

EØS, fisken, tollen og alternativene til EØS

– en utredning for

Alternativer til dagens EØS-avtale



Peter Ørebech*
Universitetet i Tromsø



Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse.....	2
Forord.....	3
Innledning og sammenfatning av påstander, hypoteser og konklusjoner.....	4
1. Hvordan har norsk fiskeeksport utviklet seg siden EØS-avtalen?.....	9
2. Toll: Retur til frihandelsavtalen med EU: Hva er norsk merbelastning?.....	14
2.1 Innledende merknader.....	14
2.2 EUs tollregime – en oversikt.....	15
2.3 ”Mer-tollen” ved bortfall av preferansetollen; en oversikt.....	16
2.4 Om Frihandelsavtalen EF-Norge.....	18
2.5 GATT-avtalen av 30 oktober 1947.....	22
3. EUs importtoll vs. preferansetoll. Hva er <i>reell</i> tollbelastningen for Norge?.....	26
3.1 Norge og importtollen.....	26
3.2 Tolkning av tallene for tollene.....	28
4. Er det selger eller kjøper som får tollbelastningen?.....	30
5. Kvantitative restriksjoner: Med og uten EØS-avtalen.....	32
6. De juridiske rammevilkår: WTO-regelverket.....	33
6.1 Om kilder.....	33
6.2 Tolkning av GATT – særlig med henblikk på artikkel XXIV(5).....	34
7. Norge vant laksesaka i WTO mot EU: Mulig nye utfordringer?.....	36
8. Er bilateralismen et alternativ til dagens EØS-avtale?.....	38
8.1 Bilaterale handelsavtaler: alternativ til EØS-avtalen? Spørsmålsstilling.....	39
8.2 Er importtoll alt som betyr noe?.....	40
8.3 Bilateralismen avløser multilateralismen.....	45
8.4 En contafaktisk analyse; sett at Norge var medlem av EU.....	48
Vedlegg I. Protokoll 9 om handel med fisk og andre produkter fra havet.....	50
Vedlegg II: EU importkvoter og Norges utnyttingsgrad.....	51
Vedlegg III: Bergning importtoll til EU av bearbeid torsk.....	52
Vedlegg IV: sammenligning EØS – WTO/MNF.....	53
Vedlegg V: EUs sildeimport og tollregime.....	54
Vedlegg VI: EUs tollregime etter antall varelinjer sjømatprodukt.....	55
Vedlegg VII: Handelsvektet EU toll.....	56
Vedlegg VIII: Eksportmengde og verdi etter importland.....	57
Vedlegg IX: Eksportverdi etter importland.....	58
Vedlegg X: Importland og tollnivå.....	60
Vedlegg XI: Grafisk fremstilling av eksportutvikling til land med null toll.....	61
Vedlegg XII: Grafisk fremstilling av eksportutvikling til land avtrappende toll.....	64
Vedlegg XIII: Grafisk fremstilling av eksportutvikling til noen EU land.....	65
Vedlegg XIV: Grafisk fremstilling av eksportutvikling til noen land med høy toll.....	67
Vedlegg XV: Grafisk fremstilling av eksportutvikling til noen land med lav toll.....	68



Forord

Prosjektet har pågått i perioden april - september 2011. Det har basert seg på kilder i særlig Statistisk Sentralbyrå, Eurostat, Eksportutvalget for fisk og litteratur. Det er ikke foretatt selvstendige vitenskaplige undersøkelser av eksportørers praksis, deres holdninger eller forestillinger og hvorvidt tollsystemene slik de oppstilles i de ulike importland er motiverende for hva som produseres eller hvordan salget skjer.

Arbeidet har vært gjennomført ved Universitetet i Tromsø, under ledelse av undertegnede. Det har trukket veksler på interne ressurser både ved Norges fiskerihøgskole og Handelshøgskolen i Tromsø (begge er institutter ved Universitetet i Tromsø). Her har jeg hatt stor glede av samtaler med og innspill fra professorene i markedsføring Torbjørn Trondsen og Kåre Skallerud, postdoktor i økonometri Xie Jinghua og forskningsrådgiver Kristoffer Kokvold. Mht. de juridiske analyser har stud.jur Ingvild Sverdrup ved Universitetet i Oslo – det juridiske fakultet, assistert.

Arbeidet er ført i pennen av undertegnede og står fullt og helt for undertegnedes egen regning.

Tromsø, 1. september 2011
Peter Ørebech
Forskningsleder
Universitetet i Tromsø (BFE/NFH)

Innledning og sammenfatning av påstander, hypoteser og konklusjoner

1. Er det virkelig slik at det er en statistisk signifikant sammenheng mellom importtoll og mengden omsatt norsk fisk i utlandet? Altså at en reduksjon eller bortfall av toll vil resultere i økt salg og bedret inntjening? Eller finnes det alternativhypoteser som kan forklare det hele; dvs. produktets priselastisitet uttrykt ved forhold slik som kjøpekraft, kjøpekraftsparitet, forbrukerpreferanser, prispolitikk i grossistledd og detaljhandel, markedsrett, annonserkampanjer, salgskunnskap om og interesse for å utnytte tollnisjer, uformelle koder i importlandet og innsikter i dette folks kultur, språk etc?¹ Det er klart at etablerings- og transaksjonskostnader i forbindelse med opparbeiding av nye markeder krever sitt.

Det har vært en sannhet – hos mange aktører i fiskeforedling og omsetning – at EØS-avtalen er viktig for å sikre norsk eksport. Dette gjelder ikke minst for fiskerisektoren, sies det. Og for noen markeder i den tredje verden med liten forbrukerelastisitet er dette nok korrekt.² Selv små tollsatser er viktige marginer som kan være tungen på vektskålen som umuliggjør ethvert salg. Det samme gjelder for skyhøye satser slik det for eksempel fortsatt praktiseres innen landbrukssektoren. Men fra disse situasjoner kan en ikke trekke generelle slutninger til all matvareeksport.

Det er trolig ikke mulig å diskutere helt generelt betydningen av importtoll, selv for ett enkelt produkt eller varegruppe: Det må gjøres et skille mellom bruk av importtoll på varer som skal konsumeres i importlandet og slike som skal videreeksporteres. Mens slik toll trolig ikke vil virke preventiv for eksporten i det førstnevnte tilfelle, vil den lettere være det i sistnevnte. Norsk fiskeeksport faller i begge disse to kategorier.

Hensikten med dette arbeid er ikke å vurdere hvilke forhold som er mer tungtveiende enn andre når det gjelder etterspørsel etter fisk. Hensikten er kun dette ene å verifisere eller falsifisere forestillinger om fiskeeksportens avhengighet av nulltoll. Er det dette som blir avgjørende, og som parkerer ikke-tariffære forhold slik som – for å nevne noen ikke-uttømmende parametre – forbrukerpreferanser, kultur, langsiktige handelsforbindelser etc. på sidelinjen?³

Forestillingen om importtollens ruinerende karakter har også vært en gjenganger i diskusjonen om EØS gir gode nok betingelser for norsk fiskeeksport og om ikke fullt medlemskap er det eneste saliggjørende.⁴ Påstanden er at de lavere tollsatser er avgjørende for at Norge skal lykkes som eksportør av fisk og fiskeprodukter til EU. Påstanden er sagt mer eksakt at bortfall av toll for ca 400 mill. kr. vil medføre

¹ En analyse her er Jeryl Whitelock & David Jobber, An evaluation of external factors in the decision of UK industrial firms to enter a new non-domestic market: an explanatory study, *European Journal of Marketing*, Vol. 38 (2004) s. 1437-1455. Se også Constantine S. Katsikeas, Nigel F. Piercy & Chris Ioannidis, Determinants of export performance in European context, *European Journal of Marketing*, Vol. 30 (1996) s. 6-35.

² Dette poeng er særlig fremhevet av postdoktor Xie Jinghua, Handelshøyskolen i Tromsø.

³ Constantine S. Katsikeas, Nigel F. Piercy & Chris Ioannidis op.cit. har undersøkt ialt 20 ulike forhold vurdert opp i mot 8 elementer knyttet til eksporten, hvorav kun ett forhold relaterer seg til tollproblematikken; nemlig mangelfull offentlig bistand til å takle eksportbarrierer.

⁴ Arne Melchior, WTO eller EU-medlemskap? Norsk fiskerinæring og EUs handelsregime (NUPI mai 2007). Se også Arne Melchior, Virkningen for norsk sjømateksport av tollnedtrapping i WTO, Notat utarbeidet for EFF (Eksportutvalget for fisk) januar 2003 og Åshild Johnsen og Arne Melchior, Forhandlingsrunden i WTO. Tollreduksjoner for norsk sjømateksport (NUPI 2011)



at "etterspørselen etter norsk fisk i EU kan ... øke med rundt 1.5 milliarder NOK".⁵ Altså en god investering.

Dette standpunkt som gir uttrykk for at eksport av fisk er et slags "nullsumspill" er imidlertid en overforenkling: EU har ikke allokert en viss sum Euro til kjøp av fisk. Dyrere fisk henter sin finansiering fra andre segmenter i EU-staten.

Slik tollproblematikken fremstilles av enkelte er tollen det eneste moment av betydning: Kjøpekraft, forbrukerpreferanser, prispolitikk, markedsrett, annonserkampanjer, – dvs. forbrukerelastisitet – er forhold som knapt nevnes. Ei heller salgsstrategier eller betydningen av transaksjonskostnader. Undersøkelser som er gjort i dette prosjektet viser at tollsatser ofte er fraværende i eksportørens strategitenkning. Ingen velger marked for sine produkter *fordi* det er nulltoll. Salg kommer i stand ved at det innkommer en ordre fra et hvilket som helst land og hvis prisen er akseptabel.

Eksportomsetningen er her undersøkt på grunnlag av praksis, og kan ikke utledes av modeller eller tenkte løsninger som er frittstilt fra empirien. Jeg tar således avstand fra at det finnes en enkel matematisk formel som kan vise betydningen av tollreduksjoner, for eksempel slik Arne Melchior gjør. Etter mitt skjønn er denne tilnærming for "instrumentalisert" når han regner med at en "tollreduksjon på 1 % betyr at etterspørselen øker med 1,45 %".⁶ Det er intet i denne rapporten som bekrefter det.

De undersøkelser i reelle handelstall som vi har gjort viser at den absolutte og relative betydning av toll er sterkt overdrevet.⁷ Også *alternativhypoteser og -analyser* – slik det gjøres i denne rapporten – må gjennomføres. Hva har skjedd i de markeder der tollene er fjernet? Har eksporten hatt en eksportøkning som er ca. 4 ganger så stor som tollettelsene (1,5 mrd sammenholdt med 400 mill), som en ville vente dersom Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)-rapporten holder stikk? Har produkter av varer med nulltoll som følge av denne skutt fart?

Studier i markedsføring kan ikke bekrefte en slik antakelse som nevnt innledningsvis. For eksempel viser eksportøratferd at tollsatser ikke har særlig sterk posisjon i eksportørers bevissthet mht. hva som avgjør om en satser på utlandet.⁸ Og i det som oppstilles som det totale utslag av handelskostnader for et produkt, er det gjort følgende observasjon; "Direct policy instruments (tariffs, the tariff equivalents of quotas and trade barriers associated with the exchange-rate system) are less important than other policies (transport infrastructure investment, law enforcement and related property-rights institutions, informal institutions, regulation, language".⁹ Det er derfor – når en skal drøfte toll som et handelspolitisk problem – nødvendig å sette tollene i sitt rette perspektiv. Alt i alt er den ikke ansett som særlig avgjørende for de handelsstrategier som et firma velger. Dette bekreftes av de undersøkelser som er gjort i denne studien, jf, bl.a. tilfellet Sveits, Bulgaria, Romania, Polen, m.v. land og Russland sammenlignet med Frankrike (se pkt 8.3).

Dette er også inntrykket i det forskningsmiljø som jeg tilhører. En kollega ved Handelshøyskolen i Tromsø (ved mitt fakultet) opplyser til undertegnede at "normalt

⁵ Arne Melchior, WTO eller EU-medlemskap? Norsk fiskerinæring og EUs handelsregime (NUPI mai 2007) s. 1.

⁶ Arne Melchior, EFTAs frihandelsavtaler: Betydning for Norge (NUPI No.658 – 2004) s. 20.

⁷ Dette er sammenfallende med de to studier som refereres til innledningsvis, jf. note 1.

⁸ S. Tamer Cavusgil, Warren J. Bilkey & George Tesar, A note on the export behavior of firms: Exporter profiles, *Journal of International Business Studies*, Vol. 10 (1979) s. 91-97.

⁹ James E. Anderson & Eric van Wincoop, Trade Costs, *Journal of Economic Literature*, Vol XLII (2004) S. 691-751, se s. 691.



sier vi at konsumentene betaler for tollen gjennom pris og nøyer oss med det".¹⁰ Dersom dette er korrekt, skal en ikke legge særlig stor vekt på toll som handelshindring i et hvert fall ikke dersom det er underdekning i markedet og der tollsatsene uansett er lave, slik tilfellet er i fiskeomsetningen (se figurer og grafer i denne rapporten). Selv Russland med tollsatter i området 15 -25 % er et marked i sterk vekst.

Dette inntrykket vil bare forsterkes etter hvert som fiskeprisene øker som følge av ytterligere knapphet på verdensmarkedet. Det vil føre til stadig bruk av autonome satser. Vi vil derfor oppleve at tollsatters betydning vil bli marginalisert. Hovedregel er derfor ikke at det betales høye toll, men det motsatte, at det er som oftes nulltoll eller helt ubetydelig toll.¹¹

Men: Det er en forestilling hos mange – hvor gal denne enn måtte være – at toll er *alfa & omega* for eksportindustrien. Legges denne oppfatning til grunn, hvilket jeg gjør i deler av rapporten, vil en se at undersøkelsen har vist at det omtrent er en halvering av tollbelastningen gjennom EØS, sett i forhold til om Norge måttet følge EUs tollsatter iht. egne bindingslister for varer og tjenester til WTO/GATT.

Uansett: Dette forteller imidlertid *ikke* noe om hvem som til syvende og sist betaler toll.

Ei heller om toll som sådan har noen betydning for om og hvor norske produsenter velger å eksportere. Det er et faktum at mer enn 90 % av fisken må eksporteres. Men ikke nødvendigvis til EU. Andre markeder presser seg på. Derved oppstår spørsmålet noe annerledes; gitt at toll spiller rolle for salget hvordan kan det ha seg at få eksportører synes å endre fokus fra marked der en må betale toll til markeder med null – eller lavere toll.

Undersøkelser av handelsstrategier viser at man ikke finner at eksportører velger andre markeder for sine salg ut i fra at det er null toll på fisk. Rapporten legger til grunn at det som i argumentasjonen sies å være avgjørende for Norge, nemlig om vi har preferansevilkår, ikke trolig er så avgjørende som opprinnelig antatt. Det er i det hele tatt spørsmål om det internasjonale samfunn av stater opererer med toll er så avgjørende, forutsatt da at nivået ikke er satt så høyt at det virker preventivt for salg av vedkommende produkt. Det er i det hele lite som tyder på at det er en statistisk signifikant sammenheng mellom et markeds salgspotensiale og nivå for importtoll.

2. I denne rapport besvares spørsmål som vi er forelagt av Alternativer til Dagens EØS-avtale, disse er angitt som formuleringer i de enkelte overskrifter (kap. 1-8). Oppdraget oppfattes slik at det inneholder to hovedkomponenter, for det første et samfunnsøkonomisk perspektiv på importtoll og overgang fra EØS-regimet og til et frihandelsregime, dvs. betydningen av importtoll for norske fiskeeksportører. For det annet spørsmål av juridisk art, dvs. de muligheter og begrensninger som følger av WTO kombinert med et frihandelsalternativ. Dette vil i første rekke si en undersøkelse av om den direkte virkning som EØS-regler har for enkeltindividene derved at de kan bringe klager også mot egen stat for EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og evt. EFTA-domstolen, er ordninger som forsvinner dersom EØS-avtalen blir sagt opp. Som vist i analysen, er dette ikke nødvendigvis tilfelle.

En del forhold er uttrykt i tabeller eller figurer. Når ikke annet er sagt her gjelder det at disse er utviklet ved Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø.

¹⁰ Professor i markedsføring Kåre Skallerud, Universitetet i Tromsø i e-post til undertegnede 18. august 2011.

¹¹ Slik R.R. Churchill, EEC fisheries law (Nijhoff 1987) s. 262.

Siden oppgaven er sammenligning av to ulike handelsregimer – Frihandel og Generalavtalen om handel og toll (GATT) på den enes side og EØS avtalen på den annen, Hva er sammenligningsgrunnlaget, dvs. hvis EØS opphører, hva kommer i stedet? En vurdering av EØS sammenlignet med Frihandelsløsningen og GATT-sporet kan gjøres økonomisk, slik jeg gjør det her. Det må også gjøres komparative undersøkelser som baserer seg på jussen, se vedlegg 1, teksten i *EØS-avtalens Protokoll 9 om handel med fisk og andre produkter av havet*. For undertegnede som mener at juss som regulerer næring må tolkes i lys av økonomiske virkninger, blir derfor ikke kun økonomiske – men også juridiske størrelser trukket inn i studien.¹²

Som rapporten vil vise har *alternativhypotesen* slått til: det er ingen signifikant sammenheng mellom tollpreferanser av typen EØS og vekstpotensialet for norsk fiskeeksport. Derimot kan det skimtes en viss sammenheng mellom konkurransevnen til norsk oppdretts- og fiskeindustri som følge av at Norge har oppnådd gunstigere tollsatser enn land som vi konkurrerer med.¹³ Slike preferanser oppnås imidlertid ikke kun gjennom EØS men kan også sikres bilateralt, enten via Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) og tredjeland og mellom Norge og tredjeland.¹⁴ Om det som er best for norske eksportører også er det Norge alltid bør velge – uansett konsekvenser for folk i den tredje verden, skal jeg ikke ha noen formening om.¹⁵

Dette er denne rapportens *hovedkonklusjoner*:

- Det er de relative forskjeller i beskyttelsesnivået som gir konkurransefortrinn – ikke primært nivået på tollsatsene
- Praksis har vist at tollsatser skal opp i et høyt nivå over de vanlige MFN-satser under WTO for å virke absolutt preventivt på eksporten
- EUs hovedformål med sin importtoll er å bidra med inntekter til det felles EU budsjett, ikke å beskytte EUs fiskeindustri
- EU: Import til bundet WTO toll er unntaket og ikke regelen
- EU: Bundne WTO satser gir ikke et reelt bilde av det faktiske tollnivået
- Gjennomsnittlige tollsatser som kun forholder seg til de formelle satser *overvurderer* tollbeskyttelsen som følge av de omfattende tollpreferanser, tollsuspensjoner og importkvoter
- Importvektet gjennomsnitt som regner ut toll pr kilo import av de anvendte tollsatsene *undervurderer* beskyttelsesnivået. fordi lav toll på noen produkter med stor mengde vil veie yngre enn mer tollbelastede produkter men med lavere kvantum
- Det er ingen statistisk signifikant sammenheng mellom importtoll og mengde omsatt; ei heller mht. veksttakten i markedet. Prislastisitet vil ofte avgjøre.
- Viktigere enn tollvernet er eksportørers forestilling om tollvernets betydning.
- Viktigere enn tollvernet er manglende kunnskaper om et komplisert tollsystem.
- Viktigere enn tollvernet er etterspørselelastisiteten på importert fisk: Om fisken koster f.eks. kr. 40 eller 45 pr. kilo er ikke avgjørende for etterspørselen.

¹² Jeg bygger her på studier i rettsøkonomi, se Torbjørn Trondsen & Peter Ørebech, *Rettsøkonomi for fornybare ressurser* (Universitetsforlaget 2011 – til trykking).

¹³ Dette er også konklusjonen til Arne Melchior, *EFTAs frihandelsavtaler: Betydning for Norge* (NUPI No.658 – 2004) s. 20.

¹⁴ Om avtalene generelt, se Arne Melchior, *EFTAs frihandelsavtaler: Betydning for Norge* (NUPI No.658 – 2004).

