



Norwegian Institute
of International
Affairs

EUs tollkvoter – markedsadgang eller proteksjonisme?

Arne Melchior, NUPI/UiT

Innlegg Tollkvote EU, utvidet referansegruppemøte 17.6.2022



Bakgrunn

- Prosjekt Tollkvote EU, finansiert av FHF 2021-22
- Nofima & NUPI, budsjett 1 mill. NOK delt på to, prosjektleder Arne Melchior, Nofima administrativt ansvarlig
- Det kommer tre hovedpublikasjoner
 - Felles rapport med bidrag fra Nofima og NUPI
 - Artikkelen «The tariff quotas of the European Union: Market access or protectionism», av Arne Melchior
 - Artikkel fra Nofima
- Utkast til de to første sirkulert før møte 17.6.
- Vil gjøres ferdig og publiseres etter møtet
- Rapport innen 21.6.

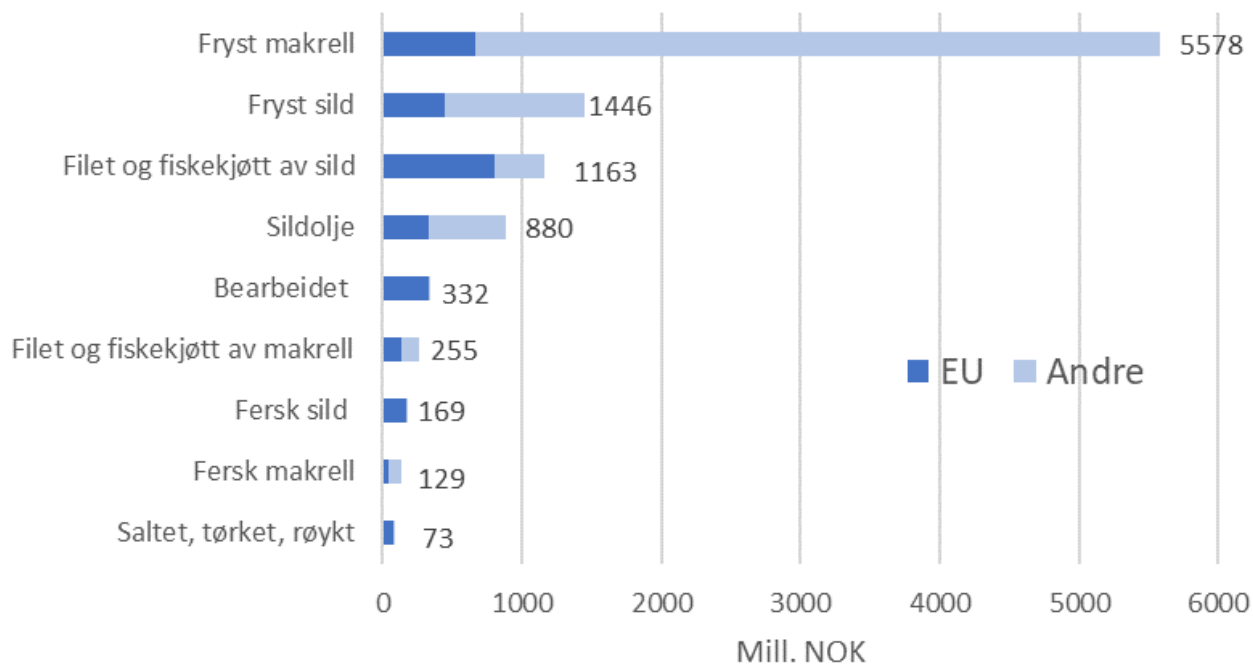
NUPIs faglige bidrag i prosjektet

- Analyser basert på importdata for EU: Artikkelen som presenteres her pluss bidrag til rapport
- Rapportbidrag: 30 sider + 3-4 sider sammendrag av artikkel
 - Analyser av pelagisk eksport basert på norske eksportdata 2010-2021
 - Deskriptiv analyse basert på fagartikkelens database
 - Analyser basert på norske eksportdata på bedrifts-/transaksjonsnivå
- Samt bidrag gjennom felles rapportskrivning og prosjektledelse
- Og oppbygging av en ny database med 69 mill. observasjoner for handel, toll og tollkvoter 2000-2020/21

30% av eksporten av pelagisk sjømat går til EU

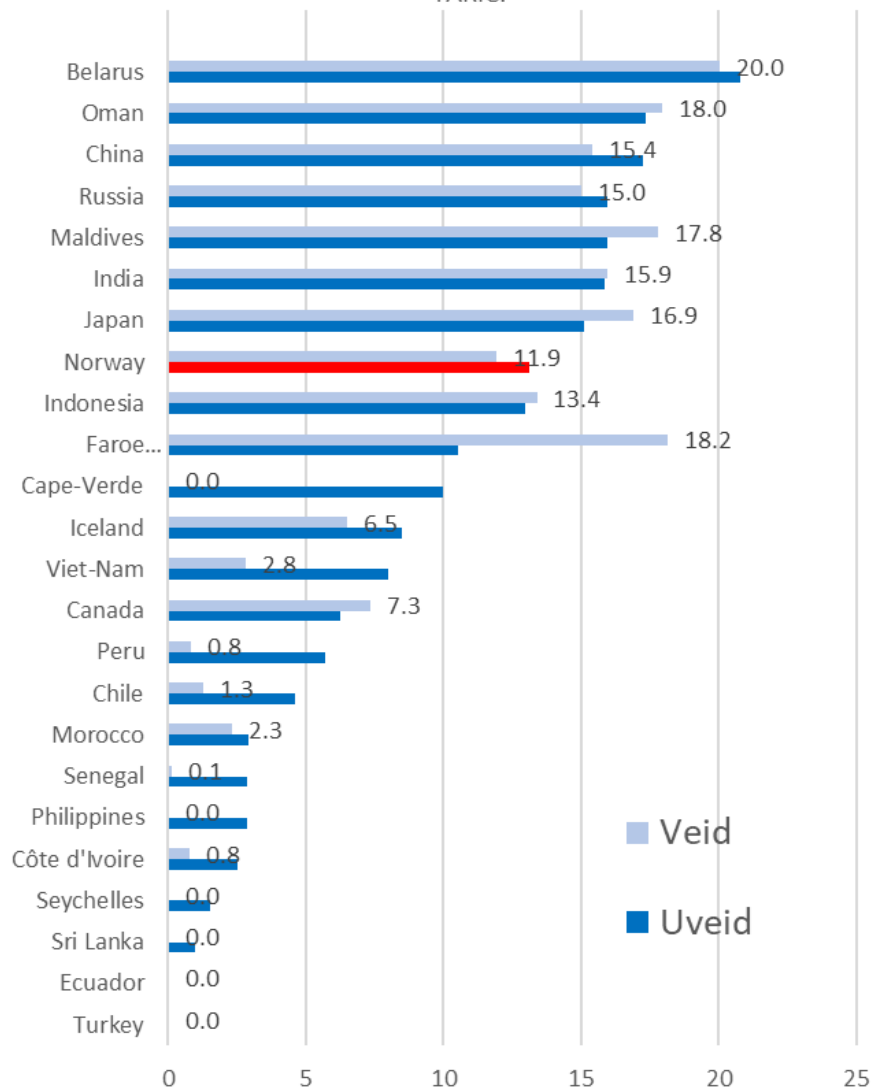
Figur 1: Norsk eksport av pelagisk sjømat i 2021 (mill. NOK), fordelt på EU og andre eksportmarkeder.

