Sea*. New York: UN Doc. A/Conf.62/122.

Vedlegg

Tabell V9.1 Relativ stabilitet i EU – Nordsjøen og tilhørende område^{a)}

Species	Belgium	Denmark	Germany	France	Netherlands	Sweden	UK
Cod	3,6 %	20,5 %	13,0 %	4,4 %	11,6 %	0,1 %	46,9 %
Haddock	0,7 %	5,1 %	3,2 %	5,7 %	0,6 %	0,5 %	84,2 %
Saithe	0,1 %	8,6 %	21,8 %	51,3 %	0,2 %	1,2 %	16,7 %
Whiting	2,1 %	9,3 %	2,4 %	13,9 %	5,4 %	0,0 %	66,9 %
Plaice	6,2 %	20,0 %	5,8 %	1,2 %	38,5 %	0,0 %	28,5 %
Herring	0,0 %	29,5 %	17,8 %	7,9 %	20,4 %	1,7 %	22,6 %

a) Dette omfatter ICES område 3a og 7d.

Kjelde: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0123&qid=1396448139289&from=DA>.

Tabell V9.2 Samla norsk fangst i UK ØS 2015–2019. Tonn

	2015	2016	2017	2018	2019
Kolmule	115,161	90,838	140,267	201,253	98,131
Makrell	19,437	12,328	46,921	157,585	128,201
Sild	58,718	59,541	47,450	55,878	54,620
Sei	18,922	14,710	32,267	16,555	17,141
Tobis	15,937	14,866	7,318	12,404	15,044
Lange	6,358	6,729	8,067	6,807	6,307
Torsk	2,865	3,220	2,984	2,389	2,085
Lysing	2,229	2,772	2,251	1,060	1,304
Brosme	2,200	1,792	1,712	1,681	1,804
Blåkveit	2,060	1,991	1,648	1,368	1,132
Andre	3,832	4,162	6,135	4,284	3,786
Sum	247,720	212,949	297,019	461,264	329,554

Kjelde: Fiskeridirektoratet.

Tabell V9.3 Norsk fiske i EU27 ØS

	2015	2016	2017	2018	2019
Kolmule	43,045	122,850	144,721	149,591	173,295
Makrell	0	17	7	6	8
Sild	17	181	78	370	396
Sei	15	7	4	9	2
Augepål		1			
Lange	14	84	102	63	1
Torsk	17	118	144	212	57
Lysing	1				
Brosme		1	1	2	
Anna	8,297	19,056	6,455	8,700	9,192
Total	51,406	142,315	151,512	158,953	182,951

Kjelde: Fiskeridirektoratet.

Tabell V9.4 Britiske og EU27 fangstar av sams forvalta delte bestandar i NØS sør for 62°N (ekskl. Skagerrak). Tonn

	2015	2016	2017	2018	2019
Torsk UK	2,862	2,617	2,695	1,736	1,248
Torsk EU27	5,798	5,122	5,484	7,071	3,695
Torsk sum	8,661	7,739	8,179	8,808	4,943
Hyse UK	5,895	5,762	5,021	3,345	2,657
Hyse EU27	1,853	1,409	1,526	1,324	1,181
Hyse sum	7,748	7,171	6,547	4,669	3,838
Sei UK	1,764	1,406	1,232	1,568	1,434
Sei EU27	12,050	7,826	10,936	11,889	10,831
Sei sum	13,815	9,232	12,168	13,458	12,265
Kviting UK	761	704	686	404	513
Kviting EU27	92	109	110	112	111
Kviting sum	854	814	796	516	624
Raudspette UK	819	946	981	236	482
Raudspette EU27	7,983	9,117	9,972	7,962	6,448
Raudspette sum	8,803	10,063	10,953	8,198	6,930
Sild UK	460	2,456	1,058	0	0
Sild EU27	18,272	20,208	5,186	1,885	873
Sild sum	18,732	22,664	6,244	1,885	873

Kjelde: Fiskeridirektoratet.