¹⁵ Om trusselen mot livsnødvendig underhold av kystbefolkningen som følge av null-toll løsningen for fisk, se Susana Barria, *Free Trade Agreement India-EFTA. Facts and reflections on the ongoing negotiations* (Handelskampanjen 2010) s. 24-25



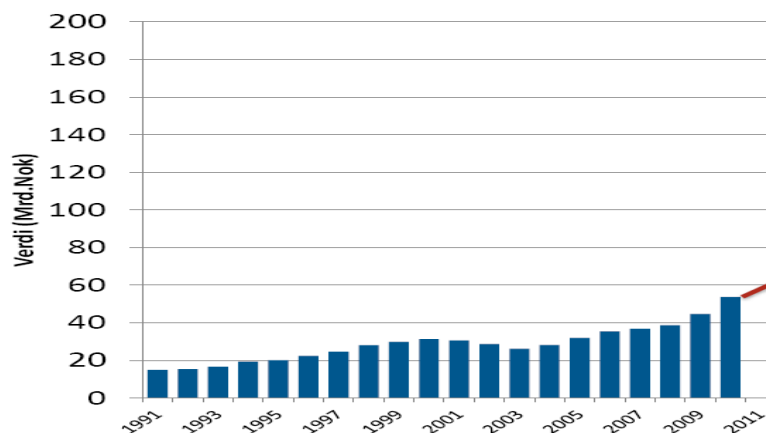
- Viktig er også at norsk fisk er alt fra rakfisk til sild. Dersom forbruker ikke har råd til rakfisk, har en trolig råd til sild. Valget er ikke enten fisk eller ikke, men mellom mange ulike arter av norsk fisk i forskjellige prisklasser.
- Det er ingen sammenheng mellom høy importtoll og liten eksport av fisk og lav toll og høy eksport av fisk.

1. Hvordan har norsk fiskeeksport utviklet seg siden EØS-avtalen?

”If cost is an indication, fish are poised to become Europe’s most precious contraband. Prices have doubled and tripled in response to surging demand, scarcity and recent fishing quotas imposed by the European Union in a desperate effort to save native species. In London, a kilogram of lowly cod, the traditional ingredient of fish and chips, now costs up to £30, or close to \$60, up from £6 four years ago”.¹⁶

EØS-avtalen ble undertegnet 2. mai 1992, den ble vedtatt ved kvalifisert flertall høsten 1992 – men trådte ikke i kraft før 1. januar 1994 grunnet Sveits’ nei ved folkeavstemningen i 1992.

Fiskeeksporten har følgende tall som her vises skjematisk: Først en graf som viser veksten i den totale fiskeeksport målt i kroner:



Kilde: EFF estimat

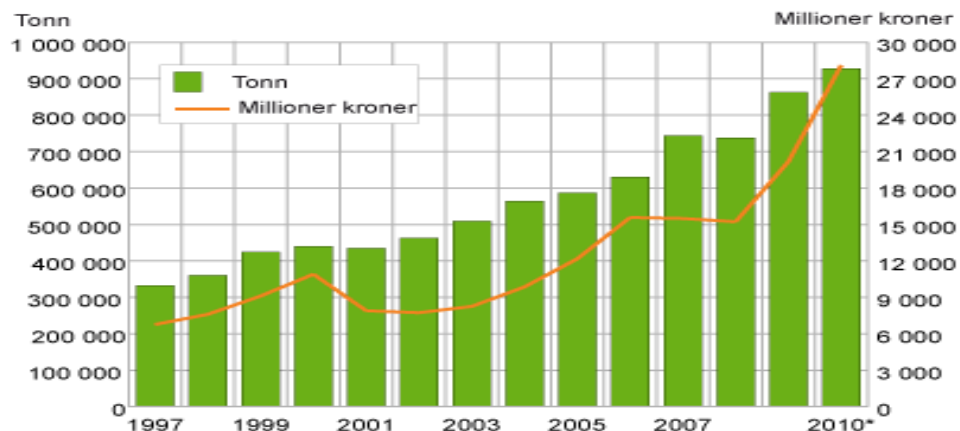
Figur 1.1 Totalverdi av norsk fiskeeksport i årene 1991 til 2011

Vi ser her at i den periode som EØS-avtalen har virket har verdien av fiskeeksporten økt fra ca. 18 mrd kr i 1991 og til ca. 55 mrd kr. i 2010, dvs. at den økte i en 20 års periode med hele 320%.¹⁷ Selv om en liten del av dette kan tilskrives marine fiskeslag – jf at Norske fartøy leverte 2,7 millioner tonn fisk, reker, skaldyr og skjell i 2010, 6 prosent mer enn året før og at førstehåndsverdien økte med 17 prosent, til 13,2 milliarder kroner, så betyr dette at veksten stort sett er tatt ut i oppdrett, særlig av laks:

¹⁶ The New York Times, January 19, 2008.

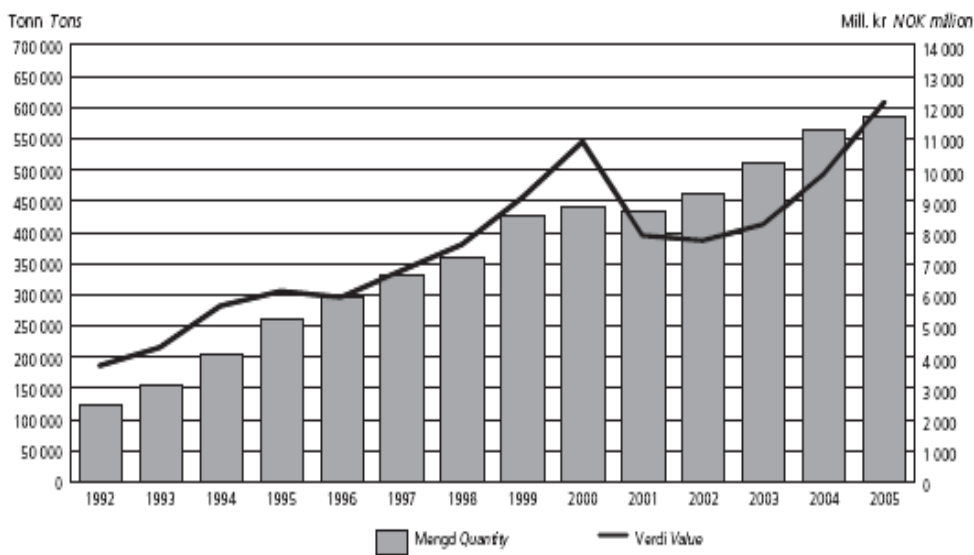
¹⁷ Ingen priser er index-regulert, dvs. at vi her i rapporten (også figurer) operer med dagens priser til dagens valutakurser. Dette kan godtas fordi inflasjonstakten har vært svært lav siden den første finanskrisen i 1988-90.

Solgt mengde og førstehåndsverdi av laks. 1997-2010[



2011 © Statistisk sentralbyrå

3.4 Sal av slakta matfisk. Laks. Mengd og verdi¹. 1992-2005. Tonn og mill. kr
Sales of slaughtered fish for food. Salmon. Quantity and value¹. 1992-2005. Tonnes and NOK million



¹ Sekt uforedla fisk eller frosen. Verdi av fisk foredla videre i eige anlegg er med. *Sold unrefined fresh or frozen. Included value of fish further processed in own plants.*
 Kjelde: Statistisk sentralbyrå og Fiskeridirektoratet. *Source: Statistics Norway and the Directorate of Fisheries.*

Figur 1.2 Totalverdi og mengde av norsk laks i årene 1992 til 2011

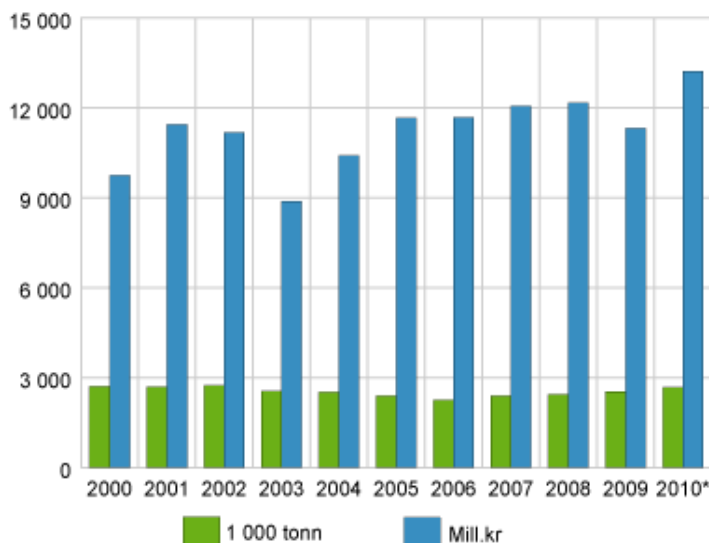
Som disse grafer viser har oppdrettslaksen hatt en eventyrlig vekst fra ca 330.000 tonn i 1997 og til ca. 930.000 tonn i 2010. Allerede sommeren 2011 er eksporttallene sprengt det magiske taket på 1. millioner tonn,¹⁸ hvilket gjør at også innværende år ligger an til en betydelig vekst. Og dette kan noteres i et år som foruten produksjonsrekord også i flere måneder har hatt kilopriser som er rekordhøye (over 40 kr/kg). Dersom en går tilbake til EØS-avtalens spede begynnelse (i 1992) vil en se at kvantum har hatt en ytterligere vekst (fra ca. 118.000 tonn). Nå er de eksakte

¹⁸ <http://www.ssb.no/fiskeoppdrett/>

tall ikke særlig interessant eller viktig. Det avgjørende er utviklingen til nå og den videre, antatte trend inn i det nye decennium.

Når vi skal tolke eksporttallene må vi forholde oss til at problemstillingen ikke er slik at Norge har et "hav av fisk" som vi ikke finner noen fornuftig anvendelse for. Snarere tvert i mot. Av villfiskbestandene som tilhører Norge kan det år om annet høstes rundt 3 mill. tonn. Dette har holdt seg stabilt i flere decenniner, se her statistikken for de siste ti år:

Total fangstmengde og -verdi. 2000-2010*



2011 © Statistisk sentralbyrå

Figur 1.3 Total fangstmengde og verdi av norsk villfanget fisk i årene 2000 til 2011

Vi ser her at Norge fanger litt i underkant av 3 millioner tonn fisk årlig. Av dette går 90 prosent til eksport. Derfor er markedsadgang for norsk fisk en sentral utfordring for norsk fiskeri- og havbrukspolitikk. Fiskeri- og kystdepartementets mål er å legge til rette for økt verdi av produkter basert på marint råstoff. Fordi kvantum i et hvert fall mht. villfisk ligger mer eller mindre fast, er det viktig at fisken skal gå til best betalende anvendelse. Høyere verdi ved at fisk selges til best betalende anvendelse, er mottoet. Dette har i lang vært mer enn et slagord, dvs. et politisk mål. En viktig slutning her er følgende: Fiskemengden – herunder oppdrettsfisken – er begrenset. Problemet for Norge er ikke å få solgt fisken. Vi har intet "smørberg" å la det som EU i sin tid hadde. Ei heller har Norge siden Fiskeoppdretternes salgslags (FOS) konkurs hatt et overskudd av fisk som en ikke fant marked for. Siden veksten i eksportert fiskemengde kun kan forventes i oppdrettssektoren, må Norge sikre denne veksten gjennom sikker og billig tilgang på fisk som kan inngå i fiskeforet. Dette ordnes nå suksessivt gjennom en økende antall frihandelsavtaler som sikrer nulltoll på fiskeimport så vel som -eksport. Motto her er: billig "industrifisk" inn og dyr oppdrettslaks (og evt torsk, kveite etc) ut.

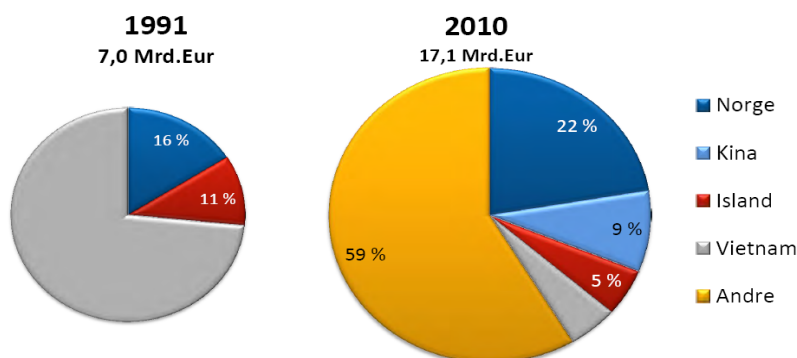
Som disse tall viser har vi sett en sterk vekst i eksporten som i all hovedsak er et resultat av økt produksjon av oppdrettsfisk, jf. at "eksportvolumet av fersk hel laks er

ni ganger større i år sammenlignet med 1989", ¹⁹ ikke kun i kvantum men også i pris. Det er – om en leter i Norgeshistorien – en økning uten sidestykke, når en bortser fra den eventyrlige utviklingen av petroleumsindustrien. I og med at tallenes tale er klar, er det ingen uenighet her.

Eksportveksten har vært formidabel. Inntjeningen likeså, "Verdens største lakseoppdrettsselskap, Marine Harvest, betaler i dag ut oppunder 3 milliarder kroner til aksjonærene etter et knallsterkt fjorår". ²⁰ Denne vekst ville neppe ha vært større om vi hadde vært medlemmer av EU fra 1972 eller 1995. Dette vises enklest ved at vi produserer alt hva vi er tillatt av villfisk og at oppdrettsvolumet er i stadig økning (med nye konsesjoner år om annet). *Det finnes intet "fiskeberg"*, ingen opphopning av norsk fisk a la det en var vitne til i forbindelse med FOS-konkursen.

Rapporter om toll som tidligere har vært utarbeidet i NUPI har et "skjevt" utgangspunkt: Rapportene fra 2002, 2007 og 2011 synes å operere med en forestilling om at norsk fisk er et vanskelig solgt produkt, som vi har store problemer med å få solgt. Tollen, om den kun er på 2,7 % (som ved lakseeksporten) er "den lille tuen som velter et stort lass". Som denne rapporten vil vise er det ikke slik: Selv høye tollsatser på 15-25 % er ingen hindring for norsk fiskeeksport til for eksempel Russland.

La eksportpraksis i de mange markeder for norsk fisk være en "lakmus-test" for suksessen av "det norske utenforskap". *Eksporten i tall og kvantum til EU øker, det samme gjør salget ellers i verden, toll eller ikke toll.* Det er ikke gitt at det ville vært situasjonen dersom Norge hadde vært medlem av EU. (mer om dette i pkt. 8.4)



Kilde: Eurostat, EFF

Figur 1.4: Norges andel av EUs totale importverdi for fiskevarer²¹

Det er viktig når en skal vurdere betydningen av EØS; fiskeeksporten til andre land uten spesielle preferanseavtaler øker vel så mye som det vi er vitne til i EU. En kontrafaktisk hypotese skulle derfor være at det er *andre faktorer* enn EØS som avgjør om og i hvilken utstrekning norsk fiskeeksport lykkes ute. Slike forhold er for eksempel ; kjøpekraft, forbrukerpreferanser, prispolitikk i fiskebutikkene, markedsmakt, annonserkampanjer, *dvs. pris- og/eller forbrukerelastisiteten.*

Nå er det også et poeng hvordan sammensetningen av eksporten mht. bearbejdede fiskeprodukter er før og etter EØS. Dette er fremstilt av Eksportutvalget for fisk som har sammenlignet eksporttallene for to perioder hhv, norsk eksport til EU før EØS –

¹⁹ Eksportutvalget for fisk, se <http://www.seafood.no/page?id=207&key=78216>

²⁰ Dagens Næringsliv 21. mai 2011 "Deler ut milliarder. Rosa gull gir utbyttefest".

²¹ Disse tall er ikke justert for økning i antall medlemsstater. Mens det var 16 land i 1991 er tallet i 2010 kommet opp i 27. Dette utgjør noe av forklaringen på den sterke økningen.



dvs. gjennomsnittlig norsk eksport i verdi 1988-1993 med norsk eksport til EU etter EØS, dvs. i perioden 1998-2003. Disse tall viser følgende: Før EØS- avtalen utgjorde rund ubearbeidet fisk rundt 10 prosent av torskkeeksporten til EU. Denne er nesten doblet etter avtalens ikrafttredelse. Selv om de største tollettelsen, ja, tilnærmet en nedsetting i null, og dermed den største tollpreferansen, ble gitt bearbeidede produkt, har eksporten av fiskevarer innen denne kategorien sunket mest, dvs. omtrent halvvert.

Dette manifiserer seg ved at to store fabrikker for produksjon av gryteferdig hvitfisk – dvs. torsk, hyse og sei – er nedlagt i Norge og flyttet til utlandet. FRIONORs anlegg i Alta ble nedlagt kun et par år etter at EØS-avtalen trådte i kraft, mens FINDUS' anlegg i Trondheim først ble nedlagt i 2004.

2. Toll: Retur til frihandelsavtalen med EU: Hva er norsk merbelastning?

For å forstå hva som ligger i ”merbelastning” må en kjenne EØS-avtalen og Avtale mellom Det Europeiske Økonomiske Felleskap og Kongeriket Norge av 14. mai 1973 (heretter benevnt som Frihandelsavtalen). Av særlig betydning er de tollsatser som følger av det såkalte Fiskebrevet²²

Allerede innledningsvis må det gjøres oppmerksom på at denne fremstillingen er fiktiv i og med at alternativet til EØS ikke er en retur til Frihandelsavtalen av 1973, tolket innen rammen av gjeldende WTO/GATT-rett, men en frihandelsløsning som er reforhandlet og ny, tilpasset dagens politiske og rettslige situasjon (se pkt 7). Fordi det evt. nye regime er høyst uklart, legger jeg her til grunn at vi ”går tilbake til start”, dvs. at sammenligningsgrunnlaget er Frihandelsavtalen av 1973 lest i sammenheng med GATT-reglene dvs. prinsippet om bestevilkårsbehandling (MFN-treatment) og de generelle bindingslister som EU har tilbudt i WTO. Jeg bygger i dette punkt *ikke* på de analyser som er gjort i pkt. 7), dvs. at jeg på dette punkt ser bort i fra klausulen i GATT artikkel XXIV (5) om ”enveiskjøring” i tollregimer, dvs. at satser utelukkende kan settes ned, ikke reverseres etter at de er satt ned i en lavere leie. Dette som sies her i kapittel 2 er således et ”*worst case scenario*”.

Vi forestiller oss at det går så ille som det kan gå, EØS oppheves, EU ønsker ingen forhandlinger med Norge og vi står tilbake med noen folkerettslige forpliktelser som binder både Norge og EU, dvs. frihandelsavtalen lest i sammenheng med GATT-avtalen for handel og toll. Dvs- vi lander over hele linja på MFN- mestbegunstigende land prinsippet om toll slik de fremgår av EUs bindingslister til WTO.

Fremstillingen i dette kapittel er i tillegg fiktiv fordi den bygger på at EU faktisk også legger til grunn de satser som ”står på papiret”, dvs. at EU – i motsetning til hva de faktisk gjør – *ikke* opererer med *autonome satser*, altså at de ikke suspenderer de formelle tollsatser når behovet for fisk melder seg, hvilket de visselig gjør. For den reelle situasjon; se pkt. 4.

2.1 Innledende merknader

Her stilles en overfor *to virkeligheter*; dvs. for det første det tollnivå som følger av avtalen slik den er på papiret. For det annet det tollnivå som følger av ensidige tollnedsettelse som EU fortløpende innvilger importører for å kompensere for nasjonal underdekning. Dette går under betegnelsen ”autonome tollreduksjoner” og ”autonome importkvoter med redusert eller ingen toll”

Etter hvert som underdekningen øker, reduseres tollene slik at forbrukere og produsenter sikres tilstrekkelig med tilførsler av fisk til en ikke for høy pris. Det er politisk uklokt å la forbrukerne betale ekstra for sunn mat slik som fisk. Det er økonomisk belastende for hjemmeindustrien å måtte konkurrere med utenlandsk industri ved å bli belastet med en merpris som skyldes importtollen. Tollen er egnet til å ødelegge EUs egen fiskeindustri konkurranskraft på eksportmarkedene.

I dag er ca. 55 % av all fisk forbrukt i EU importert.²³ EUs nettoimport av sjømat er steget med ca. 60 % (1995-2010). I samme periode er EUs egen sjømatproduksjon

²² Se Avtale mellom Det Europeiske Økonomiske Felleskap og Kongeriket Norge av 14. mai 1973, kapittel 3: Brevvekslinger s. 265.