Kilde: Framstilt med data fra SSB, Statistikkdatabanken.



Norge møter relativt høy toll i EU

Figur 8: Tollen for de 24 største tredjelandets leverandørene for pelagisk sjømat til EU 2019. Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra Eurostat og TARIC.

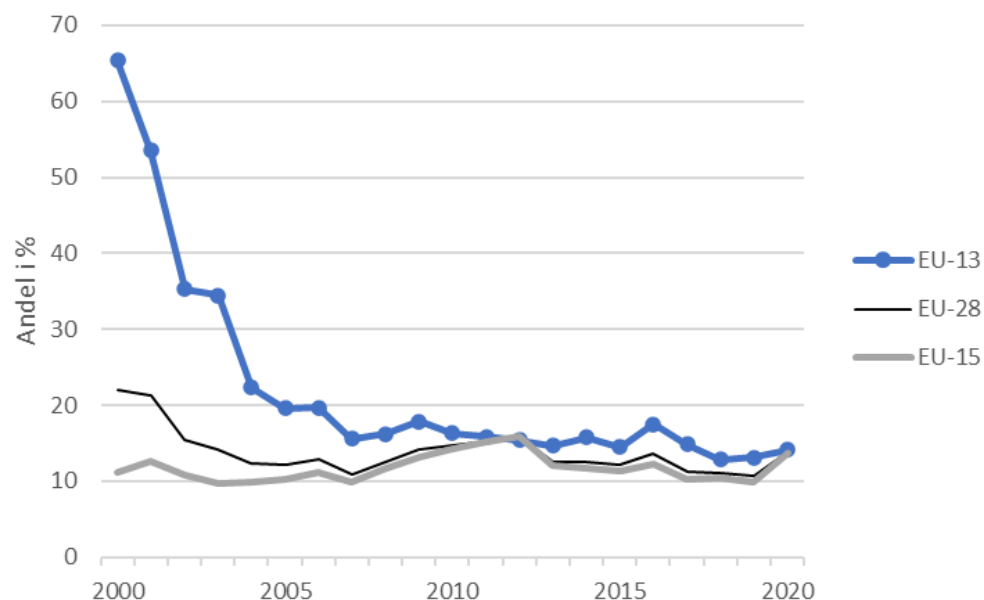


Norge tapte terreng ved øst-utvidelsen

- Norges andel fra 22 til 14%
- Men fortsatt den største enkelt-leverandøren
- Foran Nederland, Polen, Danmark, Tyskland
- 2/3 av importen er fra EU selv

Figur 7: Norges andel av EUs import av pelagisk sjømat 2000-2020.

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Eurostat og TARIC.



Andeler av import til EU-28 inkludert intra-EU:
 Bearbeidet pelagisk lavt, men litt økning for sild
 Filét av sild – høy andel for de nye medlemslandene

		2000	2010	2019
Sild	Fersk	45.2	31.6	20.6
	Fryst	52.3	36.3	21.2
	Filét	22.1	17.1	17.2
	Bearbeidet	5.7	10.5	9.1
Makrell	Fersk	10.5	14.7	3.4
	Fryst	37.7	9.4	7.6
	Filét	8.1	24.5 (feil?)	7.9
	Bearbeidet	0.2	0.0	0.1
Saltet, tørket, røykt		8.3	7.7	3.7
Sum pelagisk		22.0	14.6	10.7

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra Eurostat

NUPI bidrag 1 i prosjektet: En ny database

En seig jobb: To måneder istedenfor to uker

- Eurostat: EUs import på 8-sifret HS-nivå 2000-2020, store bulk filer
 - Også tilsvarende data fra sjømatrådet, for fisk
- EUs toll på 10-sifret nivå fra TRAINS, bulk download
 - Feil på fil 2001, ellers OK med standardiserte filer
 - Mye jobb med tollpreferanser, med landgrupper som skifter over tid
- Tollkvoter fra EUs egne filer for toll på 10-sifret nivå
 - Gir kobling til varenumre, med løpende nomenklatur
 - Heldigvis få tollkvoter for undergrupper av land
- Fil med 89000 klassifiseringsendringer over tid!
- Rapporter for bruk av tollkvoter fra 2006-2021
 - Uten varenumre, fil på ca. 20000 observasjoner
- Mye jobb mer formattering, rensing, fletting etc.
 - Data på 10-sifret aggregert til 8 siffer
- Gir komplett datasett 2000/2006-2020 (2021)
 - Dummy-analyse fra 2000, flere data fra 2006
- En database som kan brukes for mange formål og evt. utvides

Motivasjon for analysen (1) Måle virkningen av tollkvoter

- Forsøk på å måle effekten av tollkvoter på handelen statistisk
- Man må da sammenlikne Norges eksport med eksporten fra andre land
- Det er da naturlig å bruke data for EUs import fra alle land
- Pelagisk – fanges ikke bra opp på 6-sifret nivå der data for hele verden er lett tilgjengelig – men i EU-data på 8 siffer
- For EU fins omfattende og gode data for handel, toll og tollkvoter åpent tilgjengelig
- Jobben med å organisere data for sjømat er nesten like stor som å ta ut data for alle sektorer, så vi tar ut data for alt
- Muliggjør også et komparativt perspektiv
 - Pelagisk/annen sjømat; sjømat/andre sektorer; fryst/fersk etc.

Motivasjon for analysen (2) Finne ut hvordan tollen påvirker handelen

- Man kan ikke analysere tollkvoter uten å analysere toll
- Betydelig usikkerhet om «toll-elasticitetene» som måler hvor mye handelen endres ved en 1% endring i toll
- Typisk resultat i handelsforskningen er -5
 - Head & Mayer (2014), brukt i tollberegninger i Melchior (2020) Sjømatnæringen og Europa
- Men Fontagné et al. (2019) beregnet elasticiteter på HS 6-sifret nivå med snitt for sjømat på minus 11.7%!
- Viktig å få større sikkerhet om dette
- Betyr mye for beregninger om effekten av handelspolitikk

Motivasjon for analysen (3) Løfte blikket

- Ikke bare se på de norske fiske-kvotene
- Løfte blikket og sette tollkvotene i et større handelspolitisk perspektiv
- Bruken av tollkvoter for industrivarer har økt
 - For eksempel for stål, som del av «handelskrigen»
- Bruken av tollkvoter er et større handelspolitisk tema
- Hva er den handelsjuridiske hjemmelen? Kan vi klage?
- Landbruk er velkjent og analysert, men hva med fisk, tekstiler, kjemisk etc.?