Om forfatterne

Arne Melchior (f. 1953) er samfunnsøkonom (dr.polit., UiO) og seniorforsker ved Norsk utenrikspolitisk institutt/ bistilling UiT Norges arktiske universitet. Hovedfokus er internasjonal handel, se f.eks. hans utgivelse *Free Trade Agreements and Globalisation*, Palgrave Macmillan 2018.

Christel Elvestad (f. 1972), professor ved Handelshøgskolen, Nord universitet. Elvestad arbeider innen feltet internasjonal politisk økonomi med vekt på globale verdikjeder og matvarehandel.

Edgar Henriksen (f. 1957) er seniorforsker ved Nofimas avdeling for næringsøkonomi og er fiskerikandidat med spesialisering i samfunnsøkonomi. Han har erfaring fra offentlig forvaltning og privat rådgiving. Henriksen bidrar i boka *Fisken og folket* (Orkana, 2016).

Finn Arnesen (f. 1962) er professor i rettsvitenskap og ansatt ved juridisk fakultet, Universitetet i Oslo, hvor han er ansvarlig faglærer for EØS-rett. Han er bidragsyter til, og en av redaktørene av, Arnesen et al. (red.), 2018, *Agreement on the European Economic Area – A Commentary*. Nomos Verlagsgesellschaft.

Frode Nilssen (f. 1960) er professor i internasjonal handel og markedsføring ved Handelshøgskolen, Nord universitet og forskningsprofessor ved Fridtjof Nansens Institutt. Hans forskning har særlig fokus på strategi og betingelser for internasjonal handel med sjømat.

Frode Veggeland (f. 1968) er professor ved institutt for helse og samfunn, Universitetet i Oslo og forsker ved NIBIO. Se f.eks. H. Rommetvedt og F. Veggeland (2019): Parliamentary Government and Corporatism at the Crossroads. *Government and Opposition*, 54(4), 661–685.

Gisle Solvoll (f. 1959) er professor i transportøkonomi ved Handelshøgskolen, Nord universitet (HHN). Solvoll arbeider med økonomiske analyser innenfor samferdselssektoren.

Gordon R. Munro (f. 1934), professor ved University of British Columbia. Munro er forfatter av *The Economics and Management of World Fisheries* (med T. Bjørndal, OUP) og *Game Theory and Fisheries Management: Theory and Applications* (med Grønbæk, Lindroos og Pintassilgo, Springer).

Hege Medin (f. 1973) har en ph.d. i samfunnsøkonomi og er seniorforsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Hun har nylig publisert artikkelen «Free trade agreements in a small, open economy: the case of Norway» i *The World Economy* (2019), 42, 3438–3446.

Markus Aurelius Beckstrøm Laurantzon (f. 1992) er advokatfullmektig i Wikborg Rein. Høsten 2019 og våren 2020 var han vitenskapelig assistent ved Nordisk institutt for sjørett, Universitetet i Oslo, og skrev om det globale handelsregimet for fisk, inkludert sammenhengene mellom EØS, EU og WTO.

Per Botolf Maurseth (f. 1969) er førsteamanuensis ved Handelshøgskolen BI, Institutt for samfunnsøkonomi. Maurseth arbeider med internasjonal økonomi, økonomisk geografi og økonomisk vekst.

Terje Andreas Mathisen (f. 1978) er professor i samfunnsøkonomi og prodekan for forskning ved Handelshøgskolen, Nord universitet (HHN). Mathisen arbeider med anvendt mikroøkonomi og har et spesielt fokus på økonomiske analyser innen transport.

Trond Bjørndal (f. 1953), professor, Samfunns- og næringslivsforskning (SNF); tidligere NHH, NTNU, Univ. of Portsmouth og World Fish. Forfatter av *The Economics of Salmon Aquaculture* (med F. Asche, Wiley) og *Economics and Management of World Fisheries* (med G.R. Munro, OUP).