²³ Green Paper: Reform of the Common Fisheries Policy, Brussels 22.4.2009 COM(2009) s. 5.

reduisert med ca. 30 %.²⁴ Ved bortfallet av beskyttelsesbehovet er det kun det fiskale element som teller; dvs. det reveny som EU selv nyter godt av gjennom tollinntektene.

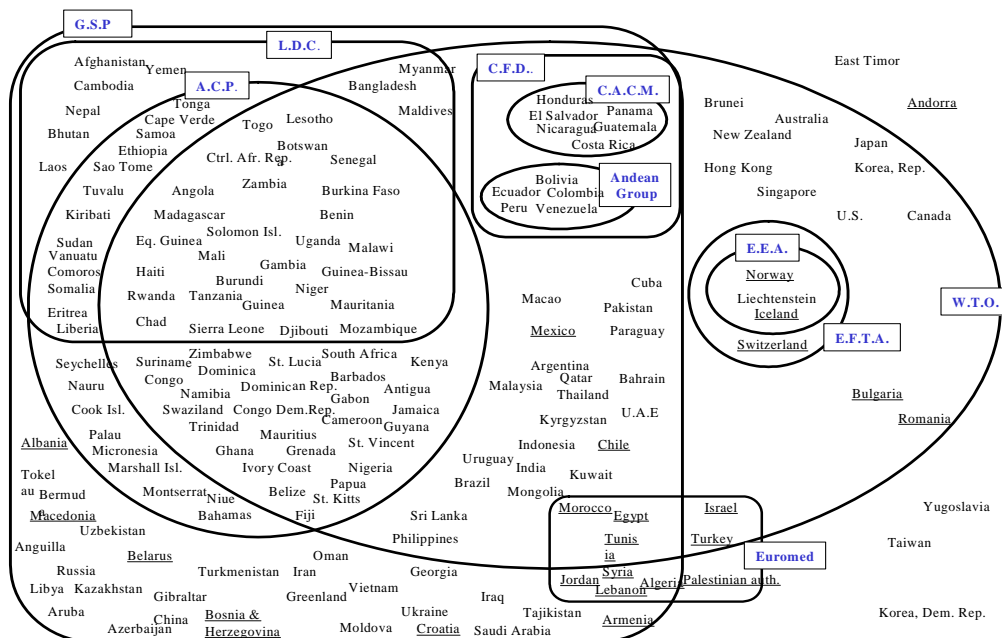
Tollbelastningen må således diskuteres ut i fra forskjellige situasjonsvilkår: Ett gjelder forholdet mellom Norge og EU hvis EØS opphører. Kan Norge ved å si opp EØS også bli møtt av at EU *reverserer* tollpreferanser som Norge alt er oppnådd (se pkt. 7)?

2.2 EUs tollregime – en oversikt

Før jeg kommer til Norges stilling iht. frihandelsavtalen kan det være på sin plass med en forklaring på EUs tollregime og gi en skjematisk oversikt over dette: Dvs. det regime som EU er bundet av pga. medlemskapet i WTO/GATT og som følge av en rekke multi- og bilaterale avtaler mellom EU og tredjeland (se figur 3.1) I og med at EU har handelsmessig samkvem med ca 180 av verdens 193 land ser en at tollregimet gir et brokete bilde (figuren gir en framstilling som var gyldig i 2002). Siden den gang har flere land som var utenfor WTO blitt medlemmer, bl.a. China, samtidig som Bulgaria og Romania er blitt medlemmer av EU.

I motsetning til hva mange tror er EU-importtollen ikke primært en ordning for å beskytte hjemlandenes egen produksjon, men snarere opprettholdt for å sikre EUs fellesbudsjett i og med at alle tollinntektene går direkte til EUs egen kasse. Alle andre finansinntekter kan enten tilskrives avtaler med tredjeland, herunder Norge i forbindelse med medlemskapet i EØS, eller overføringer fra egne medlemsstater. Toll opprettholdes også som et byttemiddel for adgang til ressurser i fiskerike u- eller i-land – herunder for eksempel Norge.

EUs tollregime



Kilde: revidert versjon av Bouët, 2002. De understrekte landene har også bilaterale avtaler med EU.

Figur 2.1: EUs relasjoner med andre land - toll

²⁴ Kilde Eurostat



Hva forteller så tollsatsene vedførende Norge? En halvering av tollen ved fortsatt å ha EØS-avtalen kan synes vesentlig. Så enkelt er det imidlertid ikke:

For det første; tallene forteller intet om hvem som til syvende og sist betaler tollene, et spørsmål som drøftes nærmere i pkt. 6).

For det annet; Dette forteller heller intet om følgene av fiskeeksporten dersom vi tenkte EØS-avtalen borte, altså en *alternativ-* eller *kontrafaktisk hypotese*, hva ville den ha vist? Jeg skal i denne rapporten forsøke å trekke så sikre slutninger som mulig på grunnlag av *alternativ analyse* og verifisering eller falsifisering av alternative forklaringer på de fenomen som studeres, *in casu* eksport av fisk og fiskevarer:

Hvordan ville bildet for norsk fiskeeksport sett ut dersom en tenker EØS-avtalen borte?

For vårt formål kan det være fruktbart å sette den alminnelige tollene som må betales for vareeksport til EU (iht. EUs bindingslister) under WTO (MFN) til 100 (dvs. null besparelse), *beregner* hva tollene ville blitt dersom denne var lagt til grunn "rundt rundt" og *beregner* hva Norge tjener på forskjellige preferanseløsninger sett i forhold til faktisk salg, ser vi følgende: Den handelsvektede tollnedsettelsen – dvs. i forhold til de faktiske handelstall – representerer 6.7 % av totale salgstall ved MFN-tollene. De tilsvarende tall under EØS-regimet er på 3,2 % men kun 1,8 % hvis en beregner tollbelastningen ut i fra de tollsatsene som følger av Frihandelsavtalen av 14. mai 1973 (Fiskeribrevet) og andre bilaterale preferanser for eksempel som følge av WTO.

2.3 "Mer-tollene" ved bortfall av preferansetollene; en oversikt

Hva forteller så tallene som en har forsøkt å regne seg fram til? Ved sammenligning av MFN-tollene iht. EUs bindingslister og den preferansetoll som Norge har forhandlet seg til ser en at tollene er omtrent halvert. En halvering av tollene ved fortsatt å ha EØS-avtalen kan synes vesentlig. Så enkelt er det imidlertid ikke:

Tallene forteller intet om hvem som til syvende og sist betaler tollene, et spørsmål som drøftes nærmere i pkt. 5).

Dette forteller heller intet om følgene av fiskeeksporten dersom vi tenkte EØS-avtalen borte, altså en *alternativ-* eller *kontrafaktisk hypotese*, hva ville den ha vist? Jeg skal i denne rapporten forsøke å trekke så sikre slutninger som mulig på grunnlag av *alternativ analyse* og verifisering eller falsifisering av alternative forklaringer på de fenomen som studeres, *in casu* eksport av fisk og fiskevarer: *Hvordan ville bildet for norsk fiskeeksport sett ut dersom en tenker EØS-avtalen borte?*

For vårt formål kan det være fruktbart å sette den alminnelige tollene som må betales for vareeksport til EU (iht. EUs bindingslister) under WTO (MFN) til 100 (dvs. null besparelse), *beregner* hva tollene ville blitt dersom denne var lagt til grunn "rundt rundt" og *beregner* hva Norge tjener på forskjellige preferanseløsninger sett i forhold til faktisk salg, ser vi følgende: Den handelsvektede tollnedsettelsen – dvs. i forhold til de faktiske handelstall – representerer 6.7 % av totale salgstall ved MFN-tollene. De tilsvarende tall under EØS-regimet er på 3,2 % men kun 1,8 % hvis en beregner tollbelastningen ut i fra de tollsatsene som følger av Frihandelsavtalen av 14. mai 1973 (Fiskeribrevet) og andre bilaterale preferanser for eksempel som følge av WTO.

Arne Melchior i NUPI fant noenlunde like tall, hhv. 2,7 % (EØS), 1,84 % (Fiskebrevet) og 6 % (MNF).²⁵ Det er således stor grad av enighet om omfanget av preferansene. Hva dette konkret betyr, er det imidlertid uenighet om (se fortsettelsen)

Det Melchior ikke fremstiller er om fordelene av tollreduksjonen som relaterer seg til tollsatsene slik de fremkommer på papiret, *også motsvares av tollreduksjoner i praksis*, dvs. de autonome EU-satser. Riktignok sier han at ”formålene her er å undersøke hva som er den reelle tollbelastning”.²⁶ Han legger videre til grunn at ”det er ikke bare Norge som har preferanser, men også andre”.²⁷ Videre skrives det at ved ”EUs import av sildelapper, viser det seg imidlertid at det bare er Norge som i det helt tatt betaler toll- alle de andre 21 leverandørene har null”.²⁸

Dette er kun enkeltstående illustrasjoner. innholder rapporten²⁹ ingen henvisning til det forhold som fikk Robin Churchill i sin doktorgradsavhandling til å konkludere med at det ikke er noen grunn til å fremstille den formelle tollene i og med at denne så å si alltid ensidig settes til side i praksis, jf. systemet med autonome tollsatser: "It was said that customs duties are payable on most fishery products 'in principle'. This is because there are now so many exceptions that the application of the CCT [the Common Customs Tariff], so far from being the rule, has in practice become the exception".³⁰

Når det likevel går an å dra vekslere på Melchiors analyser, skyldes det at han beskriver situasjonen ved fullt medlemskap, dvs. en ordning med null-toll. Dette er faktisk sett ikke ulik dagens situasjon med tollsuspensjoner over en lav sko grunnet underdekningen på fisk i unionen. EU suspenderer ikke bare de satser som følger av EUs bindingslister til Verdens Handelsorganisasjon (WTO), men også setter ned tollene under preferansetollen som Norge har fremforhandlet i frihandelsavtalen av 14. mai 1973 og satser som følger av kompensasjonsavtalene.³¹ Dvs. at tollene er fjernet for store og viktige produktgrupper – *på samme måten som den er det ved fullt medlemskap for Norge*. Har dette bedret fiskeeksporten? Har nye produktgrupper sluppet inn på EU-markedet som følge av tollfrikvoter eller null-toll?

Autonome kvoter og tollnedsettelse gjennom EUs bindingslister er noe som *alle* land nyter godt av, og er ikke et resultat av EØS-avtalen. Dette er i særlig grad ugunstig for land som gjennom forhandlinger har tilbudt for eksempel adgang til fangstfeltet som kompensasjon for lavere tollsatser, men som så med ett unilateralt pennestrøk i EU mister denne særfordel. I og med at EUs fiskeressurser er nedfisket rundt baut, er det ikke utsikter til at de tollsatser som eksisterer på papiret også følges i praksis. Mye kan derfor tyde på at situasjonen i dag vil vedvare og ikke minst at denne situasjon ikke er så ulik situasjonen som ville ha rådd grunnen i tilfelle av norsk medlemskap. Norge er derfor i dag *de facto* stilt som om Norge hadde vært medlem av unionen. Grafene som er oppstilt som vedlegg til denne rapport viser resultatet av de autonome satsene. Det er ikke grunn til å tro at salget av norsk fisk ville sett annerledes ut dersom Norge hadde vært medlem av EU.

²⁵ Se Arne Melchior, WTO eller EU-medlemskap? Norsk fiskerinæring og EUs handlesregime (Oslo mai 2007) s. 2.

²⁶ Se Arne Melchior op.cit. s. 2.

²⁷ Op.cit. s. 5.

²⁸ L.c.

²⁹ Se l.c. s. 22 der dette uttrykkelig presiseres.

³⁰ R.R. Churchill, EEC fisheries law (Nijhoff 1987) s. 262.

³¹ Åshild Johnsen og Arne Melchior, Forhandlingsrunden i WTO. Tollreduksjoner for norsk sjømateksport (NUPI 2011) s. 29 hopper bukk over denne siden når de avslutningsvis konkluderer med at Doha-runden er fordelaktig for Norge om den blir ført til ende;



Regimet for toll som gjelder Norge og EU er et resultat av at en land som var medlemmer i Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) er gått inn i EU og som følge av at frihandelsavtaler mellom Norge (EFTA) og tredjeland slik som for eksempel Romania, Bulgaria,³² Estland, Latvia, Litauen, Polen etc. som er blitt medlemmer av EU. I alle disse tilfeller er Norge innvilget i all hovedsak tollfrikvoter: "har Norge til sammen 46 tollfrie kvoter oppnådd gjennom kompensasjonsforhandlingene i forbindelse med utvidelsene av EU i 1986, 1995 og i 2004".³³

2.4 Om Frihandelsavtalen EF-Norge

Problemstillingen her er hvilket rettsvern denne frihandelsavtale gir enkeltaktører i Norge. Er denne annerledes enn den som følger av EØS? Jf. klageadgangen til EFTAs overvåkningsorgan ESA (EFTA Surveillance Agency). I juridisk fagspråk er spørsmålet om frihandelsavtalen mellom EF og Norge (1973) av enkeltaktører – herunder fiskeeksportører – kan gjøre denne avtales regler til gjenstand for direkte saksanlegg for EF-domstolen.

1. Frihandelsavtalen springer ut av den opprinnelige Romatraktaten artikkel 113 (som derfor er gjenstand for behandling her, selv om denne bestemmelse nå gjennom Lisboaatraktaten og tidligere traktater er endret), som er hjemmel for EUs (det daværende EF eller EEC) mht internasjonal handel. EFs kompetanse gir rett til å etablere ensartede prinsipper for den felles handelspolitikk og til "afslutning af told- og handelsaftaler", jfr. art. 113 (1). Spørsmålet er om EFs traktatkompetanse innenfor fiskeri er omfattet av denne bestemmelse. Fordi det her er snakk om å "vekke til live" avtalen fra 1973 bruker jeg i fortsettelsen betegnelsen EF og ikke EU.

Bestemmelsen tolkes vidt fordi rettsfaktasiden av bestemmelsen, jfr. uttrykket "den fælles handelspolitik", foruten de rene handelsmessige forhold også anses å omfatte deler av en i hovedsak handelspolitisk avtale, som selv ikke angår merkantile forhold. Iht. EF-domstolens uttalelse vedr. *naturgummiavtalen* (uttalelse 1/78)³⁴ er forutsetningen at angjeldende ikke-merkantile bestemmelse utgjør en uadskillelig del av avtalen. I samme retning *Laurids Mikaelsen*:

"I denne sag fastslog Domstolen, at traktatens art. 113, som fastslår Fællesskabets enekompetence til at indgå handelspolitiske aftaler, skal fortolkes "bredt", således at en foranstaltning i en international aftale er handelspolitisk, hvis den i vid forstand udgør et middel til regulering af den internationale handel. Domstolen fastslog endvidere, at hvor en aftale med tredjelande både kunne betragtes som handelspolitisk (EF-kompetence) og f.eks. økonomisk politik eller bistandspolitik (medlemsstaternes kompetence), skulle den betragtes som en handelspolitisk aftale. Endelig fastslog Domstolen, at bibestemmelser, som ikke i sig selv er undergivet EFs kompetence, kunne "medtages" under Fællesskabets kompe-

³² Som en illustrasjon se St.prp. nr. 72 (2006-2007) 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, se særlig pkt. 4.3 Markedsadgang s. 16-17.

³³ St.prp. nr. 72 (2006-2007) 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, se særlig pkt. 4.3 Markedsadgang s. 17.

³⁴ Se *Re the international Agreement on Natural Rubber* ECR 1979 s. 2871.

tence, såfremt bibestemmelse har en snæver sammenheng med aftalens hovedbestemmelser, som i sig selv er omfattet af Fællesskabets kompetence."³⁵

Hvor langt EFs traktatkompetanse går, er det ikke nødvendig å ta stilling til i alle sine enkeltheter fordi *handel* med fisk og fiskevarer åpenbart faller innenfor EF-kompetansen etter Romatraktatens art. 113.³⁶ Jfr. *Pierre Pescatore*: "Bilateral agreements are generally concluded by the Community alone in the fields of tariffs, commerce and agriculture, including fisheries".³⁷ Dette omfatter handel med fisk.

2. Et viktig element som gjelder hvem som kan påberope seg evt. rettigheter etter frihandelsavtalen – for eksempel krav om tollpreferanser – angår spørsmålet om den såkalte *direkte virkning*: I frihandelsavtalen mellom EF og Norge kan manglende grad av gjensidig bundethet være et argument mot at avtalen skal være direkte gjeldende for rettssubjekter i EF-land. Dette kan således tale imot at f.eks. "en dansk importør av norsk fisk [som] blir utsatt for en handelshindring, som han mener strider mot artikkel 15.2 i handelsavtalen, må ... kunne få danske domstolars hjelp til å avgjøre om handelshindringen strider mot nevnte artikkel".³⁸

3. I *Kupferberg-saken* (EF-domstolen sak 104/81)³⁹ var spørsmålet om tysk avgift på portugisisk hetvin solgt i Tyskland var i strid med Frihandelsavtalen mellom EF og Portugal. Retten la her til grunn at bestemmelser som forbød avgiftsmessig forskjellsbehandling mellom hjemlige og importerte produkter (som tilsvarende art. 18 i Frihandelsavtalen mellom EF og Norge), hadde direkte virkning i EF.⁴⁰ EF-domstolen kom i *Kupferberg-saken (II)* (sak 253/83)⁴¹ til samme resultat. Det er grunn til å merke seg at domstolen - da den traff sin avgjørelse "kände ... till att ett ställningstagande til förmån för direkt effekt *inte* kunde motsvaras av ett reciprokt ställningstagande i EFTA-länderna" (uth.her).⁴²

4. *Polydor-saken*⁴³ gjaldt kvantitative importrestriksjoner; dvs. regler som omfattes av Frihandelsavtalen mellom EF og Norge art. 13. EF-domstolen unnlot her å ta stilling til om denne bestemmelse har virkning i EF.⁴⁴ Saken ble i stedet avgjort på annet grunnlag da retten fant at art. 13 i frihandelsavtalen hadde en snevrere virkekrets enn den nær likelydende bestemmelse i Romatraktatens art. 30: "According to its preamble the purpose of the Agreement [frihandelsavtalen] is to consolidate and to extend the economic relations existing ... decided to eliminate progressively the obstacles to substantially all their trade" (kap. 10). Her er det forskjell fra Romatraktaten som "seeks

³⁵ Laurids Mikaelson: EF domstolen og Danmark (1984) s. 32.

³⁶ Se R.R. Churchill: EEC fisheries law (1987) s. 169.

³⁷ Se Pierre Pescatore: "Treaty-making by the European Communities" i Francis G. Jacobs og Shelley Roberts: The effect of treaties in domestic law, bd. 7 (London, Sweet & Maxwell 1987) s. 177.

³⁸ For å bruke et eksempel fra Torben Foss: "Det indre marked i EF - virkningene for norsk fiskeeksport (Bergen sept. 1989) s. 13. (Jeg vil imidlertid reservere meg mot at art. 15 er anvendbar på fiskeeksporten).

³⁹ Se ECR 1982 s. 3641.

⁴⁰ Slik også Ulf Bernitz: "Sveriges EG-anknytning i rettslig perspektiv". Juridisk Tidsskrift vid Stockholms Universitet 1988 s. 55.

⁴¹ Se ECR 1985 s. 157.

⁴² Ulf Bernitz: Sveriges EG-anknytning i rettslig perspektiv. Juridisk Tidsskrift vid Stockholms Universitet 1988 s. 55-56.

⁴³ Se ECR 1982 s. 329.

⁴⁴ Motsatt David L. Perrott og Istvan Pogany: Current Issues in International Business Law (1988) s. 59: "[T]he ECJ has declined to give these provisions the same direct effect within the territory of the EC that it has consistently given to their counterparts in EEC articles 30 and 36 with respect to restrictions on trade between EC member states". Som i teksten Ulf Bernitz: Sveriges EG-anknytning i rettslig perspektiv. Juridisk Tidsskrift vid Stockholms Universitet (1988) s. 58 og Fr.Fr. Gundersen: "En del rettsprospørsmål vedrørende Norges forhold til EF". Lov og Rett (1991) s. 33.

to unite national markets into a single market having the characteristics of a domestic market" (kap. 16) ... It is apparent from an examination of the Agreement that although it makes provisions for the unconditional abolition of certain restrictions on trade between the Community and Portugal, such as quantitative restrictions and measures having equivalent effect, it does not have the same purpose as the EEC Treaty, inasmuch as the latter ... seeks to create a single market reproducing as closely as possible the conditions of a domestic market" (pkt. 18).