Bidrag 2: Overordnet analyse av tollkvoter

- Relevans: Bakgrunn for forhandlinger, argumenter, grunnlag for handelspolitisk diskusjon og politikk
- Komparativ analyse også nyttig
- Budskap: For fisk behandles Norge “omtrent som Kina”
- Eus handelsregime for fisk er proteksjonisme
- Sammenliknet med andre hovedsektorer har sjømat høyest toll og relativt flest tollkvoter
- Og Norge er “kongen” av tollkvoter
- Det hadde vært bedre med tollnedtrapping

Hva er en tollkvote?

- TK betyr lavere toll enn «normalt» innenfor et visst kvantum
- Eksempel 1: Tollen er 20% for sild, Norge kan eksportere med null toll innenfor et visst kvantum
- Eksempel 2: Tollen for stål er 2%, men EU eller USA innfører straffetoll på 25% for eksport utenfor et gitt kvantum
 - EU – safeguards, Trump – sikkerhetspolitisk begrunnet
- Hvis TK er større enn handelen, virker den som en tollreduksjon, det vil si liberaliserende
- Hvis TK er mindre enn eller lik handelen uten TK, blir det to ulike importpriser og evt. bys prisen opp for TK-volumet
- Dynamiske virkninger, hvis handelen øker men TK på stedet hvil

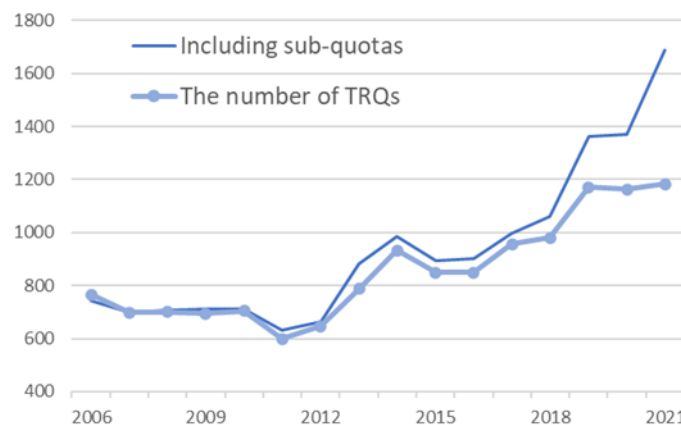
Bakgrunn: Tollkvotene i landbruket

- Da WTO ble dannet i 1995, skulle beskyttelsen gjøres om til toll
- Noen land bandt tollene veldig høyt
- Men det skulle være en minste markedsadgang på 3→5% av markedet
- Derfor ble mange tollkvoter innført og bundet i GATT/WTO
- 1999: 37 land hadde bundet 1374 kvoter
- På topp: Norge (232) og EU (124)
 - Men 211 av de norske kvotene praktiseres ikke
- Norge har som kjent skyhøy toll på landbruk
- Så her møtes vi oss igjen i døra
- Juni 2022: regjeringen med ny «ostetoll»?

EU: Verdens største tollkvote-bruker

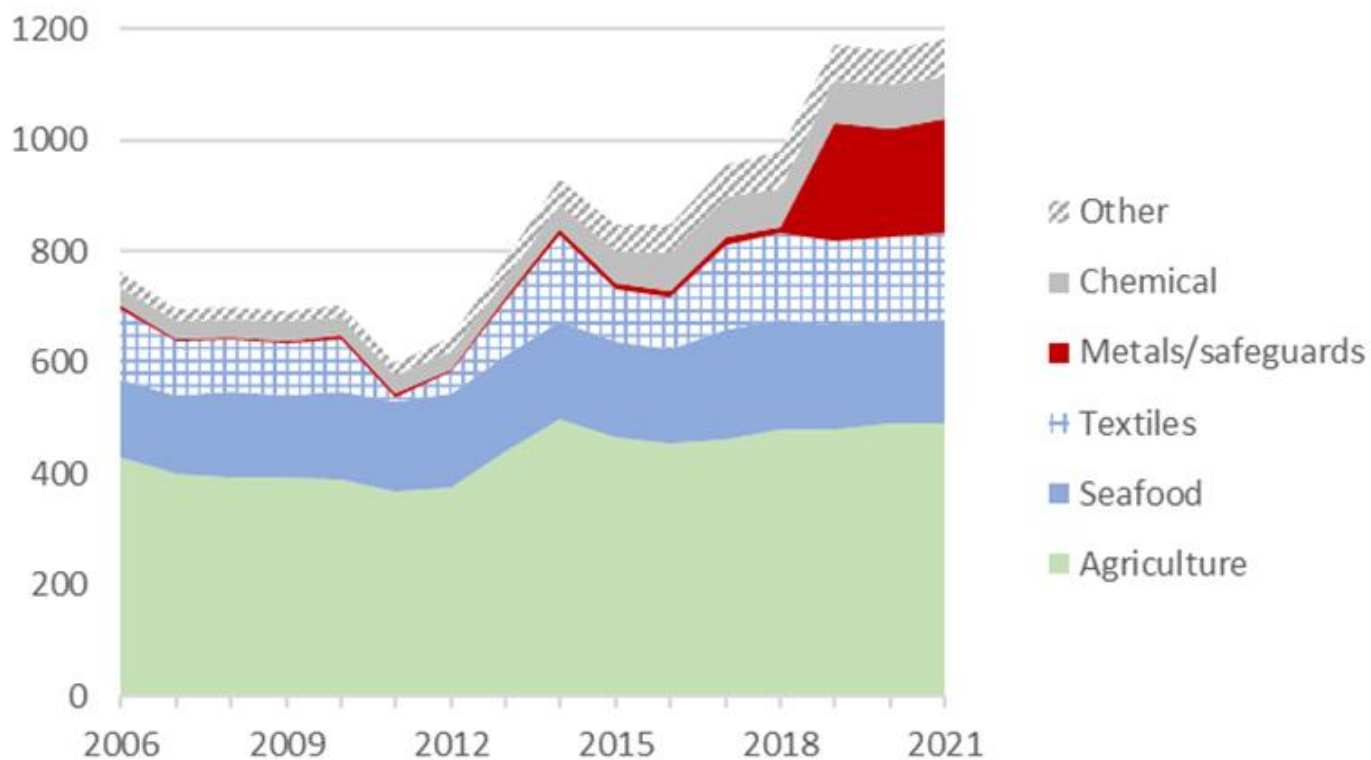
- Økning over tid
- Dobling fra 600 i 2011 til cirka 1200 i 2021
- 1700 hvis vi tar med underkvoter for stål etc.
- Figurer her og senere er stort sett fra Melchior (2022)

Figure 1: The number of EU tariff rate quotas, 2006-2021. Data source: TARIC.