5. I juridisk teori er det det enighet om at forskjellig formål er og må være avgjørende for tolkningen, sml. f.eks. John A. Usher: "[I]t was apparent from the agreement that although it made provision for the unconditional abolition of certain restrictions on trade between the Community and Portugal, it did not have the same purpose as the EC Treaty in so far as the latter sought to create a single market reproducing as closely as possible the conditions of a domestic market".⁴⁵

6. Ved bedømmelsen av om regelen er direkte anvendbar for private parter, må en først se på om bestemmelsen adresserer seg til slike private parter - altså slik at disse i alle fall ikke klart er avskåret fra å gjøre rett gjeldende etter bestemmelsen. *Dernest* kommer turen til en vurdering av om bestemmelsen er såpass klart utformet at private kan forutberegne sin rettsstilling og at den i siste instans evt. eigner seg til umiddelbart prøving for domstolen.⁴⁶ I EF-domstolens sak 33/70 - *Spa SACE vs. Italia* - la retten til grunn at EF-direktiv 68/31 var direkte anvendelig: "Hierbei ist nicht nur der Form des fraglichen Rechtsakts, sondern auch sein Inhalt und seine Funktion im System des Vertrages zu berücksichtigen".⁴⁷ Altså pekte såvel form som innhold og funksjon i retning av umiddelbar anvendelighet i medlemsstatene for de enkelte rettssubjekter. Antakeligvis går EF-domstolen enda lengre i dag, når dette kunne hevdes allerede så tidlig som på midten av 1970-tallet: Det er antatt at man "med høy grad av sannsynlighet kan hevde, at alle bestemmelser, som pålegger medlemsstatene en forpliktelse, som disse skal opfylde inden en given frist, vil blive anerkendt som umiddelbar anvendelige, såfremt forpligtelsen ved denne frists udløb ikke er bleven opfyldt".⁴⁸

7. Samme forfatter gir her en begrunnelse for at EF-domstolen er mer integrasjonistisk enn intensjonalistisk: "I realiteten er Domstolen vel den eneste av de i traktatens art. 4 nævnte institutioner, som kan værne og fremme denne integration, netop på grund af sin uafhængighed af medlemsstaternes indre politiske forhold. Det er indlysende, at jo flere regler Domstolen finder umiddelbart anvendelige, des mere ensartet bliver medlemsstaternes myndigheders retsanvendelse, hvilket fremmer fællesskabets integration".⁴⁹

8. Den viktige bestemmelse om kvantitative importrestriksjoner i Frihandelsavtalen mellom EF og Norge art. 13 (jfr. art. 20) anses å være så konkret og klart utformet at den har direkte virkning: Tillämpar man domstolens resonemang i Kupferberg-avgörandet är det ... svårt at komma till annan slutsats än att också art 13 p 1 har en så klar och

⁴⁵ John A. Usher: "The EC as a single unit in foreign trade" i David L. Perrott og Istvan Pogany: *Current Issues in International Business Law* (1988) s. 31.

⁴⁶ Det sistnevnte er også vektlagt av Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen: *EF-ret* (1988) s.147-148.

⁴⁷ *Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes* bd. XVI (1970) s. 1223.

⁴⁸ Se Henrik Gerner Hansen: "Om umiddelbar anvendelighet. En undersøgelse af de af EF-domstolen opstillede forudsætninger, samt af hvorvidt disse er undergået en ændring. Ugeskrift for Retsvæsen avd. B (1975) s. 279.

⁴⁹ *Op.cit.* s. 269.

ovillkorlig karakter att den bör tilläggas direkt effekt".⁵⁰ Bernitz sier at dumpingreglene i art. 25 peker i samme retning: "Artikel 25 om dumping kan möjligen tilerkännas direkt effekt men i sak ger den endast en hänvisning til GATT-reglerna i ämnet. Frågan är mig veterligen ännu oprövd".⁵¹

9. *Fr.Fr. Gundersen* hevder at reglene som forbyr innføringen av en ny toll (frihandelsavtalens art. 3 "må antas å ha umiddelbar anvendelse".⁵² Dette er jeg enig i, fordi bestemmelsen er vel så presis og direkte formulert som art. 18. Mens begge bestemmelsene bruker det modale hjelpeverb "skal", åpner art. 3 for adskillig mindre grad av forvaltningsskjønn enn art. 18. Etter førstnevnte bestemmelse er ny innførselstoll av ethvert slag forbudt samtidig som allerede gjeldende toll skal avvikes iht. helt presist utformet tidsskjema. Art. 18 derimot - som EF-domstolen altså fant å tillegge direkte virkning - har som sitt skjønnsstema at vedkommende fiskale ordning "fører til forskjellsbehandling". Hva det forskjellige består i, er det ikke sagt noe om.

10. En bestemmelse som i oppbygging og innhold ligner meget på art. 18 er bestemmelsen om landbruksprodukter i frihandelsavtalen art. 15 (2) første alternativ. Denne lyder som følger: "Hva angår veterinære, sanitære og plantesanitære tiltak, skal De Kontraherende Parter anvende sine bestemmelser på en måte som ikke innebærer noen forskjellsbehandling". I begge tilfelle er det snakk om forbud mot nasjonal praksis som leder til forskjellsbehandling av importerte produkter vis-à-vis de hjemmeproduserte. Art. 18 rammer "en forskjellsbehandling" mens art. 15 (2) gjelder "noen forskjellsbehandling". Etter mitt skjønn er art. 15 egentlig en sterkere bestemmelse enn art. 18 fordi "noen" må leses som "noen som helst slags forskjellsbehandling" som følge av nasjonal opprinnelse. "En" forskjellsbehandling (art. 18) behøver ikke peke så langt som enhver, men må nok begrenses til kun å ramme usaklig, rettstridig forskjellsbehandling. Man kan altså muligens se det slik at ingen praktisering av veterinære eller sanitære tiltak vil kunne godtas som rettmessige såfremt eller sålangt de virker nasjonalt forskjellig. Dette kan ramme mange av de ordninger som praktiseres i EF med veterinærattester, sunnhetsattester m.v. Altså; dersom det konstateres forskjeller som har sitt grunnlag i nasjonal opprinnelse, vil praktiseringen alltid være rettstridig. M.a.o. konstatert diskriminering mot produkter fra forskjellige land beviser at art. 15 (2) er overtrådt. At annet alternativ i art. 15 (2) eksplisitt nevner at det kun er den rettstridige hindring av varebyttet som er forbudt etter frihandelsavtalen, peker i samme retning: "og skal ikke innføre nye tiltak som virker som en utilbørlig hindring for varebyttet". En slik reservasjon er ikke inntatt i art. 15 (2) første alternativ. Dette er ikke tilfeldig, men bevisst valgt. Etter mitt skjønn er art. 15 (2) første alternativ mer konsis enn art. 18 fordi noen forskjeller nok vil kunne godtas som rettmessige etter art. 18. Hvilke, er det imidlertid ikke redegjort nærmere for i paragrafen. Likevel kom altså EF-domstolen til at bestemmelsen var konsis nok til at den kunne sies å gi direkte rettsplikter og -rettigheter for de enkelte rettssubjekter.

11. Av forskjeller som ikke er av avgjørende betydning sett i forhold til spørsmålet om bestemmelsens direkte virkning, kan nevnes at art. 18 (selvfølgelig) har en annen saklig virkekrets enn art. 15 fordi førstnevnte rammer materiell lovgivning og bruken av utøvende myndighet mens sistnevnte kun rammer bruken av utøvende myndighet. Det forhold at art. 18 gjelder fiskale tiltak mens art. 15 gjelder sikkerhets- eller sunnhetslovgivning, er også uten betydning i denne sammenheng.

⁵⁰ Ulf Bernitz: Sveriges EG-anknytning i rettslig perspektiv. Juridisk Tidsskrift vid Stockholms Universitet (1988) s. 58. I samme retning Fr. Fr. Gundersen: "En del rettsspørsmål vedrørende Norges forhold til EF". Lov og Rett (1991) s. 33.

⁵¹ Bernitz op. cit. s. 58.

⁵² Fr. Fr. Gundersen: "En del rettsspørsmål vedrørende Norges forhold til EF". Lov og Rett (1991) s. 33.



12. Konklusjonen blir således at art. 15 (2) klart har direkte virkning for EF-domstolen. Jeg har med dette imidlertid ikke tatt stilling til hvilket rettsvern norske landbrukseksportører og EF-importører har etter bestemmelsen. Det kommer jeg tilbake til etterhvert.

13. Enda "lengere ut" på skalaen over lite presise lovtekster kommer art. 15 (1). Hva som er "en harmonisk utvikling av varebyttet av landbruksprodukter" er et utpreget politisk spørsmål som verken kan gi private rettigheter eller plikter eller som kan egne seg for prøving for domstolen. Denne vil nok ikke bli gitt direkte anvendelse i EF.

14. Konklusjonen er at Frihandelsavtalen mellom EF og Norge *klart* er undervurdert som instrument for å fremme vidtgående frihandelstiltak. Dersom norsk produsent av produkter som omfattes av Brüssel-nomenklaturen av 1950 (eller Customs Cooperation Council Nomenclature Convention) kap. 25 - 99, møtes av kvantitative handelshindre (art. 13), nasjonal diskriminerende behandling (art. 18), tollhindringer (art. 3) eller dumpinganklager (art. 25) vil en trolig kunne få prøvet gyldigheten av EF-tiltakene for EF-domstolen. Det samme gjelder for landbrukseksportøren eller -importøren som mener at sanitære eller veterinære tiltak er diskriminerende. Den norske stat vil trolig kunne opptre som hjelpeintervenient i en slik sak.⁵³

15. EØS-avtalen bringer neppe en, for Norge, bedre ordening på dette punkt. Kanskje frihandelsavtalen egentlig gir den beste løsning her fordi EF neppe enda en gang, vil gå med på at traktatbestemmelser skal gis direkte virkninger i EF uten at tilsvarende skjer i EFTA.⁵⁴ EF fravek ikke dette krav under slutføringen av EØS-forhandlingene. Og om de har fraveket det er det klart at det hevdes et gjensidighetskrav slik at manglende umiddelbar virkning i EFTA også resulterer i det samme i EF: "De [ministrene i EF, EFTA og Liechtenstein] understreket videre betydningen av ensartede EØS-regler som gir samme rettslige resultater i hele EØS-området for enkeltpersoner og økonomiske aktører, samt like vilkår og lik behandling".⁵⁵ Dvs. at EF under frihandelsløsningen godtar direkte virkning for utenlandske statsborgere mht. prøving for EF-domstolen, uten at det samme kan påberopes av EU- borgere. Derimot er det et slikt gjensidighetskrav under EØS.

2.5 GATT-avtalen av 30 oktober 1947

For å forstå forholdet mellom Norge og EU er det i utgangspunktet nødvendig å sette seg inn i forholdet som gjelder for handelspartnere innen rammen av Verdens handelsorganisasjon (WTO) – dvs. reglene om Generalavtalen om handel og toll (GATT). Jeg skal behandle to forhold her: For det første spørsmålet om "direkte virkning" av regler i GATT for den enkelte borger som disse kan påberope direkte for domstolene og for det annet spørsmålet om tollettelser som nå engang er innført, kan reverseres som følge av endringer i bi- eller multilaterale avtaler mellom to eller flere stater.

Selv om det er mange parallelle trekk mellom GATT-avtalen og EFs frihandelsavtaler med EFTA-land, kan en ikke trekke slutninger fra EF-domstolens

⁵³ Se Ulf Bernitz: Sveriges EG-anknytning i rettslig perspektiv. Juridisk Tidsskrift vid Stockholms Universitet 1988 s. 61.

⁵⁴ Se EFs krav i denne retning i Regjeringsutvalget for EF-saker: "EFTA-EF forhandlingene. Kartlegging og forberedelser". Statusrapport (mars 1990) s. 65.

⁵⁵ Se Felleserklæringen fra Ministermøte mellom Det europeiske fellesskap, dets medlemsstater og landene i Det europeiske frihandelsforbund av 19 desember 1990 s. 6.

standpunkt til frihandelsavtalen og til spørsmålet om GATT-reglens bindende virkning i EF. Også sistnevnte må undersøkes konkret.

1. EF-domstolen har hittil ikke gitt noen GATT-bestemmelse direkte anvendelse i EF. Se *International Fruit Company-saken*,⁵⁶ *AFS Italy v. Societa Petrolifera Italiana* - nevnt ovenfor⁵⁷ og *Societa Italian per l'Oleodotto vs. Ministro delle Finanze*⁵⁸ I EF-domstolens avgjørelse i *FEDIOL-saken* av 4 oktober 1983 -sak nr. 191/82⁵⁹ påstår Kommisjonen (pkt. 15) at "GATT-avtalen ... for de kontraherende parter ... er folkerettslige forpliktelse, som i henhold til Domstolens praksis ikke har noen direkte virkninger i forhold til fællesskabsretten" (s. 2923). EF-domstolen tar ikke eksplisitt standpunkt fordi spørsmålet avgjøres på grunnlag av EFs egne dumpingregler: "Tvisten bør løses i lyset af den undersøgelse- og beskyttelsesordning som helhed, der indføres ved forordning nr. 3017/79 [den eldre dumpingforordning]. Sagsøgerens rettigheder bør fastlægges inden for rammerne af nævnte ordning" (*FEDIOL-saken* s. 2932). Retten avviser imidlertid ikke på prinsipielt grunnlag GATT-reglens direkte anvendelse. Domstolen sier her at forholdet mellom klageren og importstaten ikke anses regulert gjennom Tokiorundens avtale om utliknende toll (countervailing duties) og at spørsmålet om GATT-reglens direkte anvendelse derfor ikke oppstår i dette tilfelle. M.a.o. *FEDIOL* angriper forhold som ikke er regulert av GATT-reglene fordi tvisten i realiteten gjelder prosedyrereglene for fremme av antidumpingsaker i EF. Slike regler er ikke inntatt i GATT-avtalen. Saken befinner seg – så og si – på et trinn forut for GATT-reglens inntreden.

2. Videre gjelder at verken GATT-reglene eller de interne EF-regler (som da gjaldt - forordning av 20. desember 1979 nr. 3017/79) tvinger EF til å tre i aksjon, sml. Kommisjonens hovedgrunnlag i saken: "Henvisningen til GATT-aftalen og dennes antidumpingkodeks er uden betydning i den foreliggende sag: indførelsen af antidumpingforanstaltninger er ikke en nødvendig og automatisk reaktion mod subsidier, der ikke er i overensstemmelse med GATT-aftalen" (s. 2923). Dette har retten sluttet seg til fordi den hevder at "Kommisjonen har et særdeles vidt skøn ved afgørelsen af, hvilke foranstaltninger der i Fællesskabets interesse eventuelt bør indføres for at imødegå den konstaterede situation" (s. 2934) ... Domstolen [kan] ikke prøve den vurdering, der i henhold til forordningen er forbeholdt Fællesskabets myndigheder" (s. 2935-36). Evt. nasjonale undersøkelser om dumping innledes etter handelspolitiske overlegninger i EF. Kommisjonen avgjør utifra hensiktsmessighet betraktninger om anti-dumpingprosedyre skal innledes. Disse forhold legger GATT-reglene seg ikke borti. Det er dette - og ingenting annet - som EF-domstolen sikter til med sine uttalelser i pkt. 15 (sitert ovenfor). Altså, *FEDIOL* som er samarbeidende selskaper i EF, kan ikke påberope seg GATT-regler om utliknende toll fordi slike ikke finnes for det spørsmålet som saken reiser, nemlig om EF burde ha innledet antidumpingsak mot selgere av brasiliansk "soyaskrot".

3. *Konkluderende* må en derfor si at en således ikke kan utelukke at EF-domstolen kan gi GATT-regler direkte virkning for domstolen, bare bestemmelsen som tolkningen angår, er presis (nok) og etter sin karakter adresserer seg til private rettssubjekt. David L. Perrott er ikke avvisende til at så kan skje.⁶⁰ Det samme gjelder Pierre Pescatore som legger til grunn at en rekke av GATT-reglene kan gis direkte virkning:

⁵⁶ Se Samling af EF-domstolens afgørelser (1983) s. 801.

⁵⁷ Se ECR 1972 s. 1219.

⁵⁸ CMLR 1984 bd. 2 s. 231.

⁵⁹ Samling af Domstolens Afgørelser 1983 s. 2913.

⁶⁰ David L. Perrott og Istvan Pogany: *Current Issues in International Business Law* (1988) s. 59.

"It may be true that the latter [well-defined obligations] are relatively more numerous in free trade agreements than in a system like GATT, but even here we find a certain number of precise commitments which by their essence and in view of the purpose of the General Agreement are not negotiable, such as the rule on non-discriminatory commercial treatment of imported goods, the prohibition of using internal taxation for protective purposes, freedom of transit and the effect of consolidated tariff concessions. In other words, those obligations being precise and unconditional, fulfil the criteria for direct applicability which the Court has consistently followed in many other fields".⁶¹

Inntil det finnes en rettsavgjørelse som tillegger GATT-reglene direkte virkning, må det antas at landbruksproduktene står prosessuelt svakere enn industriproduktene som jo altså følger reglene i frihandelsavtalen og derigjennom - iallefall delvis - er gjenstand for direkte pådømming i EF-domstolen.

4. Evt. manglende prøvingsrett for EF-domstolen kan imidlertid kompenseres gjennom nasjonalstatens klageordninger under GATT-avtalene, se Generalavtalen art. XXII og XXIII jfr. Tokiorundens avtaler av 12 april 1979; det vil si tvisteløsning ved hjelp av mekling (conciliation) - se f.eks. Codes on Subsidies and Countervailing Duties art. 17 og 18 og Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance (her kalt Dispute Settlement Code) av 28 november 1979 med bilag som gjaldt på det tidspunkt da EØS-avtalen ble undertegnet, og som er den ordning vi måtte ha tatt til takke med dersom vi "skrudde tida tilbake" og satte inn 1973 avtalen i stedet for EØS.

5. Jeg forlater så spørsmålet om enkeltindividets muligheter for å beskytte sin eksport ved henvisning til tollpreferanser direkte for domstolene for å se på om GATT regelverket innrømmer bygger på et grunnleggende prinsipp om "enveiskjøring" dvs. at tollettelser som alt er innvilget ikke kan reverseres, verken unilateralt eller ved at et land for eksempel slutter seg til et frihandelsforbund eller en tollunion som opererer med en høyere tollsats enn det nyinnmeldte land, se *GATT avtalen artikkel XXIV paragraf 5*. Dvs. at land som Danmark, Finland, Sverige, Portugal, Østerrike som alle forlot EFTA og ble medlem av EU drar med seg tollsatser og preferanseløsninger som fulgte av EFTA-regelverket slik det var på utmeldingstidspunktet. I og med at EFTA fra og med 1. juli 1990 har innført nulltoll på all fiskeeksport,⁶² betyr det at de kvanta som ble eksportert på utmeldingsdatoen skal fortsatt være tollfrie innen rammen av den tollunion som det utmeldte land sluttet seg til. For eksempel; Sverige, Finland og Østerrike sluttet seg til EU på et tidspunkt da det i EFTA var nulltoll på alle fiskeprodukter fra Norge. Denne tollsats skal holdes også etter at medlemskapet i EU er et faktum for de kvanta fisk som Norge dokumenterte å ha eksportert pr. 1994.

Situasjonen er tilsvarende for land som alltid har vært utenfor EFTA, men som Norge har hatt bilaterale avtaler med, for eksempel Polen. Her ble det eksportert store mengder sild og makrell til null toll. Denne nulltollen beholdes i forhold til EU for det kvantum som Norge eksporterte i det høyest registrerte år før 2005 da Polen ble medlem av EU. Selv om Norge beholder preferansetollen for dette kvantum gjelder det i forhold til eksport til hele EU etter Polens medlemskap, dvs. at polske bedrifter ikke lengre nyter noe forrang til å motta makrell og sild til nulltoll. Dvs. at gjennom medlemskapet må polske bedrifter konkurrere med bedrifter ellers i EU om dette

⁶¹ Pierre Pescatore: "Treaty-making by the European Communities" i Francis G. Jacobs og Shelley Roberts: *The effect of treaties in domestic law*, bd. 7 (London, Sweet & Maxwell 1987) s. 188.