Sektorfordeling i EUs bruk av tollkvoter

Figure 3: The number of EU tariff rate quotas, 2006-2021. Data source: TARIC.

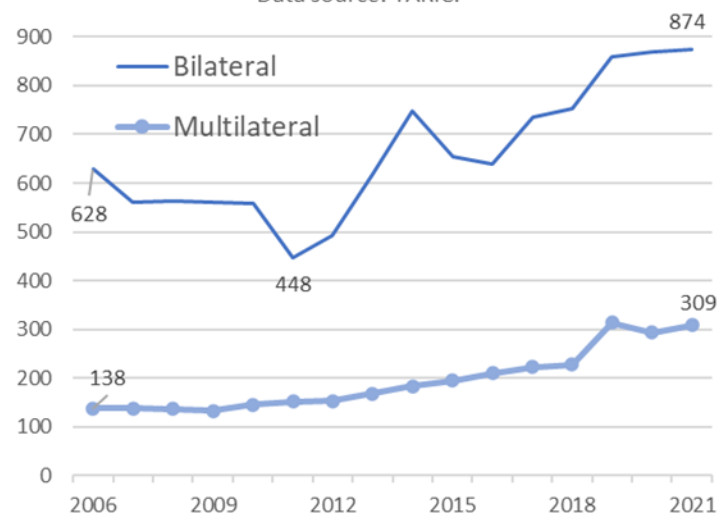


Bilaterale og multilaterale TK

- Flest bilaterale
- Men de multilaterale dekker mange land
- Landbruk og sjømat: Fordeling omtrent som i figuren
- Tekstiler, kjemisk, stål: Mest multilaterale
- Men dette er litt uklart, og EU er kritisert i WTO for «bilateralisering» av TK

Figure 4: Bilateral and multilateral TRQs in EU imports, 2006-2021.

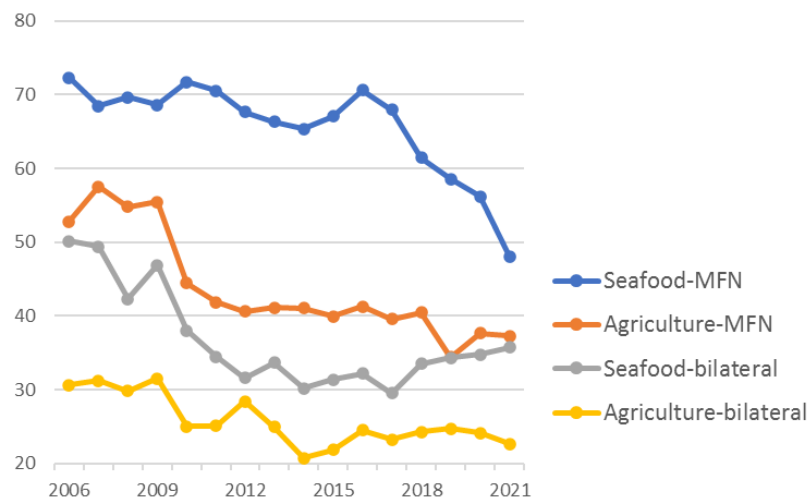
Data source: TARIC.



Kvoteutnyttelsen er synkende og lav i en del sektorer

- Landbruk og tekstiler, lav og fallende
- Tekstiler: 79% av bilaterale kvoter har null utnyttelse
- Multilaterale > bilaterale
- Sjømat, fallende og midt på treet
- Kjemisk og stål, høyest utnyttelse
- Norge/pelagisk: lav utnyttelse av de største kvotene

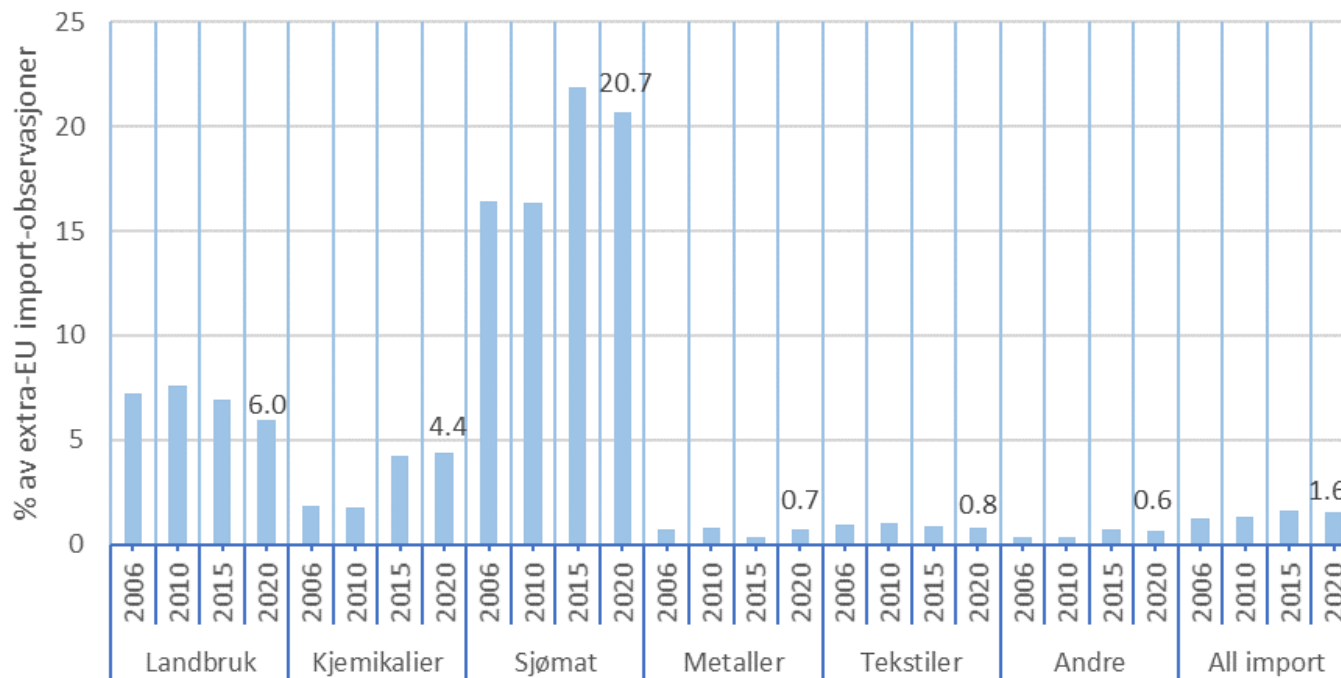
Figure 5: Average fill rates for EU agriculture and seafood TRQs. Data source: TARIC.



Andel av handelsstrømmer med TK: Sjømat er kongen

Figur x: Andelen av handelsstrømmer berørt av EUs tollkvoter, 2006-2020, sektorvis, EUs import fra tredjeland.

Kilde: Melchior (2022), basert på data fra Eurostat og TARIC.

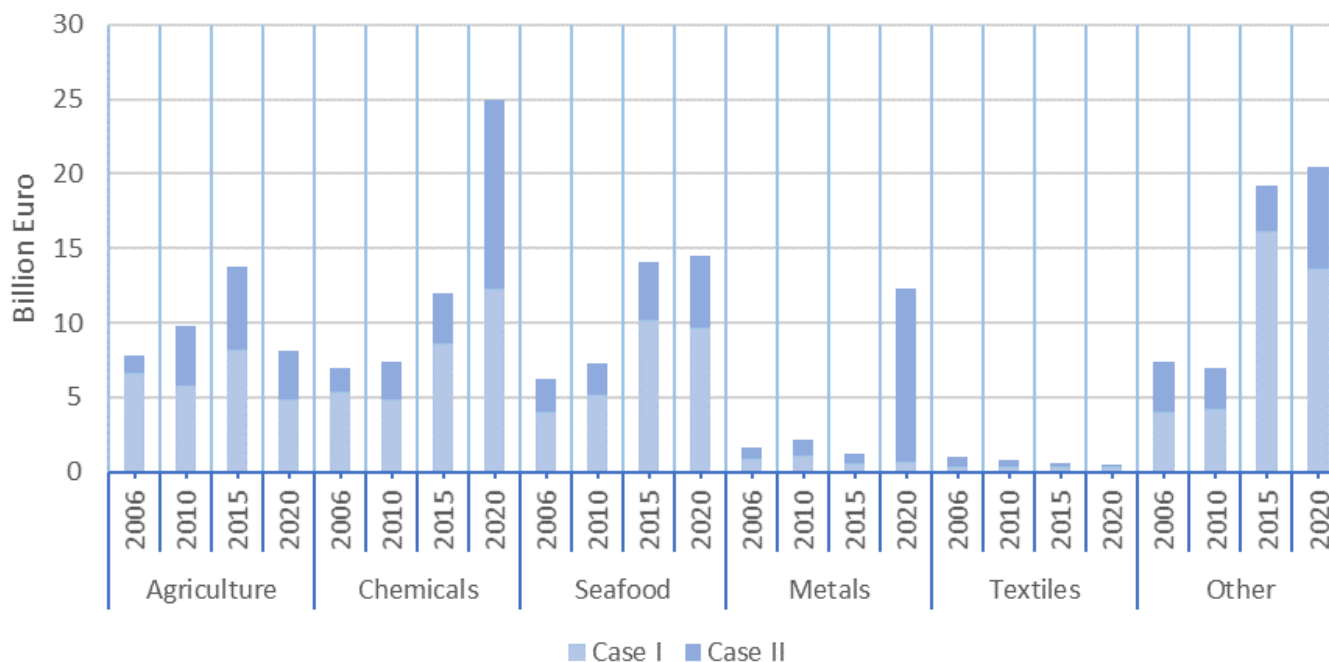


Men kjemisk og «andre» er større i verdi

NB: Litt inflatert siden kvotebruk og –størrelse ikke er tatt hensyn til

Figure 8: The value of trade (extra-EU imports) potentially affected by EU TRQs, 2006-2020, by sector.

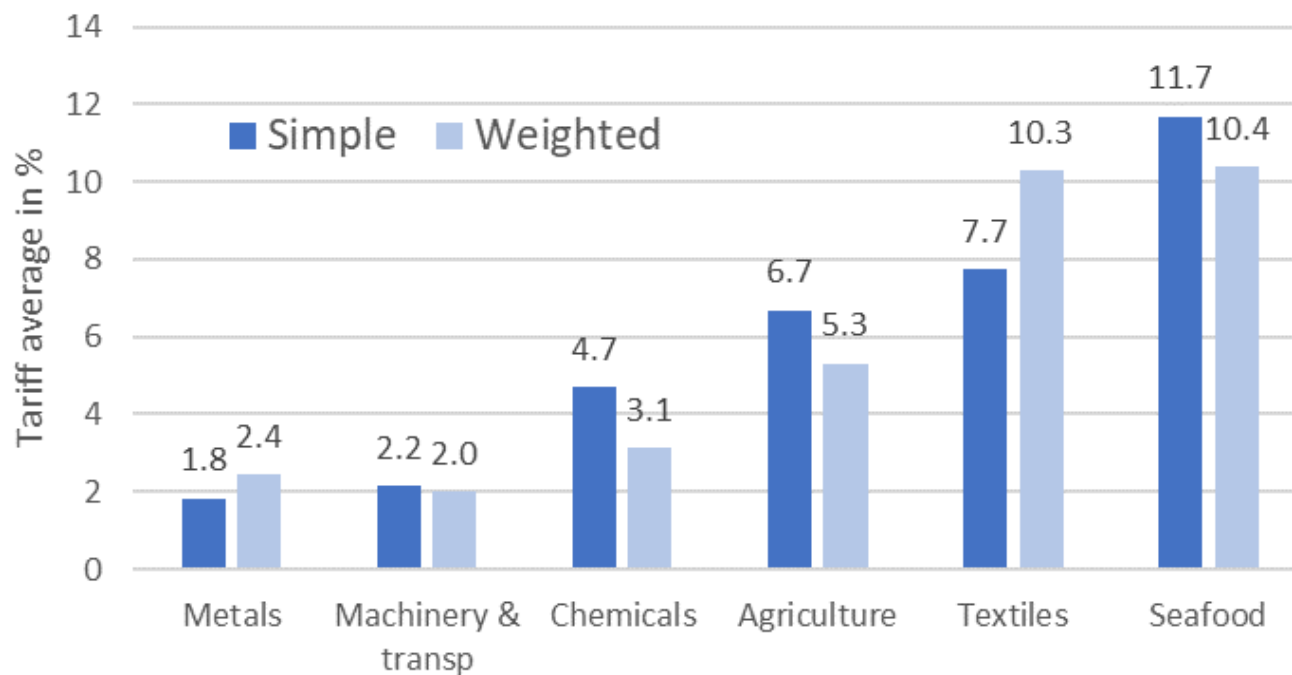
Data sources: Eurostat and TARIC.