⁶² St.prp. nr. 77 (1989-90) Om samtykke til godkjenning av vedtak i EFTAs Råd av 14. juni 1989 om liberalisering av handelen med fisk i EFTA og tilhørende endringer i EFTA-konvensjonen s. 2 sp. 1.



billige råstoffet. Når preferansekvoten er brukt opp må polske bedrifter kjøpe råstoff til den pris som gjelder i EU påheftet den toll som EU opererer med for sild eller makrell (satsene varierer fra 15 til 25 % alt avhengig av årstid og bearbeidingsgraden i Norge).

Spørsmålet under en – ikke særlig aktuell – alternativ hypotese er; hvordan ville eksporttallene sett ut dersom Norge hadde vært fullverdig medlem av EU? Arne Melchior ved NUPI har regnet ut at norsk eksport ville ha økt med 1,5 mrd kr. kun som følge av tollbortfallet. Dette er et rent regneeksempel. Ingen empiri støtter en slik antakelse.

Et annet relevant spørsmål under den alternativ hypotese at Norge sier opp EØS – som heller ikke synes hyperaktuell – er hvordan salgstallene for fisk da ville sett ut. Jeg viser her til drøftelsen i pkt. 8.4.

Det er kun ved å legge komparative analyser til grunn – dvs. hvordan omsetningen i praksis har endret seg ved endret toll – at en med noenlunde sikkerhet kan finne svar på den relative betydning av toll, sett i forhold til andre variabler, slik som kjøpekraft, forbrukerpreferanser, prispolitikk i fiskebutikkene, annonserkampanjer etc (dvs. liten eller stor forbrukerelastisitet). I denne rapporten undersøkes eksportomsetningen på grunnlag av praksis, og ikke slik NUPI-rapporten gjør det på grunnlag av logisk tenkning. Undersøkelsesgjensstand er hva som har skjedd i de markeder der tollene er fjernet? Har eksporten hatt en eksportøkning som er ca. 4 ganger så stor som tollettelsene slik det konkluderes med i NUPI rapporten?

3. EUs importtoll vs. preferansetoll. Hva er *reell* tollbelastningen for Norge?

Som R.R. Churchill viser (se kap. 2) er det vanskelig å fremstille den reelle importtoll,⁶³ og ikke mindre vanskelig å fremstille tollens betydning – om det er noen – for Norge eksplisitt. Det er i det hele ganske så komplisert å finne ut om tollene EU pålegger importerte produkter overhodet belastes selger for fisk og fiskevarer der det finnes et verdensmarked. Som vist i kap. 2 er det beregnet at tollene til EU er halvvvert og utgjør i kroner ca. 400 mill. Pga. autonome satser er tollene i flere perioder av året suspendert. Da betales ingen toll selv om det skulle vært gjort iht. EØS-avtalen, Frihandelsavtalen av 1973 og EUs bindingslister til WTO.

I fortsettelsen skal jeg fremstille det reelle tollsystem som møter norske eksportører. Systemet med toll relaterer seg til varegrupper som hver og en især er gitt sitt eget nummer i det internasjonale Harmoniserte System (HS). I motsetning til hva mange synes å mene, er tollsatsene ikke et resultat av multilaterale forhandlinger og avtaler, men kun et resultat av nasjonale *unilaterale bindinger* innen rammen av de tak som GATT-rundene måtte ha fastsatt. Tollsatsene som et land forplikter seg til, fremstilles i de s.k. Bindingslister. Dette er ensidige forpliktelser som WTO-landene gir til de andre medlemsland i WTO. Dvs. at landet forplikter seg til ikke å kreve noen toll for de HS-angitte varegrupper som overstiger den fastsatte sats. Men det betyr ikke at ikke vedkommende land kan operere med en lavere sats. Dvs. at landet er fri til når som helst, å nedsette tollene til en lavere sats, evt. nulle tollene helt ut.

3.1 Norge og importtollen

Vender vi så blikket mot Norge ser vi at de norske bindingslister til WTO tilbyr null toll for alle fiskeprodukter inn til Norge.⁶⁴ Den norske strategien er som følger: Ved selv å tilby nulltoll på importen av alle fiskeprodukter signaliseres det til medlemmene i WTO at Norge forventer tilsvarende behandling ”andre veien”, dvs. at andre medlemmer av WTO også tilbyr nulltoll på import av fiskevarer til sitt land. Som vi skal se senere i fremstillingen (kapittel 8.4) har denne strategi heldige utfall både i forhold til tollsituasjonen i Norges bilaterale avtaler med andre land og også i forhold til fremmede fartøys landinger i Norge.

Selv om Norge har bundet seg til ikke å kreve toll for import av fisk til Norge, er dette eksempel ikke fulgt av EU, som for de fleste fiskeslag krever toll som ligger i størrelsesorden 9 % til 25 %. Dette kalles EUs bundne satser i WTO. Som følge av regelen i GATT-avtalen artikkel XXIV(5) kan tollunioner og frihandelsforbund dannes og tilby sine medlemmer lavere tollsatser enn det som følger av bindingslistene og MFN-prinsippet.

Før vi går inn på de reelle tall – som her for letthets skyld fremstilles i tabellform – er det nødvendig å fremstille tollregimene i EU som Norge er underlagt:

- Fiskebrevet av 1973
- Kompensasjonsavtaler i 1986, 1995 og 2004. Utgjør tilleggsprotokoller av Frihandelsavtalen mellom Norge og EU av 1973

⁶³ R.R. Churchill, EEC fisheries law (Nijhoff 1987) s. 262.

⁶⁴ Se St.prp. nr. 3 (1994-95) Om endringer i tolltariffen som følge av GATT/WTO-avtalen, særskilt vedlegg; Norges bindingslister.

- EØS- avtalen av 1994, Protokoll 9
- WTO-avtalen, EUs bindingslister
- EU autonome satser

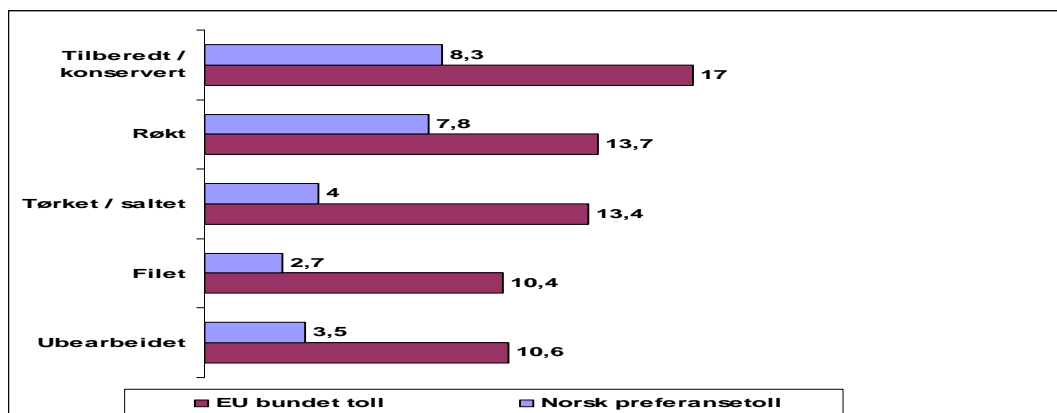
Dersom en går videre og spalter disse ulike kategorier toll på de enkelte varelinjer i den harmoniserte tariffen vil en se at Norge møtes av følgende satser for noen av de viktigste produktgrupper. Detaljene her fremstilles best gjennom følgende figur;

Avtale	Produkt
Fiskebrevet	<u>Tollreduksjon:</u> Frossen filet av saltvannsfisk Hermetisk brisling Hermetisk krabber Pillede frosne reker
Kompensasjonsavtale	44 bilaterale tollfrie importkvoter for ca 130 ulike produkt (varelinjer)
EØS avtalen	<u>Nulltoll:</u> Rund, fersk/ frossen, samt fersk filet, av torsk, sei, hyse og blåkveite Saltet eller tørket torsk Saltet eller tørket filet av saltvannsfisk (inkludert sild og makrell) Panerte fileter Kaviaretterligninger <u>70 % tollreduksjon:</u> Alle andre produkt minus laks, makrell, sild, reke, kamskjell og sjøkreps
Unilaterale preferansesatser	<ul style="list-style-type: none"> • WTO bundne satser (MFN) • WTO bundne importkvoter • WTO bundne tollfrie perioder • Autonome tollreduksjoner og tollsuspensjoner • Autonome importkvoter

Figur 3.1: Avtalegrunnlag og tollreduksjon

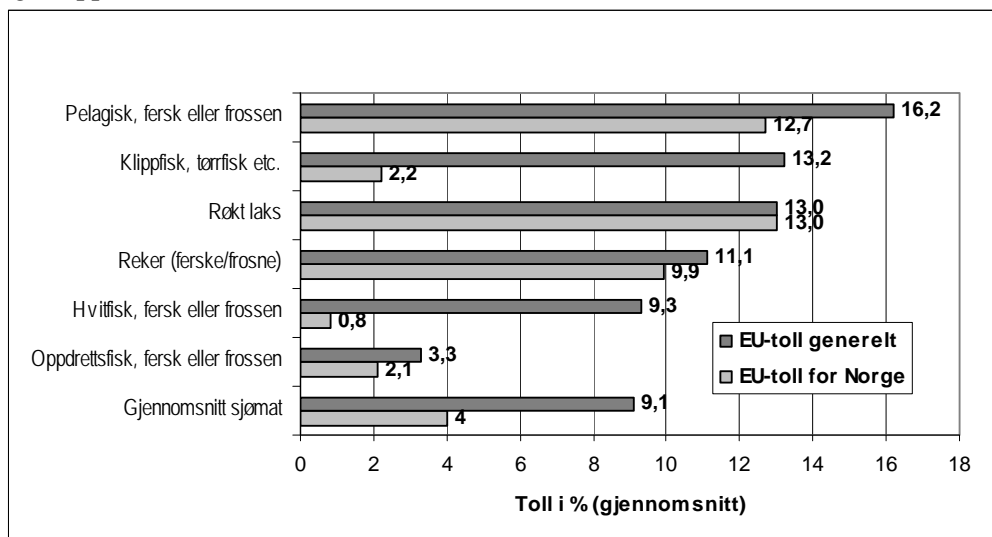
Undersøkelsen som her er gjort gjelder sammenligning med land som Norge har en frihandelsavtale med og der tollsatsene er null eller tilnærmet null, og land som vi ikke har noen tollavtale med overhodet. Hvordan har fiskeeksporten gjort det i forhold til disse land sammenlignet med eksporten til EU?

Når en skal forstå den relative betydning av toll for salg av fisk og fiskeprodukter til EU, må vi undersøke gjennomsnittlig EU toll, og ikke minst hvordan denne toll forholder seg til de tollsatser som Norge opererer under:



Figur 3.2: Norges tollsatser i forhold til EUs toll iht WTO-bindingslister

Den norske preferansetollen er det viktigste trekk ved EØS og som nok de fleste vil viser til når spørsmålet om en oppsigelse av EØS melder seg. Det forhold at Norge nyter godt av særfordeler som ikke kommer mange av våre konkurrenter til del er betydningsfullt. Dette er imidlertid ikke et særkjenne for EØS. Slike ordninger kan også oppnås via frihandelsavtaler.



Figur 3.3: Norges tollsatser i forhold til EUs toll – spesifisert på varegrupper

3.2 Tolkning av tallene for tollene

Som figurene viser, Norge har særlige vilkår som gjør at vi i mange sammenhenger ikke stilles dårligere enn land som vi konkurrerer med. Snarere tvert i mot. Vi har bedre formelt sett konkurransebetingelser enn land utenfor EFTA/EØS.

Preferansetollen må ses i sammenheng med de årlige tollfrie kvoter. Disse endres hver gang et nytt land som Norge har hatt tollfrihet eller lavtoll til, slutter seg til EU;

Fra 1. september 2007 vil EU åpne følgende nye årlige tollfrie tilleggskvoter for innførsel av opprinnelsesprodukter fra Norge:

Varebetegnelse	Varekode i Efs Kombinerte Nomenklatur	Årlig tollfri kvote
Annen laksefisk, fryst	0303 29 00	2.000 tonn
Sild (<i>Clupea harengus</i> , <i>Clupea pallasii</i>), fryst	0303 51 00	1.800 tonn
Makrell av artene <i>Scomber scombrus</i> eller <i>Scomber japonicus</i> , fryst	0303 74 30	9.300 tonn
Annen fisk, fryst	0303 79 98	2.200 tonn
Sildefileter og sildelapper (<i>Clupea harengus</i> , <i>Clupea pallasii</i>), fryst	0304 29 75 0304 99 23	600 tonn
Reker, pillede, fryste	ex 1605 20 10 ex 1605 20 91 ex 1605 20 99	2.000 tonn

Figur 3.4: Økte tollfrikvoter som følge av Romania og Bulgarias medlemskap i EU⁶⁵

⁶⁵ Eksportutvalget for fisk, Rundskriv: EØS-avtalen trer i kraft for Bulgaria og Romania den 1 august 2007 (0.1.08.2007) Saksnummer 2006/03197.



Den reelle betydningen av EØS er svært usikker som følge av EUs tollregime: Som følge av at EU nå består av 27 land (snart 28 i og med at Kroatia trolig vil bli medlem i 2012) har medlemslandenes tollregimer blitt inkorporert i EUs tollsystem – noe som er et resultat av GATT avtalen artikkel XXIV(5). I og med at EU importerer ca. 370 forskjellige fiskeprodukter, har inngått preferanseavtaler med ca. 180 land og har stort sett permanente tollnedsettelse på over 70 produktgrupper, er det svært vanskelig å beregne det faktiske tollnivået.⁶⁶

Selv om importtoll forsvinner kan interne avgifter som i størrelse tilsvare importtollen komme til å holde pris til forbruker på det samme høye nivå som tidligere. Det finnes eksempler på det, for eksempel da Sverige under EFTA fjernet importtollen pr. 1. juli 1990, men hadde på plass en prisreguleringsavgift som også ble gjort gjeldende for importerte fiskevarer.⁶⁷

Monopolet for tilvirkeromsetning ble opphevet i Norge (1991) og eksporten til alle EØS-land ble fri. Prisene til forbruker i for eksempel Italia holdt seg på samme nivået som før. Pris til norske produsenter og eksportører ble sterkt redusert. Dvs. markedsmakten som opprinnelig lå i Norge ble flyttet til importøren i utlandet.

Som vist er det mange mekanismer som gjør at et evt. bortfall av importtoll ikke nødvendigvis gir seg utslag i en økt pris for norske eksportører. Undersøkelser for eksempel av endret matmoms i norsk butikker (fra 25 % til 13 %) ble tatt ut av butikken selv og ikke ført videre over til kundene.

⁶⁶ Norges fiskerihøgskole, EUs tollregime for norsk sjømat og hvordan en ny WTO-avtale kan påvirke norsk tollpreferanse (mars 2006) s. 5 flg.

⁶⁷ Se St.prp. nr. 77 (1989-90) Om samtykke til godkjenning av vedtak i EFTAs Råd av 14. juni 1989 om liberalisering av handelen med fisk i EFTA og tilhørende endringer i EFTA-konvensjonen s. 4.

4. Er det selger eller kjøper som får tollbelastningen?

Dette helt sentrale spørsmål er i liten grad drøftet i økonomiske analyser eller i markedsteori.⁶⁸ Den svært så overforenklede forestilling om at det er norske eksportører som betaler tollene har imidlertid uimotsagt og i lang tid fått råde grunnen.

Toll er en avgift som importlandet legger på varer som føres inn i landet. Hensikten med slik toll kan være flere ting: Historisk sett har toll vært begrunnet i beskyttelse overfor utenlandsk konkurranse. For EUs del er dette nok en medvirkende årsak men etter hvert trolig ikke hele forklaringen. Det konstateres at EUs tollinntekter går direkte til EU som den eneste direkte skatt til fellesskapet. For det annet er tollene et viktig forhandlingskort. EUs politikk har i lang tid vært at markedsadgang skal tilsvares av en fangstadgang for EU-fartøyer i det landet som søker handelsløsninger med EU. For å få nedsatt tollene noen prosent er altså handelsavtalen betalt for med verdifulle ressurser i eksportlandets fiskefelt. Vi skal her imidlertid ikke konsentrere oss om årsaker eller beveggrunner for toll, men virkninger av at toll finnes og påføres varer som omsettes i EU.

Det er ikke enkelt å kartlegge hvem som til sist blir sittende med utgiftene til importtollen. I de analyser som er gjort – særlig i NUPI – det siste decennium er dette forhold ikke problematisert. Men, det er klart at det likevel er tatt et standpunkt mht. spørsmålet i og med at man kan lese mellom linjene i analysene at det er selger – eksportørlandet – som har kostnadene med importtollen. Er det korrekt?

Noen har fundert over kostnadsfordelingen. Allerede tidlig på 1900-tallet var importtollen en aktuell problemstilling: "Theoretically, such "protection" is a subsidy to local producers, which must be paid for in higher prices by local consumers"⁶⁹ Siden målet med tollene i mange tilfeller er beskyttelse av hjemlandets egen industri, er det logisk at tollene er noe som til syvende og sist betales av forbrukerne, og ikke av eksportørene eller fiskerne. Dette er også oppfatningen i dag hos de fremste eksperter på markedsføring ved Handelshøyskolen i Tromsø; "normalt sier vi at konsumentene betaler for tollene gjennom pris og nøyer oss med det".⁷⁰ Dette er som mange vil vite et ganske så oppsiktsvekkende resultat fordi det faktisk er slik at "the establishment" av økonomer og politikere synes å tro på forestillingen om en nøye sammenheng mellom tollsatser og eksporttall. Dette er en like stor myte som at det er en sammenheng mellom mengden vann i norske og svenske magasiner og prisen på elektrisk kraft i markedet.

En annen og nært tilknyttet myte er at liberalisering og fjerning av toll iht. frihandelsavtaler i seg selv skulle øke samhandelen, slik det har vært antatt siden 1860-tallet. To franske økonomer har motbevist dette gjennom empiriske studier.⁷¹ Det er andre momenter som hausser opp markedene. En undersøkelse basert på økonomiske modeller og -tenkning vedrørende USA mht. endring av tollregimet i

⁶⁸ For en god oversikt over tidligere teorier se Hudson Meadwell, *The Political Economy of Tariffs in Late Nineteenth-Century Europe: Reconsidering Republican France, Theory and Society* Vol. 31 (2002) s. 623-651.

⁶⁹ Norman H. Davis, *Trade Barriers and Customs Duties, Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York*, Vol. 12 (1928) s. 69-76, se s. 69.

⁷⁰ Professor i markedsføring Kåre Skallerud, Universitetet i Tromsø i e-post til undertegnede 18. august 2011.

⁷¹ Olivier Accominotti & Marc Flandreau, *Bilateral Treaties and the Most-Favored-Nation Clause: The Myth of Trade Liberalization in the Nineteenth Century*, *World Politics* Vol. 60 (2008) s. 147-188.



1880-årene trekker i samme retning: "A key provision of the McKinley act was the transfer of raw sugar to the duty free list ... This provision, rather than higher tariff rates, accounts for most of the reduction in dutiable imports".⁷² Altså en økning av tollene var ikke det forhold som resulterte i importreduksjoner for tollbelagte produkter, men det forhold at et enkelt produkt ble tatt ut av gruppen av tollbelagte produkter, i dette tilfelle sukker.

En ting er hva som var situasjonen i tidligere tider, noe annet er hva som er situasjonen i dag. Det er gjort undersøkelser av dette som er publisert i 2007.⁷³ Det kan virke som om oppfatningen om sammenhengen mellom tollsatser og samhandel nå stilles under lupen.

⁷² Douglas A. Irwin, Higher Tariffs, Lower Revenues? Analyzing the Fiscal Aspects of "The Great Tariff Debate of 1888", *The Journal of Economic History*, Vol. 58 (1998) s. 59-72, se s. 70..

⁷³ Elena Ianchovichina, Are Duty Drawbacks on Exports Worth the Hassle? (Les réductions de tarifs sur les importations d'intrants dans la production des exportations: est-ce que le jeu en vaut la chandelle?), *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 40 (2007) s. 881-913.