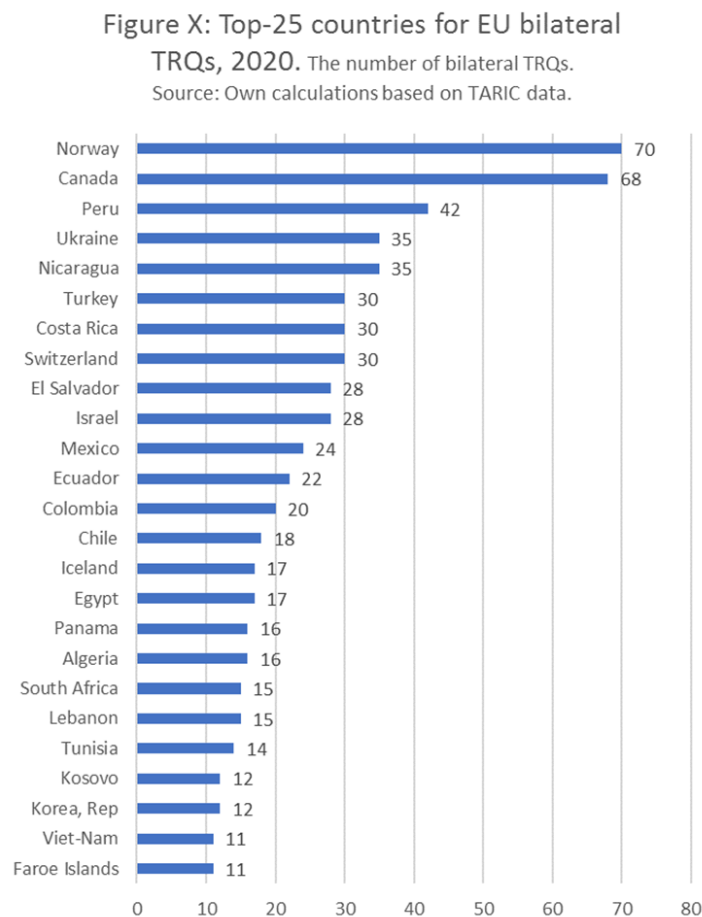
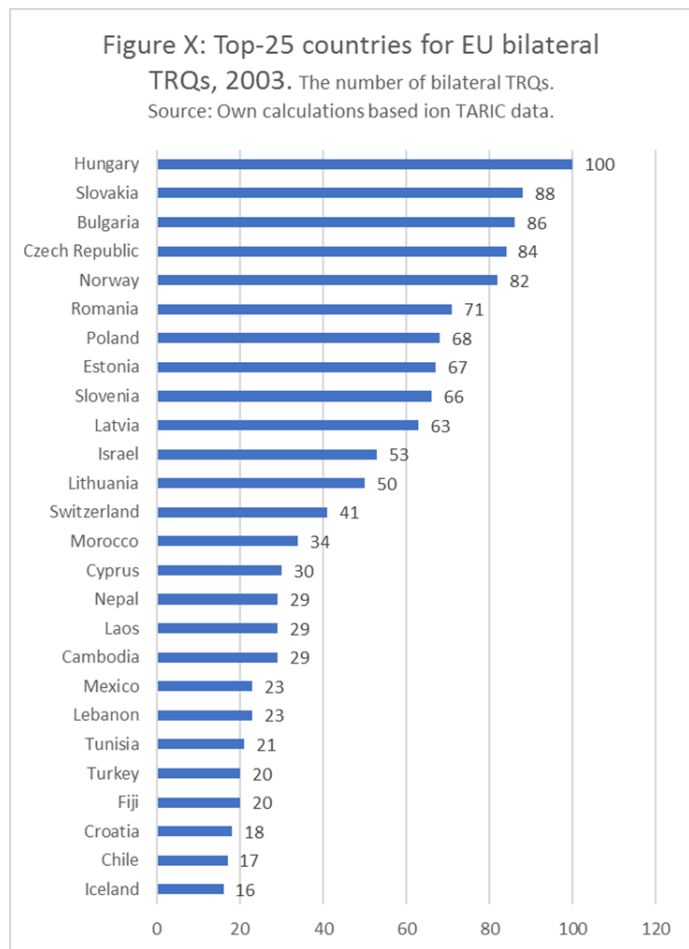
Sjømat møter også høyest toll

Figure 2: EU average MFN tariffs in 2020.

Source: WITS/TRAINS.



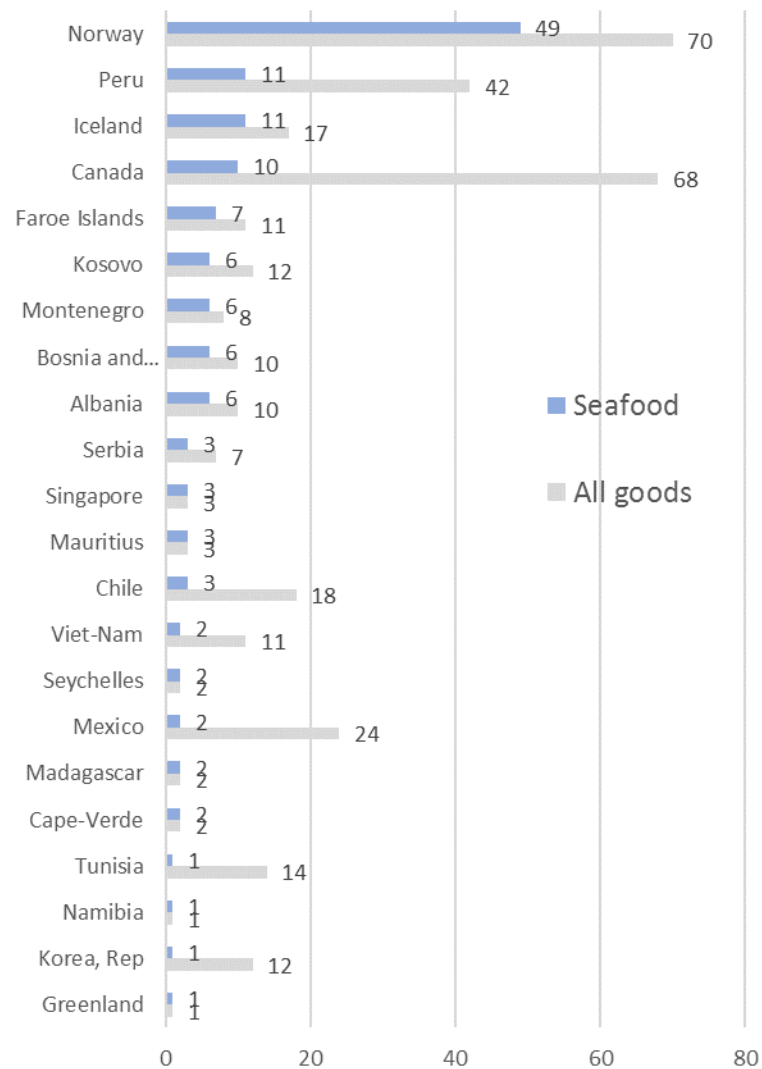
Hvilke land? Tollkvote-toppen i 2003 og 2020, for bilaterale kvoter. EU-søkerland først i 2003.



Hvilke land har bilaterale tollkvoter for sjømat (2020)?

Figure 13: Countries with EU bilateral TRQs for seafood in 2020. The number of TRQs.

Source: Own calculations based on data from TARIC.