5. Kvantitative restriksjoner: Med og uten EØS-avtalen.

”Med det overveldende stemmetallet 1178 mot 1 - en - stemme gjorde FHLs generalforsamling følgende vedtak: ”Svakhetene i EØS-avtalen representerer et stort konkurransemessig handikap for fiskeri- og havbruksnæringen i Norge i forhold til industrien i EU. I tillegg til toll er antidumping en effektiv konkurransebarriere som har vært aktivt benyttet fra EU mot norsk havbruksnæring”.⁷⁴

Med kvantitative restriksjoner menes handelshindringer som begrenser den frie omsetning over landegrensener, for eksempel ved fastsetting av kvoter for mengder av fisk som kan tillates solgt, eller mer indirekte ordninger slik som for eksempel i utgangspunktet handelsnøytrale krav, men som rammer eksportører av fisk hardere enn innlandsprodusenter av fisk.⁷⁵ Dette er andre og mer direkte hindringer enn toll. Slik jeg oppfatter spørsmålet relaterer dette seg også til hindringer som har kvantitative virkninger, for eksempel antidumping-tiltak.

1. *Innholdsmessig* sett gjelder etter EØS-avtalen at det iht. artikkel 12 er slik at all "kvantitative eksportrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning skal være forbudt mellom avtalepartene". Samme regel gjelder for importen (i artikkel 11). Dette har vært regelen fra og med EØS-avtalens ikrafttreden 1. januar 1994. Det gjelder tilsvarende bestemmelser iht. GATT-avtalen artikkel XI, "Generell oppheving av kvantitative restriksjoner". Tilsvarende bestemmelse er inntatt i Frihandelsavtalen mellom EF og Norge av 14. mai 1973.

Det er adgang til å gjøre unntak i visse ytterst prekære situasjoner. Dette er nedfelt i EØS artikkel 13 (hensynet til offentlig moral, orden og sikkerhet, vernet om menneskers og dyrs liv og helse etc.). Tilsvarende bestemmelse finnes under GATT (artikkel XII) og Frihandelsavtalen. I så henseende spiller det ingen rolle hvilket av disse regimer som følges. De skal i prinsippet ramme norske eksportører likt. Det er derfor ikke grunn til å gå nærmere inn på disse bestemmelser.

2. Ser vi på evt. *prosessuelle muligheter* for å angripe urimelige handelshindre i tilfelle av en tilbakevending til frihandelsavtalen, finner vi at deler av avtalen vil være direkte anvendbar for eksportører. Ved retur til frihandelsavtalen er derfor norsk eksportør ikke rettsløs:

Mht muligheten for å gripe inn overfor diskriminering som bl.a. også gjelder evt. kvantitative handelshindringer som rammer eksportør, viser jeg til behandlingen i kap. 2.4. Som der vist er en ikke rettsløs. Dvs. at enkeltpersoner har muligheter for å få prøvet rettsgyldigheten av slike ting som antidumpingtoll, veterinære bestemmelser som diskriminerer mot utenlandske produsenter og evt. kvantitative restriksjoner på eksporten.⁷⁶

⁷⁴ Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, generalforsamlings vedtak av 18 april 2002. Se <http://www.fhl.no/article711.html>

⁷⁵ Slik det behandles av Frode Veggeland (red): TBT-avtalen i WTO: tekniske handelshindringer og internasjonal handel med sjømat (NILF 2002:3).

⁷⁶ Ulf Bernitz: Sveriges EG-anknytning i rettslig perspektiv. Juridisk Tidsskrift vid Stockholms Universitet (1988) s. 58.



6. De juridiske rammevilkår: WTO-regelverket

"When I first became interested in GATT matters ... I was struck by the intricate complexity of the law of that institution and the paucity of literature available assist a person to learn about it".⁷⁷

Mitt utgangspunkt er at Norge har unnlatt å stresse yttergrensene for hva som vil være mulig – dersom en står på sin rett – å få til av tollettelser gjennom GATT-systemet. Mitt forehavende her er å gå de juridiske sider etter i sømmene. Hovedspørsmålet er om det er lovlig innen rammene av GATT å reversere tollinnrømmelser som er fremforhandlet og oppnådd selv om årsaken til bortfallet ligger hos den fhv. gunstige land selv.

Fremstillingen forklarer også hvordan forholdet mellom Norge og EU forandres når et eller flere medlemsland i en frihandelsavtale (for eksempel EFTA) går ut av EFTA og inn i EU. Er det da ordinger som opprettholder de preferanser som Norge hadde vis-à-vis dette land?

6.1 Om kilder

Før jeg kommer til dette spørsmål er det nødvendig med noen kildeforklaringer. Kilde for frihandelsavtalen mellom EF og Norge er Erik Møse (red.) Folkerettslige tekster (1982). "Fiskebrevet" finner en i St. prp. nr. 126 (1972-73) om ratifikasjon av en avtale mellom Norge og Det Europeiske Økonomiske Fellesskap m.v. s. 266-267. Tollsatsen i handelen mellom Norge og det tidligere EFTA-land Portugal og Spania finner en i St. prp. nr. 15 (1986-87) Norges avtaler med De Europeiske Fellesskap i tilknytning til portugisisk og spansk medlemskap i EU.

Analysen av GATT-avtalene er gjort på grunnlag av tekster i "The Text of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1986). Denne inneholder den komplette generalavtale med alle endringer som er kommet siden avtalen trådte ikraft 1. januar 1948. Generalavtalen er - gjennom forhandlinger i GATT-regi i årene 1973-1979 - supplert av seks avtaler med protokoller som inngår i "The Texts of the Tokyo Round Agreements (1986) og Uruguayrundens resultater slik de fremkommer i Se St.prp. nr. 3 (1994-95) Om endringer i tolltariffen som følge av GATT/WTO-avtalen. I tillegg kommer analyse av protokoller, beslutninger, rekomanasjoner og rapporter fra ulike komiteer under GATT slik de foreligger i serien "Basic Instruments and Selected Documents. Supplements (BISD). Serien inneholder ca 50 bind og gjengir bl.a. panel-praksis (Dispute settlement body – DSB) i tvistesaker. Jeg har tilstrebet å undersøke alle saker som har vært bragt inn for GATT for mekling ("conciliation"), det gjelder landbrukssaker såvel som andre saker. GATTs panel-praksis har etterhvert inntatt sentral stilling som fortolkningsfaktor ved forståelsen av Generalavtalen og de senere avtaler under Tokio-runden: "The agreed GATT-practice since 1974 (through references, for instance to previous panel reports) has become a generally recognized means of

⁷⁷ John H. Jackson: World Trade and the Law of GATT (1969) s. ix



interpretation of GATT law".⁷⁸ Jeg legger derfor stor vekt på den i analysen av GATT-rettens regler.

Mens Generalavtalen har fått bred oppmerksomhet i juridisk litteratur,⁷⁹ har Tokiorundens avtaler av 12 april 1979 vært forholdsvis stemoderlig behandlet. Derimot å si at "[n]o attempt has been made to interpret either these Codes",⁸⁰ (dvs. Code on Subsidies and Countervailing Duties, Customs Valuation Code, Standards Code, Anti-dumping Code m.fl.), er dog å ta munnen for full. En detaljert analyse av Tokio-rundens avtaler finner en i E. McGovern: *International Trade Regulation* (1986).

Frihandelsavtalen mellom EF og Norge har heller ikke fått særlig bred omtale i juridisk litteratur.⁸¹ Se imidlertid Fr.Fr. Gundersen og Ulf Bernitz: *Norsk og internasjonal markedsrett* (1977) s. 77 flg. og Nils Wahl: *The Free Trade Agreement between the EC and EFTA Countries. Their Implementation and Interpretation: A case Study* (Stockholm 1988) som behandler frihandelsavtalene generelt. En begrenset side av avtalen er omtalt i Fr.Fr. Gundersen: *Roma-traktaten og planene om et norsk engrosmonopol for øl* (1973). Den svenske frihandelsavtale er behandlet inngående av Ulf Bernitz: *Internasjonell marknadsrett* (1980) særlig s. 65 flg.

Da den svenske og norsk avtale stort sett er identiske,⁸² kan synspunkter på den svenske avtale også legges til grunn ved analysen av den norske. Derigjennom kan en trygt si at i "Norge är frihandelsavtalets legala status stort sett densamma som i Sverige".⁸³

6.2 Tolkning av GATT – særlig med henblikk på artikkel XXIV(5)

Hovedregel og utgangspunkt er at WTO – iht. GATT-reglene – skal legge til grunn prinsippet om "most favored nation treatment" – mest-begunstigende-stats begrepet, se GATT-avtalen artikkel I. Dvs. at toll og andre handelshindringer gjelder en for alle, alle for en. Det skal være en likebehandling av alle stater som er medlemmer av WTO.

Fra denne hovedregel gjelder det et viktig unntak. Medlemsstatene kan danne tollunioner og frihandelsforbund og således suspendere likebehandlingen, se GATT-avtalen artikkel XXIV(5):

"5. Accordingly, the provisions of this Agreement shall not prevent, as between the territories of contracting parties, the formation of a customs union or of a free-trade area or the adoption of an interim agreement necessary for the formation of a customs union or of a free-trade area; *Provided* that:

⁷⁸ Se E. U. Petersmann: "Strengthening GATT Procedure for Settling Trade Disputes, *The World Economy* Vol. 11 (1988) s. 65.

⁷⁹ Sentralt arbeid er John H. Jackson: *World Trade and the Law of GATT* (1969). Arbeidet er på 799 sider eksklusiv registre og vedlegg. Et viktig, nyere arbeid er W. Benedek: *Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht* (Springer-Verlag 1990) som er på 557 sider inklusive vedlegg, engelsk sammenfatning og registre.

⁸⁰ Se "Problems of Trade in fisheries products" (OECD 1985) s. 93.

⁸¹ Se Fr. Fr. Gundersen: "En del rettsspørsmål vedrørende Norges forhold til EF". *Lov og Rett* (1991) s. 30: "Det finnes lite juridisk litteratur som gir veiledning om en nærmere tolkning av frihandelsavtalen".

⁸² Se Fr. Fr. Gundersen: "En del rettsspørsmål vedrørende Norges forhold til EF". *Lov og Rett* (1991) s. 29.

⁸³ Ulf Bernitz: *Sveriges EG-anknytning i rettslig perspektiv* (Juridisk Tidsskrift vid Stockholms Universitet 1988) s. 65.



(a) with respect to a customs union, or an interim agreement leading to a formation of a customs union, the duties and other regulations of commerce imposed at the institution of any such union or interim agreement in respect of trade with contracting parties not parties to such union or agreement shall not on the whole be higher or more restrictive than the general incidence of the duties and regulations of commerce applicable in the constituent territories prior to the formation of such union or the adoption of such interim agreement, as the case may be;

(b) with respect to a free-trade area, or an interim agreement leading to the formation of a free-trade area, the duties and other regulations of commerce maintained in each of the constituent territories and applicable at the formation of such free-trade area or the adoption of such interim agreement to the trade of contracting parties not included in such area or not parties to such agreement shall not be higher or more restrictive than the corresponding duties and other regulations of commerce existing in the same constituent territories prior to the formation of the free-trade area, or interim agreement as the case may be"

Det er gitt følgende *veiledning* for tolkningen av regelen (Artikkel XXIV.5):

"2. The evaluation under paragraph 5(a) of Article XXIV of the general incidence of the duties and other regulations of commerce applicable before and after the formation of a customs union shall in respect of duties and charges be based upon an overall assessment of weighted average tariff rates and of customs duties collected. This assessment shall be based on import statistics for a previous representative period to be supplied by the customs union, on a tariff-line basis and in values and quantities, broken down by WTO country of origin. The Secretariat shall compute the weighted average tariff rates and customs duties collected in accordance with the methodology used in the assessment of tariff offers in the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. For this purpose, the duties and charges to be taken into consideration shall be the applied rates of duty. It is recognized that for the purpose of the overall assessment of the incidence of other regulations of commerce for which quantification and aggregation are difficult, the examination of individual measures, regulations, products covered and trade flows affected may be required".

Kort fortalt sier disse bestemmelser at ingen etablering verken av tollunioner eller frihandelsforbund som inkluderer nye medlemstater skal reversere allerede innrømmede tollettelser. Det gis så detaljerte regler for hvordan man regner ut *veide, gjennomsnittlige tollsatser*, dvs. sett i forhold til de ulike kvanta eksportert for de forskjellige fiskeslag (se vedlegg VII – handelsvektet EU toll). Disse regler bygger på det grunnleggende prinsipp om at *ingen tollreduksjoner skal kunne reverseres*.

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. En slik løsning følger også av GATT- og senere WTO-praksis, hhv. Kennedyrunden (1960), Tokyorunden (1972), Uruguayrunden (1994) og den fortsatt pågående Doharunde: Hensikten var og er å ta fra medlemsstatene kompetansen til ensidig å fastsette så høye autonome satser importtoll som landet selv foretrekker; Det avtales i disse rundene bl.a. tak på satsene for de ulike varer og produktgrupper.

Dersom dette er noe EU – eller andre land – ikke er komfortable med, er svaret at dette land må da evt. vurdere sin medlemskapsstatus med WTO. En er fri til å melde seg ut og det gjelder som kjent en 12 mnds oppsigelsestid.

7. Norge vant laksesaka i WTO mot EU: Mulig nye utfordringer?

Utgangspunktet er at uansett regime er en aldri forskånet for rettslige tvister og domstolsprøving. Det ser en lett ved å gjennomgå European Court Reports, kunngjøringsbladet til EUs domstol (ECJ). Hvert år stevnes et titalls medlemsland av EU kommisjonen for brudd på traktatene, forordninger eller direktiver.

Ved norsk medlemskap i EU vil Norge ikke lengre kunne utfordre EU gjennom WTOs tvisteløsningsprosedyre. Dersom det er uenighet om en indre EU regulering som får konsekvenser for norsk fiskeeksport, er dette en sak som hører under EU domstolen.

Mht. spørsmålet om laksesaka kan dukke opp igjen i en ny versjon hvis Norge fortsatt holder seg utenfor EU, skal det kort nevnes: Rettskraftsvirkninger gjelder ikke kun i nasjonal rett, men også i folkeretten. Ett og samme spørsmål mellom de samme parter er avgjort en gang for alle. Dette gjelder så vel materiell som formell rettskraft. Saken er for det første endelig avgjort mellom partene og at den opprinnelige avgjørelse hindrer at samme spørsmål blitt tatt opp til prøvelse i en ny sak. Rettskraften har en såkalt positiv side; dvs. at resultatet i den første sak skal legges til grunn i en ny sak som måtte reises om et tilsvarende forhold.

Det følger også at det er en negativ side, dvs. at domstolen – i dette tilfelle DSB (Dispute Settlement Body) av eget tiltak skal avvise en ny sak som anlegges mellom de samme parter om det samme forhold. Rettskraften har subjektive grenser: Det er selvsagt kun det spørsmål som er rettskraftig avgjort som har rettskraftsvirkninger. Her skal jeg kort fremstille hva som WTO/DSB (Dispute Settlement Body) avgjorde og så omtale hva som evt. er mulig gjenstand for videre søksmål.

I tillegg til dette kommer prejudikatvirkningene: Når DSB eller AB (Appellate body) avgjør en sak, vil en legge til grunn tolkninger og rettsoppfatninger som retten vil føle et sterkt ansvar for å følge også videre. Dette har bl.a. sammenheng med at like tilfeller skal behandles likt, og at muligheten for å forutberegne sin rettstilstand krever en konsekvent linje fra domstolen.

Hva er så avgjort i laksesaken mellom EU og Norge? Rettslig sett dreide saken seg om sikkerhetstiltak som EU fant nødvendig å iverksette grunnet frykt for overproduksjon og derpå følgende prisfall som også ville ramme innenlandske EU-produsenter. Det var tale om tiltak iht GATT avtalen 1947 Artikkel 3.1, 4.1, 4.2, 5.1, 7.4, 11.1(b), 2.1, og også GATT (1994)Art. XIX.

Saken ble avgjort av *DSB den 15. januar 2008*.⁸⁴ Kort fortalt fikk Norge støtte for sin klage på en rekke viktige punkter: EU hadde brutt artikkel 2.2.1.1, 2.2.2, 2.2.2(iii), 3.1, 3.2, 3.4, 3.5, 4.1, 5.4, 6.4, 6.8 og *Vedlegg II paragraf 3, 6.10, 9.2, 8.4(i) og 8.4(ii)* i *GATTs Antidumping avtale*.⁸⁵ Som vist var en rekke regler for innføring av antidumping tiltak brutt. Det ble konstatert brudd så vel på substansielle og prosessuelle regler vedrørende importen av norsk laks.

For vårt formål er det unødvendig å gå inn i enkelthetene. Poenget sett i forhold til spørsmålsstillingen her, er om slike tiltak kan innføres på nytt. Svaret på dette er ja, men da innen de rammer som ble trukket opp i dommen av 15. januar 2008.

Nye salg skaper imidlertid nye situasjoner og det er EU og et hvilket som helst medlemsland forunt å prøve om nye salg av laks strider mot antidumpingreglene.

⁸⁴ http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds337_e.htm

⁸⁵ http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp.pdf



Forutsetningen da er imidlertid at det kan påvises *andre* enten private eller offentlige tiltak, som på en annerledes måte enn ved situasjonen i 2005 enten består i at staten subsidierer lakseproduksjon eller omsetning eller ved at enkelte eksportører selger laks til under produksjonskost pluss en normal avanse.

Sannsynligheten for dette er trolig ikke stor hva angår statsstøtte. Denne har Norge fjernet for godt og den vil trolig ikke gjenoppstå. Derfor kan vi se bort i fra "utliknende toll" – Countervailing duty. Hvorvidt en eller annen eksportør vil falle for fristelsen til i et enkeltstående tilfelle å selge fisk under selvkost, er det verre å ha noen formening om. I så tilfelle blir det tale om antidumpingtoll. Denne skal i størrelse ikke overstige differansen mellom (normalt) salgsprisen nasjonalt i hjemmemarkedet og prisen utenlands. Dvs. dette er et tiltak hvis formål er å luke ut de tilfeller der produsenten tar ut det han kan av markedet hjemme til det markedet kan betale, for så å dumpe restproduksjonen billig ute i stedet for å overøse hjemmemarkedet slik at prisen her synker. Etter det jeg kan skjønne har norske produsenter av laks nå forstått dette og begår derfor ikke lengre den tabbe å ta ut av markedet her hjemme "det markedet kan betale" for så å selge "overskuddslaksen" ute til en lavere pris.

8. Er bilateralismen et alternativ til dagens EØS-avtale?

“1. The multilateral trading system embodied in the World Trade Organization has contributed significantly to economic growth, development and employment throughout the past fifty years. We are determined, particularly in the light of the global economic slowdown, to maintain the process of reform and liberalization of trade policies, thus ensuring that the system plays its full part in promoting recovery, growth and development. We therefore strongly reaffirm the principles and objectives set out in the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, and pledge to reject the use of protectionism.

2. International trade can play a major role in the promotion of economic development and the alleviation of poverty”.⁸⁶

Vi må sette alternativer i sammenheng med realpolitikken: Selv om videre liberalisering av verdenshandelen har møtt motbør i det siste decennium, er det likevel ikke oppgitt som system. For eksempel har WTO registrert at det i gruppen av land som representerer de største økonomier i verden har innført ”[a]n increasing number of trade facilitating measures: A welcome development is that the steady increase in the number of trade facilitating measures. During the review period, some G20 governments took actions to further open their trade regimes, in particular by reducing import tariffs, although in some instances these reductions were implemented only on a temporary basis, and by streamlining trade-related border procedures”.⁸⁷ Men som det fremheves i denne rapporten så er det et økende press på å innføre proteksjonistiske tiltak. Dette motvirkes av bilateralismen: Når det butter imot for multilateralismen, søker statene andre veier. Veien nå er bilateralisme. Norge følger dette sporet. Når vi skal vurdere sannsynligheten for en reversering av tollregimer må vi forholde oss til sannsynlige utviklingsløp og trender.

- 4 -

4. Customs duties and charges having equivalent effect on imports into Korea of products originating in an EFTA State listed under category “B3” in Table 3 shall be gradually eliminated in accordance with the following schedule:

- On the entry into force of this Agreement to 87% of the basic duty,
- 1 January 2007 to 75% of the basic duty,
- 1 January 2008 to 62% of the basic duty,
- 1 January 2009 to 50% of the basic duty,
- 1 January 2010 to 37% of the basic duty,
- 1 January 2011 to 25% of the basic duty,
- 1 January 2012 to 12% of the basic duty,
- 1 January 2013 the remaining duties shall be abolished.

Figur 8.1 Nedtrapping av tollsatser på fisk og fiskeprodukter i frihandelsavtalen mellom Sør-Korea og Norge av 1. september 2006.⁸⁸

⁸⁶ WORLD TRADE ORGANIZATION, WT/MIN(01)/DEC/W/1 4 November 2001 (01-5769) MINISTERIAL CONFERENCE Fourth Session Doha, 9 - 14 November 2001, MINISTERIAL DECLARATION.

⁸⁷ WTO, Report on G20 Trade Measures (May 2010 to October 2010).

⁸⁸ Agreement on Agriculture Between the Republic of Korea and the Kingdom of Norway, Annex V, Referred to in paragraph 1(c) of Article 2.1, Fish and other Marine Products.



Her skal jeg utpensle noen scenarier som er fundamentert i de *alternativ- og kontrafaktiske hypoteser* som dette feltet av norsk eksport så greit legger opp til. Vi har tre kategorier land; EU og eksporten iht. EØS-avtalen, for eksempel Frankrike som det største land i EU for norsk fiskeeksport,⁸⁹ Sør-Korea som er underlagt en frihandelsavtale av 1 september 2006 (se figur 8.1) og for det tredje eksporten til Russland⁹⁰ som er underlagt Avtale om handel og økonomisk samarbeid av 26 mars 1996, dvs. som opererer under de rammer som GATT-reglene setter, dvs. særlig Most Favoured Nation Treatment (MFN) – reglene om alminnelig bestevilkårsbehandling (se avtalen artikkel 3.1). Utgangspunktet for denne analyse tas i den markedsanalyse som er utført av Paul Aandahl i Eksportutvalget for fisk:

"På grunn av økte priser så øker eksportverdien til de fleste markeder. Til tross for en høy laksepris i første halvår så har eksportvolumet til Asia økt med hele 12 %. Japan er det største markedet for norsk laks til Asia og til dette markedet var volumveksten på 6 %. Andre markeder som viste sterk volumvekst var Hong Kong med 9 % og Vietnam med 106 % og Israel med 59 %.

Til Øst-Europa var volumveksten samlet sett på 7 % i første halvår. ¾ deler av eksporten til regionen går til Russland. Til dette markedet var veksten på 5 %, mens eksporten til Ukraina økte med 10 %. Til Tyrkia økte eksporten med 31 % i volum første halvår...

68 % av den norske lakseeksporten går til EU og i første halvår økte eksportvolumet med nesten 3000 tonn eller 1 % sammenlignet med samme periode i fjor. Frankrike er Norges viktigste laksemarked og eksportvolumet økte med 1 %".⁹¹

Umiddelbart er ikke enkelt å se at det skulle eksistere noen statistisk signifikant sammenheng mellom handelsregimet (hhv. EØS, frihandelsavtale eller GATT). Land med høye tollsatser som Russland (med 15 % på rund, ubearbeidet fisk) avtar like mye norsk fisk som Frankrike i verdi (med en tollsats som varierer mellom 0 og 2,5 % for rund- og dels også bearbeidet fisk). Og ikke nok med det, vekstraten for det russiske markedet er 5 ganger større enn for Frankrike. Er dette kun en rent overflattisk, tilsynelatende trend, eller er dette også verifiserbart dersom en tar flere forhold i betraktning (se pkt. 8.4)?

8.1 Bilaterale handelsavtaler: alternativ til EØS-avtalen? Spørsmålsstilling

"I oktober [2010] ble handelsoverskuddet på 23,4 milliarder kroner. Dette er en nedgang, både sammenliknet med forrige måned og med oktober i fjor. Fiskeeksporten var imidlertid rekordhøy, med en oppgang på 21 prosent fra oktober i fjor".⁹²

Det legges til grunn en empirisk tilnærming. Er det mulig å finne noen statistisk signifikant sammenheng mellom toll, tollreduksjoner og omsatt mengde norsk fisk?

⁸⁹ Som i 2010 nådde ca. 5,3 mrd. kr <http://www.ssb.no/emner/09/05/muh/mu2010/tab1503.html>

⁹⁰ Som i 2010 nådde 5,2 mrd. kr; <http://www.ssb.no/emner/09/05/muh/mu2010/tab1506.html>

⁹¹ <http://www.seafood.no/page?id=207&key=78216>

⁹² <http://www.ssb.no/vis/emner/09/05/muh/arkiv/art-2010-11-15-01.html>

Som sitatet i ingressen viser er eksporten av fisk atypisk i forhold til eksporten ellers. På tross av den generelle nedgang i norsk eksport på 2,1 %, har fisk en sterk oppgang på mer enn 20 %. Dette resultat har vi oppnådd i en verden i økonomisk tilbakegang, der multilateralismen har måttet vike grunnen for uni- og bilateralismen.

To spørsmål behandles her: *For det første:* Har norsk handelspraksis på fiskeomsetningens område ikke nettopp vist at toll er av underordnet betydning: Det er andre faktorer – pris og forbrukerelastisitet – slik som forbrukerpreferanser, kjøpekraft, prispolitikk, markedsrett, markedsføring, kunnskap om og interesse for å utnytte tollnisjer, etc. som bestemmer om eksportprodukter selger eller ei.⁹³ Er det stor eller liten forbrukerelastisitet? *For det annet:* Har ikke nettopp den norske bilateralismen vist at den behersker situasjonen?

Fremstillingen i de foregående kapitler peker etter mitt skjønn i retning av at det ikke er tollsatser som avgjør om fisken selger på eksportmarkedet eller ei. Slik det kan synes i denne studien er tollsatser innen rimelighetens grenser slik de arter seg iht EØS avtalen og GATT reglene indifferent mht. om et produkt selger eller ikke. Det er andre forhold som spiller inn. Slik min analyse er lagt opp er spørsmålet ikke mulig å besvare på grunnlag av logikk, økonomiske modeller eller -teori. Svaret følger av komparative analyser av utviklingen av handelsforbindelser mellom Norge og land som følger tilsvarende tollregimer. Sagt i klartekst; hvis forestillingene er at toll er *alfa & omega* og at null-toll er alt som nytter, hvordan kan det da ha seg at land som befinner seg i identiske tollregimer har en svært så forskjelligartet utvikling mht eksport? Og videre; dersom toll er avgjørende, hvordan kan det ha seg at Russland som har toll som er mer enn 3 ganger høyere enn den Frankrike følger gjennom EU øker 5 ganger så mye som Frankrike?

Hensikten med dette avsnitt er ikke å utpeke ett og kun ett forhold som avgjørende for om eksportører lykkes i sin omsetning av fisk og fiskeprodukter. Siktemålet her er kun dette ene; å avgjøre om toll er dette eneste avgjørende for omsetning og omsetningstall.

Alternativhypotese her må være at dersom toll betyr noe, så er svaret ikke nødvendigvis EØS eller EU medlemskap. Nulltoll kan oppnås på mange måter: Frihandelssporet har vist sin fortreffelighet. Hvorfor ikke velge det i fortsettelsen?

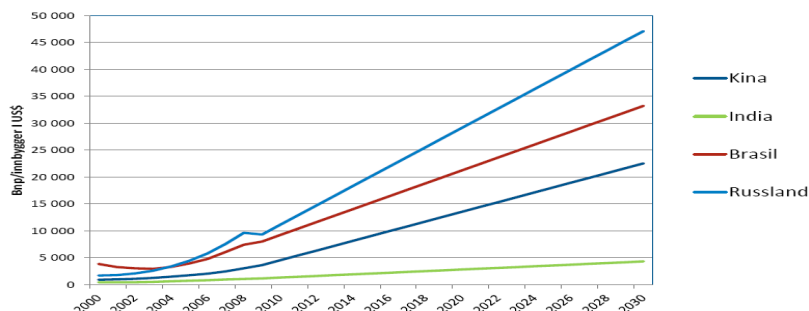
8.2 Er importtoll alt som betyr noe?

Mange forhold spiller inn når markeder og markedsutvikling skal vurderes; for eksempel kjøpekraft, forbrukerpreferanser, prispolitikk i fiskebutikkene, markedsrett, annonserkampanjer, kunnskap om og interesse for å utnytte tollnisjer, etc. Studier i firmas evne og vilje til omstilling til nye eksportmarkeder viser et bilde der toll ikke er levnet særlig oppmerksomhet.⁹⁴ I dette bildet; er toll et forhold av nevneverdig karakter? Jeg skal her verifisere eller avverifisere forestillingen om at toll er et *avgjørende* element i vurderingen av hvilke markeder som anses interessante og om eksportører lykkes i sine salgsbestrebelse eller ei.

⁹³ Disse forhold er inngående behandlet i Jeryl Whitelock & David Jobber, An evaluation of external factors in the decision of UK industrial firms to enter a new non-domestic market: an explanatory study, *European Journal of Marketing*, Vol. 38 (2004) s. 1437-1455 og Constantine S. Katsikeas, Nigel F. Piercy & Chris Ioannidis, Determinants of export performance in European context, *European Journal of Marketing*, Vol. 30 (1996) s. 6-35.

⁹⁴ Op.cit.

Blant forhold av stor betydning regnes et lands kjøpekraft. Fisk er ikke hverdagsmat for mange, snarer tvert imot: fisk er festmat, det er mat for de rike. Her er noen grafer som viser forventningene fremover mht. estimert kjøpekraft:

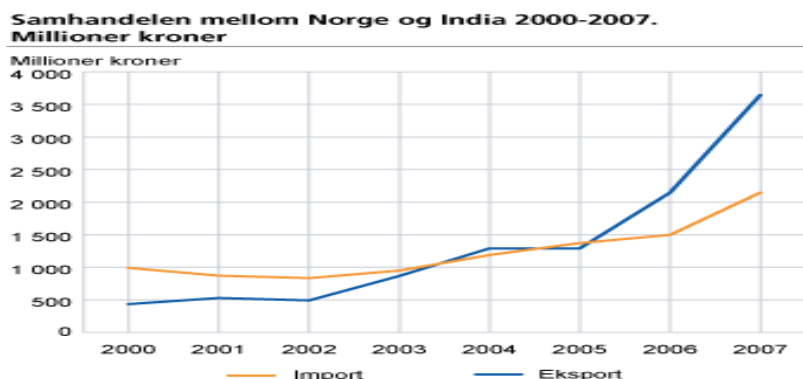


Kilde: Verdensbanken, EFF

Figur 8.2. BNP pr. capita noen sentrale markeder for fisk

Mens BNP pr innbygger gir en viss pekepinn på kjøpekraften regner en med at kjøpekraftsparitet (PPP) – dvs. et beregningssystem som tar hensyn til valuta-kursene gir et mer korrekt bilde. Her i denne målstock er India som befinner seg lavt på BNP pr. capita, rangert som nr. 5 etter USA, Kina, Japan og Tyskland.⁹⁵

På tross av at India ligger sist av gruppen mht. BNP av økonomiske stormakter som forventes å etterspørre norsk fisk i årene som kommer, er dette landet løfterikt mht. økningen i eksportert mengde og verdi; jf.



Kilde: Utenrikshandelsstatistikken, Statistisk sentralbyrå. Omfatter ikke handel med tjenester.

Figur 8.3: Norge og India, handelssamkvem i verdi

Vurderinger av betydningen av EØS preferansetollen er et spørsmål om relativitet. Noen eksportrelaterte forhold er mer eller mindre betydningsfullt enn andre. Frihandelsavtaler som legger opp til null toll for norske fiskeprodukter må vurderes opp i mot forhold som gjelder økonomisk evne. Dette er særlig betydningsfullt i og

⁹⁵ International Comparison Program (ICP) av 2005 – utviklet av Verdensbanken, se http://siteresources.worldbank.org/ICPEXT/Resources/ICP_2011.html

med at selv den største "sunnhetsfreak" ikke kan søke til fiskediskene dersom økonomien svikter.

På den annen side, penger er ikke alt: Undersøkelser av handelsstrategier viser at man ikke finner at eksportører har særlig fokus på markeder som huser særlig bemidlede konsumenter. For eksempel har Sveits – et land med folketall omtrent som Sverige – en BNP pr. innbygger på 68,667 sveitserfranc, noe som tilsvarer ca. 86.000 \$. Den svært gode betalingsevne kombinert med null toll på fisk faktisk fra før EFTA liberaliseringen pr. 1. juli 1990,⁹⁶ har ikke fått salgstallene til å gå opp vesentlig, 2008 var eksporten på 187,6 mill. kr. økt til 240,1 mill. kr. i 2010.⁹⁷ På tross av en BNP pr. capita som er høyere enn Sverige er mengden fisk som omsettes imidlertid kun en brøkdel, dvs. 12 % av Sverige i 2008.

En forklaring som ville kunne gitt mening dersom en skulle følge resonnetet til Arne Melchior, var at mens Sverige var et land med lav toll, var Sveits lukket av tollmurer. Som en vil vite: *Dette er ikke tilfelle*. Snarere tvert i mot: Mens Sveits (allerede fra før 1. juli 1990)⁹⁸ har hatt nulltoll på all norsk fisk, har Sverige gått fra å ha en 6 % prisreguleringsavgift som også rammet norsk fisk,⁹⁹ til null toll (fra 1. juli 1990 og til 1. januar 1995) til å være underlagt EUs EØS satser. Sveits er der Sverige ville ha vært dersom Norge hadde blitt medlem av EU i 1995, dvs. i en nulltoll situasjon. Igjen; dersom Melchiors resonnet stemte; medlemskap med den ettertraktede nulltoll som Norge ville oppnådd ved et ja ved folkeavstemningen i 1994 ville ikke automatisk resultere i en merverdi for fiskeeksport på 1, 5 mrd kr., slik NUPI-forskeren vil ha det til. Sveits er, var og har vært i nulltoll posisjon ved import av norsk fisk. Dette har gitt seg minimale utslag på eksportverdien til Sveits. Altså; sett at Norge var blitt medlem av EU i 1994: Da ville forholdet Norge-Sveits vært identisk med dagens forhold Norge-Sveits, dvs. at salget til Sverige ville ha stått på stedet hvil, ja til dels gått tilbake slik en finner at det har skjedd med eksporten til Sveits.

Et annet eksempel gjelder eksporten til Polen. Polen ble som kjent medlem av EU i 2004. Før det hadde Polen en frihandelsavtale med EFTA. Her var det avtalt nulltoll for norsk fisk. Polen gikk altså – på samme måte som Sverige – fra nulltoll regime og til en EU tollsats som ligger gjennomsnittlig på fra 0,3 % til 6,3 % (se vedlegg VII). Etter gjengs oppfatning i FHL (Fiskeri- og Havbruksnæringens landsforening) og NUPI skulle dette resultere i forverring av handelssituasjonen og en nedgang i salget. Tallene for eksportverdien (vedlegg IX) viser imidlertid det motsatte:

Polen under *nulltoll-regimet* anno 1999 kjøper norsk fisk for 789, 7 mill.kr. Dette øker til 949,7 mill.kr. på tampen av frihandelsperioden. I 2005 – altså det først året Polen er underlagt EU/EØS-tollen. Eksporten går fra null toll og til nivået 0,3 % til 6,3 % alt avhengig av bearbeidingsgrad og produkttype. Denne tollforverring – fordi polske bedrifter og forbrukere må kjempe om fisk fra tollfrikvotene med kjøpere i hele EU – skulle etter Melchiors syn resultere i en nedgang i eksportverdi. Ble det resultatet? Nei; eksportverdien til Polen gjorde et byks framover; en formidabel økning til 1,46 mrd.kr.

Et tredje eksempel fremkommer ved sammenligningen mellom Tyskland og Polen. Dette er omtrent jevnstore land (Polen noe færre innbyggere). Begge grenser til hav

⁹⁶ St.prp. nr. 77 (1989-90) Om samtykke til godkjenning av vedtak i EFTAs Råd av 14. juni 1989 om liberalisering av handelen med fisk i EFTA og tilhørende endringer i EFTA-konvensjonen s. 3 sp. 2.

⁹⁷ <http://www.ssb.no/uhaar/tab-22.html>

⁹⁸ St.prp. nr. 77 (1989-90) Om samtykke til godkjenning av vedtak i EFTAs Råd av 14. juni 1989 om liberalisering av handelen med fisk i EFTA og tilhørende endringer i EFTA-konvensjonen s. 3 sp. 2.

⁹⁹ Op.cit. s. 3 sp. 1.



og har tradisjoner for fisk og fiske. Tyskland som hele tiden har vært underlagt EØS-vilkårene for handel med fisk og fiskevarer, har ikke kun en *status quo* i sitt marked, men en markant regressiv utvikling. I 1999 en omsetning i verdi på 1,72 mrd.kr som etter 8 år er redusert med 500 mill.kr til 1,22 mrd.kr. Hvordan stemmer en konstant tollsats med en slik markant nedgang i salget? Polen som er underlagt det samme regime som Tyskland (siden 2004) har en jevn stigning og har i 2005 passert Tyskland. I og med at disse land er underlagt identiske tollregimer kan tollene ikke være forklaringen på utviklingen.

Et fjerde eksempel finner vi ved å studere utviklingen for Russland og Frankrike, og ved å sammenligne disse to land. Russland har for eksempel utviklet seg på noen få år til å bli det største enkeltland for eksport av norsk oppdrettslaks og er omtrent kjøper av like mye som Frankrike).¹⁰⁰ Samtidig er veksttakten på Russland fem ganger høyere enn i Frankrike, hhv. 5 % og 1 % sett i forhold til eksporttallene for 2010.¹⁰¹

Russland (med 15 % på rund, ubearbeidet fisk) avtar like mye norsk fisk som Frankrike i verdi (med en tollsats som varierer mellom 0 og 2,5 % for rund- og dels også bearbeidet fisk).

Hvordan kan dette forklares? Stemmer dette med forestillingen om at tollene er alfa & omega for salget av fisk i utlandet, og at selv små satser som 2 % og 13 % for rund og bearbeidet laks er et avgjørende hinder for næringen?

Frankrike og Russland er jevnstore (2010). Russland med en befolkning på 141 mill mennesker hadde i dette år en gjennomsnittlig BNP som lå litt i overkant av 15.000 \$.¹⁰² Frankrike med 64 mill innbyggere hadde en BNP pr capita på 43.000 \$.¹⁰³ Altså ca. tre ganger så stor kjøpekraft. I og med at vi må regne at det er en verdenspris på fisken, behøver vi ikke prisjustere for ulike markedspriser for fisk i de ulike land.

Kjøpekraften gjennomsnittlig sett hefter med stor usikkerhet grunnet store inntektsforskjeller i befolkningen. Hvis vi justerer for dem under fattigdomsgrensen (13,6 %) – dvs. tar disse ut av statistikken – ender vi for Russland opp med en justert, kjøpekraftig befolkning på ca. 120 mill. Dersom en regner med 8 % arbeidsledighet i Frankrike som vi anser som lite kjøpekraftige ender vi på en befolkning på i underkant av 60 mill. Dvs. at Russland har en befolkning som er kjøpedyktig på fiskevarer som er dobbelt så stor som den franske. Sett i forhold til det justerte folketallet er det da grunn til å forvente et dobbelt så stort avtak av fisk i Russland som i Frankrike. I dette regnestykke må en imidlertid justere for egenfanget fisk, som i stor grad konsumeres i hjemlandet. Mens EU har en egendekning på litt i overkant av 40 % er den russiske importen ca. 30 %, ¹⁰⁴ som etter planen skal reduseres til 20 % innen noen få år.¹⁰⁵ I denne samme periode er det ikke utsikter til at EU vil øke sin egendekning. Legges dette til grunn betyr det at importbehovet til Russland er ca. halvparten av den som gjelder for Frankrike. I og med at Russland har 120 mill (dog lavere) kjøpekraftige mot Frankrikes 60 mill, ser vi at importtettersspørselen etter fisk er omtrent som 1:1.

¹⁰⁰ Eksportstatistikk Eksportutvalget for fisk

¹⁰¹ <http://www.seafood.no/page?id=207&key=78216>

¹⁰² Se utenriksdepartementets informasjon, <http://www.landsider.no/land/russland/fakta/okonomi/>

¹⁰³ Se utenriksdepartementets informasjon, <http://www.landsider.no/land/frankrike/fakta/okonomi/>

¹⁰⁴ Se USDA Foreign Agricultural Service, Gain Report; Russian Federation, Fish and Seafood Production and Trade Update December 2nd 2010 (RS 1009) s. 4.