Bidrag 3: Tallfesting av virkningen av toll og tollkvoter

- Relevans:
- Gjør det mulig å tallfeste hvordan handelspolitikken påvirker handel, arbeidsplasser, bearbeiding etc.
- Gir proporsjoner til den handelspolitiske debatten
 - Eksempel: Hva betyr det om laksetollen på 2% bortfaller?
 - Hvor stor hadde den pelagiske eksporten til EU vært uten toll?
 - Tidligere usikkerhet om virkningene av toll
- For tollkvoter fins deskriptiv analyse fra før, eller beregninger der tollkvotene er “omregnet” til en tollsats
 - Melchior (2020) Fra “fiskebrevet” til EØS.
- Vi gjør nå et forsøk på å måle virkningen statistisk

Stikkord om analysen

- Vi tar med de 100 største leverandørlandene for sjømat i perioden
- Vi ser på importen til EU-15 fra alle land inkludert dem selv
- Dette gir 240 tusen observasjoner
- Avhengig variabel: Markedsandel for land/vare/år
 - For eksempel Norges markedsandel for fersk laks i EU-15 i 2010
- Uavhengige variabler:
 - Toll, inkludert tollpreferanser i frihandelsavtaler
 - Indikator-variabler for om minst en bilateral eller multilateral TK er tilgjengelig
 - Antall leverandørland i det aktuelle markedet
 - Relativ pris sammenliknet med gjennomsnitt for produktet
- Alt i logaritmer bortsett fra indikatorvariablene
- Samt indikatorvariabler for år, produkt, land eller land/år, for å fange opp ikke-observerte forhold

Regresjoner for EU-15 import av sjømat samlet

(cirka 244 tusen observasjoner)

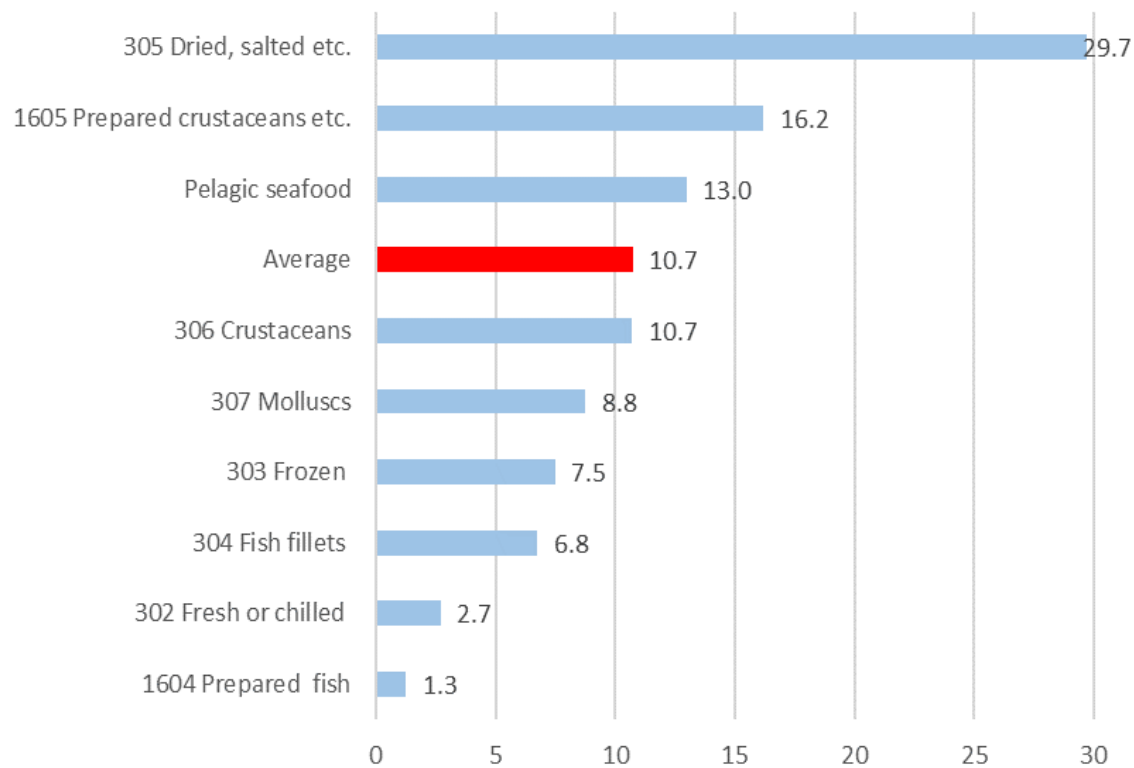
- Toll-elasticiteten øker med antall indikatorvariabler
 - Fra 6.2 til 9.2
 - 9.2=«resultat», i rødt
 - Sjømat er prisfølsomme varer
- TK fremmer handelen
 - $\text{Exp}(0.75)=2.12$, dobling
 - $\text{Exp}(0.50)=1.65$, +65%
- Men tollene reduserer den kraftig
 - 20% toll = 81% reduksjon

Indikatorvariabler	Toll	TK-bilaterale	TK-multilat.	Antall variabler
År, land	-6.21	0.61	0.17	261
År, produkt, land	-6.95	0.66	0.47	1238
År, land-år	-8.02	0.68	0.21	2105
År, produkt, land-år	-9.19	0.75	0.50	3081

Sjømat del-sektorer

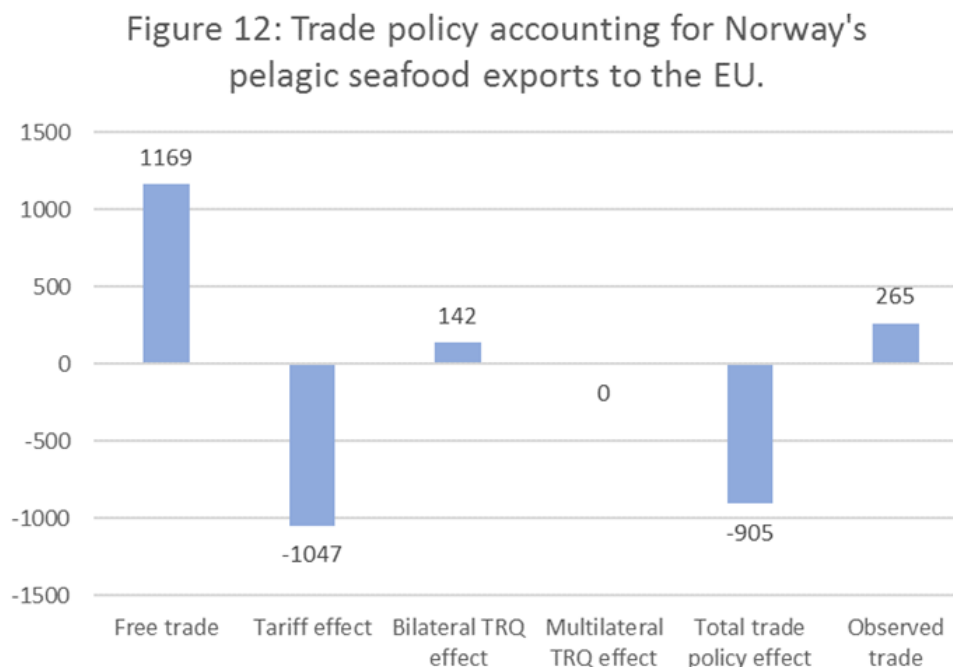
Figure 11: Tariff elasticities for sub-sectors of seafood.

Source: Own calculations based on data from Eurostat and TARIC.



Handelspolitisk regnskap for pelagisk, Norge

- Beregnet per toll- linje, for EU-15
- Observert handel = 265 mill euro, 2020
- Hadde vært 1169 med frihandel
- Men reduseres med 1047 mill. p.g.a. toll
- Øker så med 142 på grunn av TK
- Forbehold: Sesongtoll ikke med, vil evt. justeres



Konklusjon, bidrag 3

- EU tar med den ene hånden og gir med den andre
- De tar mye mer enn de gir
- Fisk er en prisfølsom vare, pelagisk enda mer

Andre resultater

- Administrative kostnader ved tollkvotene
 - Forsinket fornyelse, usikkerhet
 - Komplisert kvotesystem
 - Rapport har komplett oversikt over tollkvotene for pelagisk
 - Analyse av bedriftsdata for handelen: Store eksportører har større forsendelser
 - Nofima – innspill fra intervjuer

Eksempel på
innfløkt
kvotesystem:
Norge/EU,
pelagisk,
2020: 25
kvoter

Table 9: Tariff quotas available for Norway's exports of herring and mackerel to the EU (for products exported in 2020). Source: TARIC data.					
HS8 (EU)	Short description	Tariff rate quotas (order numbers)			
		WTO	Autonomous	Bilateral	
3024100	Fresh herring	90006	92788	90723	
3035100	Frozen herring		92788, 92510	90752	
3045950	Fresh fillets/ flaps of herring		92788		90729, 90819
3049923	Fish meat of herring				90714, 90756
3045990	Frozen fillet of herring				90729
3024400	Fresh mackerel				90724
3035410	Frozen mackerel			92505	90712, 90725
3044990	Fresh fillet, herring/mackerel				90728, 90819
3048600	Frozen fillet of herring			92513	90714, 90756
3048949	Frozen fillet of mackerel			92505	90818
3049999	Fish meat of mackerel		90722		
3054200	Smoked herring			90733	
3056100	Salted herring			90735	
3056980	Salted herring			90734	
16041210	Frozen flaps of herring				
16041291	Prepared herring		92509	90740, 90750	
16041299	Prepared herring		92509, 92792	90740	
16041511	Mackerel fillet			90742	
16041519	Mackerel fillet				
16041590	Prepared mackerel				

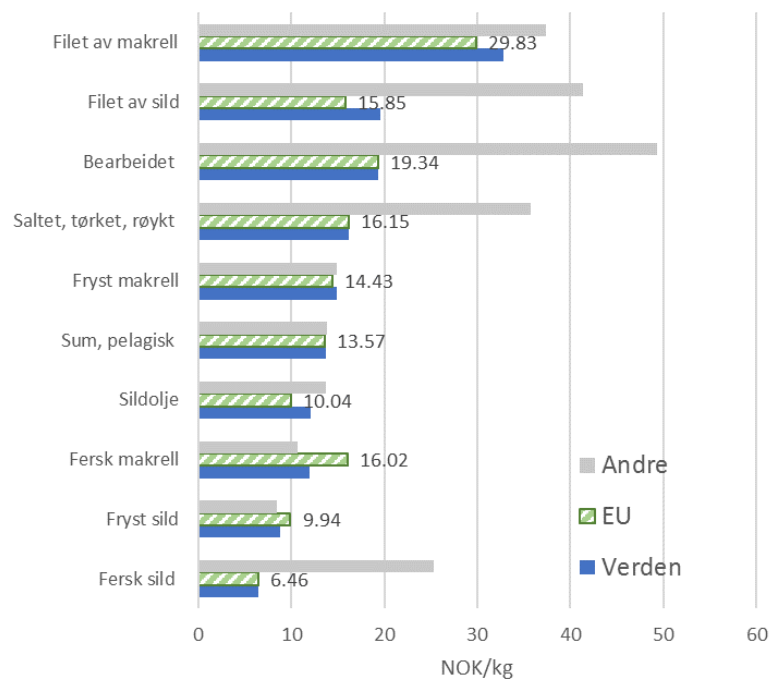
Source: TARIC, tariff quota consultation database.

Pelagisk eksport oppnår lavere priser i EU enn ellers

- Figur fra rapport
- Foreløpige resultater, ikke med i publikasjonene:
- 1. Høy toll = lavere pris
- 2. Tollkvote=lavere pris
- M.a.o. toll og tollkvoter kan bidra til å forklare bildet i figuren
- Kan følges opp i videre arbeid

Figur 2: Gjennomsnittspris (enhetsverdi) for pelagisk eksport i 2021.

Kilde: Beregnet med data fra Statistikkbanken, SSB.



Konklusjon og videre arbeid

- Høyt toll + TK er å gi og ta, men TK gir i regelen tilbake mindre enn det som tas gjennom høy toll
- TK skaper et komplisert handelssystem og kan med fordel erstattes med lavere toll
- Det handelsjuridiske grunnlaget for tollkvoter bør analyseres
- Bearbeiding: Norge gjør det best på middels bearbeiding
- Men EUs proteksjonisme hindrer innovasjon
- Analysen så langt: indikatorvariabler
- Videre arbeid: kvotestørrelse og utnyttelse
- Dette kan gi bedre anslag, samt mer kunnskap om prisvirkninger
- Arbeid avhenger av finansiering
- Databasen kan brukes for hele sjømatsektoren og ut over det

Forhandlingene med EU – ikke analysert, men prosjektet gir relevant bakgrunn

- Historisk oversikt i Melchior (2020)
 - Norges handelsforhandlinger med EU gjennom 50 år: Sakskoblinger og forhandlingsmakt. Kap. 2 I Melchior & Nilssen (red.) Sjømatnæringen og Europa. EØS og alternativene. Universitetsforlaget. Åpen tilgang på www.idunn.no
- Svekket forhandlingsmakt og 4-1 til EU
 - Man kan bli tøffere
- Viktig å være godt forberedt
- Fisk- en tabbe at kvotene fra 2004 er blitt midlertidige
- Sakskoblinger:
 - EØS-midler – et regnestykke i millioner
 - Det har ikke lyktes å kjøpe frihandel med fisk
 - Landbruk – hadde hjulpet
 - Ressursadgang – kan åpne pandoras eske
- 2022: Tidspunkt for en bredere reform?