¹⁰⁵ <http://www.thebeefsite.com/news/29816/russias-president-sets-out-goal-of-selfsufficiency>

Table 1: Russia Imports of Fish and Seafood (HTS 03), Jan–Nov 2009, \$ million

Rank	Country	2007	2008	2009	percent Change 09/08
1	Norway	515.343	620.875	640.929	3.23
2	China	159.735	175.357	145.360	-17.11
3	Vietnam	99.633	180.999	93.106	-48.56
4	United Kingdom	76.105	65.157	70.268	7.84
5	Denmark	101.513	100.584	61.314	-39.04
6	Chile	80.530	94.735	54.389	-42.59
7	Canada	48.261	79.822	45.900	-42.5
8	Iceland	41.095	49.279	40.739	-17.33
9	Spain	12.125	17.919	26.465	47.69
10	United States	41.874	37.666	23.128	-38.6
	World	1492.209	1798.808	1423.073	-20.89

Figur 8.4: Russisk fiskeimport 2007-2010

Som denne tabellen¹⁰⁶ viser har Norge en jevn og sikker vekst i alle år fra 2007-2010. Mens importen totalt gikk ned med ca 21 % økte Norge ikke bare sin andel av markedet men økte også totalt sett med ca. 3 %. Dette er bemerkelsesverdig og kan ikke på noen måte tilskrives preferansetoll for Norge i og med at vi følger Russlands generelle tolltariff som gjelder likt for alle stater, jf. Avtalen mellom Norge og Russland om handel og økonomisk samarbeid av 26. mars 1996 artikkel 3.1 som henviser til MFN-behandling. Dette skjer også i en periode da "The government is developing a custom tariff regulation policy aimed at supporting local producers".¹⁰⁷ Den norske laksen lykkes også på tross av at en rekke fiskerisamfunn i Russland arbeider for å "restrict imports of aquaculture salmon from Norway that are fed with feed containing numerous additives"¹⁰⁸

Av dette ser vi følgende; Russland hvis kjøpekraft er ca 1/3 av Frankrike og som har en tollsats som ligger 7 ganger høyere på rund fisk og dobbelt så høy på bearbeidet vare enn EU, har en vekst i eksporten som er 5 ganger høyere enn den som gjelder i Frankrike.

Det er ikke lett å se at det er noen statistisk signifikant sammenheng mellom preferansetoll a la EØS og eksporttall, for å si det forsiktig. Snarere tvert i mot; det kan virke som om den russiske toll på 15 (rund) og 25 % (bearbeidet) er ingen hindring for eksporten fra Norge så fremt også andre konkurrenter møter samme tollsats for sin eksport. Selv dårligere kjøpekraft er ingen hindring.

Hvorvidt dette er allmenngyldig, eller om det kun gjelder for Russland er ikke godt å vite uten nærmere empiriske undersøkelser. Finnes det virkelig ikke eksempler på at salget har skutt fart etter at tollsatsene er satt ned evt. fjernet helt? Svaret på det følger straks nedenfor!

¹⁰⁶ Hentet fra USDA Foreign Agricultural Service, Gain Report; Russian Federation, Fish and Seafood Production and Trade Update December 2nd 2010 (RS 1009) s. 3.

¹⁰⁷ Se USDA Foreign Agricultural Service, Gain Report; Russian Federation, Fish and Seafood Production and Trade Update December 2nd 2010 (RS 1009) s. 5.

¹⁰⁸ L.c.

Femte eksempel som gjelder Sør-Korea og frihandelsavtalen med EFTA¹⁰⁹ viser en ordning med avtrappende tollsatser som skal ende i null i 2013. Pr. i dag er satsen satt ned med 75 % av MFN tollen som Sør-Korea har tilbudt i sine bindingslister til WTO.

Sjette eksempel er Kina: Den tollen som gjelder for norsk fisk er Kinas WTO-bundne satser på 15 %. Denne har ligget fast siden Kina ble medlem av WTO (2000) er avtalt nedtrappet til ca. 11 % men disse nedsettelsene har enda ikke skjedd. Denne har ikke hindret dette markedet for å vokse. Kina har utviklet sin import fra Norge fra 0,6 mrd kr. i 1991 til 2,34 mrd kr. i 2010. Landet har i samhandelen med Norge kommet seg opp til en 8 plass. Det er intet som tyder på at lavere toll ville ha økt importen av norsk fisk.

Sjuende eksempel er et rent norsk tilfelle; som viser det motsatte av antakelsene og gjelder produksjonen av "gryteferdige" produkter som "grilletter", "panetter" etc. som før EØS ble produsert av hhv. Frionor i Alta og Findus i Trondheim. Hypotesene var at denne industri kunne kun overleve ved at den fikk null toll ved eksport til EU. Da dette ble fremforhandlet og realisert i 1994, gikk det likevel ikke lang tid før Frionors anlegg ble nedlagt, og ca 10 år senere også anlegget i Trondheim. Nulltoll eller ikke – viste det seg – var uten betydning for denne industrigren. forestillingen om nulltollens avgjørende virkning for suksessen for norsk eksportnæring

Konklusjonen på de undersøkelser som er gjort i denne rapporten er at det faktisk ikke finnes noe eksempel på at land som har fjernet toll helt, som følge av dette har fått en sterk økning i importen av norsk fisk. Det er ingen empiri som støtter antakelsene om at en fjerning av toll skal resultere i sterk vekst i norsk fiskeeksport eller inntekter til norsk fiskeindustri. Dette er derfor ikke statistisk signifikant og må derfor karakteriseres som rent oppspinn.

De undersøkelser som vi her har gjort viser at det heller er andre slutninger som kan trekkes: Land med relativ høy toll slik som Russland og Kina har vist det beste vekstpotensiale. Andre land som har gått fra nulltoll og til en viss toll innen rammen av EU slik som Polen har vist en sterk vekst på tross av EØS-tollen. Andre land som har hatt den samme toll som Polen har vist endringer i forskjellig retninger: Dels Tyskland som har sterk tilbakegang i norsk eksport, til Frankrike med en sterk økning. Fordi tollsatsene er identiske i disse to land kan utviklingen her ikke forklares med toll.

De empiriske studier er imidlertid ikke entydige. For konsumenter i "den tredje verden" som har en kjøpekraft som ligger lavere enn gjennomsnittet har Norge arbeidet målrettet for å fjerne tollmurer som hindrer at fisken blir tilgjengelig for det brede lag av folket. Her kan Frihandelsavtaler mellom EFTA (og Norge) og tredjeland være viktige instrumenter.

8.3 Bilateralismen avløser multilateralismen

Jeg skal her skissere hovedideene bak den norske strategien. Detaljene i frihandelsløsningene skal jeg ikke beskjeftige meg med her.

For å forstå betydningen av de norske bilaterale avtaler med tredjeland må en ta utgangspunkt i det grunnleggende folkerettslige prinsipp om "no double standards" og "most favoured nation treatment" som kombinert med internasjonale spilleregler av typen "den ene tjeneste er den annen verd" og "like for like" har fått Norge til uten

¹⁰⁹ Agreement on Agriculture Between the Republic of Korea and the Kingdom of Norway, Annex V, Refferde to in paragraph 1(c) of Article 2.1, Fish and other Marine Products.



at det kreves av WTO/GATT, gjennom sine bindingslister for toll,¹¹⁰ fullstendig å gi avkall på all toll på import av fisk til Norge. Er dette ren altruisme? Svaret er at det er det ikke. Den norske løsningen følger en nøye opplagt plan.

La det med en gang være sagt: Norge har uten tvil lykket med sin politikk. Jeg skal i fortsettelsen forklare hvordan. Det avgjørende spørsmål er hva som skal tilsi at Norge *ikke* vil lykkes med denne strategi i forhold til EU i tilfelle av at EØS avtalen blir brakt til opphør.

Bilateralismen har vind i seilene, og norsk UD har hatt en djerv strategi, her som på andre fronter.¹¹¹ Hvilken strategi har Norge valgt i den bilateralisme som synes å gå sin seiersgang over verden? Utgangspunktet er nok at Norge som andre land har støttet seg til multilateralismen i betydningen flerstatlige, felles løsningen innen rammen av Verdens handelsorganisasjon (WTO). Norge har med hell fulgt samme løsning i utviklingen av havretten: En "grand bargain" løsning der noen tap kompenseres av noen vinnere på annet hold. For Norge ble dette en avtale med nesten bare vinnere. Det samme kunne blitt utfallet under WTO:

"In sum, I argue that the rich nations as a group ... have carved out a multilateral order which best suits their current development trajectory, on that, on one hand, diminishes space for promoting the more labour- and capital-intensive industries critical to their climb up the development ladder and, on the other hand, increases space for sponsoring the technology- or knowledge-intensive industries that are now deemed critical to securing national prosperity".¹¹²

Dette resultat er trolig også i Norges interesse selv om det skulle føre til at Norge, ville måtte ofre sin nåværende landbrukspolitikk. Som en vil vite; denne strategien har slått feil. Multilateralismen er for øyeblikket satt på vent.¹¹³ Uni- eller bilateralismen er veien videre.¹¹⁴ Hvordan har så Norge spilt dette kortet?

For det første; Norge spiller dels på EFTA som en attraktiv samarbeidspartner når det innledes kontakt med tredje land; Sveits, Liechtenstein, Island og Norge er uten tvil et svært kjøpekraftig samling av land. Befolkningstallet er riktignok ikke særlig stor (ca. 13 mill innbyggere), men de tilhører de mest velsituerte i verden. Bortsett fra China som pga uoverensstemmelser med Sveits ikke ønsket å fremforhandle noen avtale om frihandel kjenner jeg ikke til noe land som har avvist et fremstøt fra EFTA (se vedlegg I som viser en liste over de avtaler som EFTA har inngått).

For det annet: Norge lar seg ikke stoppe av "en kald skulder" fra tredjeland som ikke ønsker avtale med EFTA. I disse tilfeller har Norge ofte valgt et bilateralt spor; dvs. fremforhandlet avtaler Norge – tredjeland direkte. Et slikt framstøt var avtalen med Kina som da fredsprisen til en kinesisk dissident ble kunngjort høsten 2010 var klar til undertegning. At alt gikk i baklås skyldes storpolitikk og ikke handelsmessige

¹¹⁰ Se St.prp. nr. 3 (1994-95) Om endringer i tolltariffen som følge av GATT/WTO-avtalen, Særskilte vedlegg; Norges bindingslister for varer og tjenester.

¹¹¹ Peter Ørebech, The Norway and Russia Barents Sea half way solution: The condominium switch, (foredrag holdt i Nuuk, Grønland 8 september 2011)

¹¹² Linda Weiss, Global Governance, National Strategies: How Industrialized States Make Room to Move under the WTO, Review of International Political Economy, Vol. 12 (2005) s. 723-749, se s. 724.

¹¹³ Amrita Narlikar and Rorden Wilkinson, Collapse at the WTO: A Cancun Post-Mortem, Third World Quarterly, Vol. 25 (2004) s. 447-460.

¹¹⁴ Om utviklingen vekk fra multilateralismen, se Richard Price, Hegemony and Multilateralism, International Journal Vol. 60 (2004) s. 129-150.

forhold. Det som er viktig i denne sammenheng er at den tollen som gjelder for norsk fisk er Kinas WTO-bundne satser. Denne har ikke hindret dette markedet for å vokse. for eksempel har Kina utviklet sin import fra Norge fra 0,6 mill kr. i 1991 til 2,34 mrd kr. i 2010. Landet har i samhandelen med Norge kommet seg opp til en 8 plass. Det er intet som tyder på at lavere toll ville ha økt importen av norsk fisk.

For det tredje: Norge har i lang tid vist an i arbeidet for å oppnå redusert toll på fisk og fiskevarer ved selv i sine bindingslister til WTO konsekvent å tilby null toll på alle produktgrupper: Denne tollstrategi har foruten sin signaleffekt en real politiske betydning ved forhandlinger med tredjeland – prinsippet om *quid pro quo* eller ”tit for tat” – dvs. en like for like strategi. Når vi tilbyr null toll må motytelsen også være nulltoll. Dette er i Norges interesse fordi norsk oppdrettsnæring er avhengig av import av store mengder for, og her inngår billig fisk fra den tredje verden. I og med nulltollen får Norge som har stor kjøpekraft hånd om fisk som produsenter ellers ville ha solgt på hjemlandets marked. Eller sagt annerledes, som følge av nulltoll inn i Norge får oppdretterne hånd om utenlandske fangster til en penge som ikke overskrider markedsprisen i de land som Norge eller EFTA har inngått frihandelsavtaler med.

1993-94

**Særskilt vedlegg nr. 1
til St.prp. nr. 65**

81

Del I Tolltariff for mest begunstigede land - Underdel II - Andre produkter

Tariff- (tollopp- deling) nr	Varebeskrivelse	Tollsats i kr. pr. kg, hvis ikke annet angitt (feks. %, stk., 100kg etc.)	
		Basis- tollsats	Tilbudt bundet tollsats
KAPITTEL 3.			
Fisk og krepsdyr, bløtdyr og andre virvelløse dyr som lever i vann.			
03.01	Fisk, levende.		
.100	- akvariefisk	fri	fri
	- annen levende fisk:		
.910	- - aure (<i>Salmo trutta</i> , <i>Salmo gairdneri</i> , <i>Salmo clarki</i> , <i>Salmo aguabonita</i> , <i>Salmo gilae</i>)	fri	fri
.920	- - ål (<i>Anguilla</i> spp.)	fri	fri
.930	- - karpe	fri	fri
.990	- - annen	fri	fri
03.02	Fisk, fersk eller kjølt, unntatt fiskefileter og annet fiskekjøtt som hører under posisjon 03.04.		
	- laksefisk, unntatt lever, rogn og melke:		
.110	- - aure (<i>Salmo trutta</i> , <i>Salmo gairdneri</i> , <i>Salmo clarki</i> , <i>Salmo aguabonita</i> , <i>Salmo gilae</i>)	fri	fri
.120	- - stillehavslaks (<i>Oncorhynchus</i> spp.) atlantehavslaks (<i>Salmo salar</i>) og donaulaks (<i>Hucho hucho</i>)	fri	fri
.190	- - annen	fri	fri
	- flyndrefisk (<i>Pleuronectidae</i> , <i>Bothidae</i> , <i>Cynoglossidae</i> , <i>Soleidae</i> , <i>Scophthalmidae</i> og <i>Citharidae</i>), unntatt lever, rogn og melke:		
.210	- - biåkveite (<i>Reinhardtius hippoglossoides</i>) og annen kveite (<i>Hippoglossus hippoglossus</i> , <i>Hippoglossus stenolepis</i>)	fri	fri
.220	- - rødspette (<i>Pleuronectes platessa</i>)	fri	fri
.230	- - tunge (<i>Solea</i> spp.)	fri	fri

Figur 8.5: Norges bindingsliste til WTO/GATT

For det fjerde; Norge har i sine frihandelsavtaler sørget for en vid definisjon av opprinnelsesland. Dvs. at med norsk eller likestilt med norsk opprinnelse menes

enhver fisk som er fanget av fartøy som fører norsk flagg eller flagg fra en hvilken som helst EØS-stat. Dette betyr at en rekke EU-fartøy leverer all sin fisk i Norge for derigjennom å få fisken inn under Norges tollpreferanser med tredjeland. Disse er langt gunstigere enn EUs avtaler og det vil da bety at også irsk, britisk, færøysk og islandske fangster landet i Norge vil få norsk opprinnelsesstatus og derved nyte godt av nulltoll. Dette har resultert i at nesten alle makrellfangster landes i Norge.

Oppsummerende ser vi følgende;

Det er stor grad av rigiditet og stabilitet i de ulike firmas handelsmønstre. Eksportører tar i mot bestillinger (ordrer) mer enn at disse opparbeider markeder som i utgangspunktet ikke etterspør fisk. En slik operasjon er brysom og forbundet med store etablerings- og transaksjonskostnader. At opparbeiding av nye markeder skjer i liten grad har sammenheng med at Norge selger all den fisk som vi har rett til å fange. Dersom det evt. skulle være overskudd på matfisk (for eksempel sild) vil fiskeriforvaltningen ofte tillate at slik god matfisk likevel benyttes til oppmaling slik at det kan inngå i laksforet. Vi sitter ikke igjen med noen "fiskeberg"

Undersøkelser av handelsstrategier viser at man ikke finner at eksportører velger andre markeder for sine salg ut i fra at det er null toll på fisk. For eksempel var det null toll på norsk fisk uansett bearbeidingsgrad til Sveits siden 1. juli 1990.¹¹⁵ Eksporten til dette marked er, var og har vært relativt beskjeden på tross av lave tollsatser fra og med etableringen av EFTA-konvensjonen i 1960 og til juli 1990, og null toll deretter.

Det som beregningene om milliardgevinster ikke tar i betraktning er at selv om toll er forbudt i EU – altså avgifter som påløper fordi en vare krysser en grense, er det likevel ikke noe forbud mot nasjonale avgifter eller beskatning så fremt og så langt dette ikke praktiseres diskriminerende. Eksportør kan således erfare at selv om tollene forsvinner, er det likevel ikke lavere avgifter for vedkommende produkt, som en plikter å betale. Da – i denne situasjon – er det neppe noe særlig å hente for norske eksportører ved en nedsettelse av importtollen.

8.4 En contafaktisk analyse; sett at Norge var medlem av EU

Litt utenfor der som *Alternativer til EØS* spør om, skal det her kort kommenteres på situasjonen dersom en tenker seg at Norge var medlem av EU. Situasjonen var da at alle formelle tollsatser opphørte. Dvs. at lakseeksport som møter 2,7 % eller 13 % toll ville møte nulltoll. Erfaringer fra at EFTA innførte nulltoll pr. 1. juli 1990 ved salg av norsk fisk til Sverige, Sveits, Østerrike, Island, må telle med i denne vurderingen. Ingen av tall for eksporten viser noen revolusjonerende utvikling. Det er ingen korrelasjon mellom nulltoll og salgstall i noen av de ovennevnte land.

Prosjektet har vist at det var få endringer både i salgstall og verdi. Det kunne ikke registreres noen oppgang som kunne tilskrives fjerningen av tollene. Heller ikke over tid skjedde det noen endring; sml. For eksempel Sveits (vedlegg XII) der matvareeksporten fra Norge ligger med små variasjoner over år, men med en klar nedadgående trend. Innføring av nulltoll har for dette markedet ikke hatt noen positiv innflytelse.

Ved norsk medlemskap opphører norske frihandelsavtaler likeens dem som er inngått i regi av EFTA. Norge blir da underlagt EUs handelsregimer og tollsatser. Dvs.

¹¹⁵ Se St.prp. nr. 77 (1989-90) Om samtykke til godkjenning av vedtak i EFTAs Råd av 14. juni 1989 om liberalisering av handelen med fisk i EFTA og tilhørende endringer i EFTA-konvensjonen s. 11



at nulltollen for den for oppdrettsnæringen viktige og omfatternde *import* av fisk til Norge opphører. Imidlertid må vi anta at tredjeland vil insistere på å beholde nulltollen for produktmengder som Norge har tatt i mot iht denne toll. Det får de adgang til iht. GATT-avtalen artikkel XXIV(5). Samtidig vil fisk og fiskeprodukter innen rammen av disse tollkvoter ikke lengre havne i Norge men i et større EU, der alle fiskeforedlere og fiskehandlere står likt mht kjøp. I og med at tollkvotene ligger fast, og en ser for seg en fortsatt sterk vekst i norsk oppdrettsnæring, er tollsatser for import av fisk som inngår i fiskefor til oppdrettslaks et sterkt drawback for næringen.

På salgssiden vil norske bedrifter riktignok ha null toll til EU, men fordi EU av fiskale grunner – ønsket om å sikre egen finansiering – vil fortsette å holde et visst tollnivå utad i forhold til tredjeland, vil EUs bilaterale avtaler med andre land trolig resultere i tollsatser som ikke reduseres i årene som kommer. Det er ikke sagt at dette er kritisk for norsk fiskeeksport. Imidlertid i en tid da Kina, Russland, Sør-Korea etc. land utenfor EU seiler opp som de store importland for norsk fisk, vil en slik utvikling måtte stå som et tankekors for dem som promoterer norsk medlemskap i EU, nettopp fordi *disse* jo mener at toll er det handelshinder som vi for enhver pris må unngå.

Landing av fangster som iht. EØS avtalen protokoll 9 artikkel 5 skal kunne skje i alle havner i hele EØS-området vil, dersom EØS-avtalen sies opp, opphøre. Hvorvidt slik landing fortsatt skal skje, bestemmes suverent av EU. Om EU vil endre på denne regelen, vites selvsagt ikke. Imidlertid, dersom Norge blir medlem vil de marginer som norske eksportører av makrell har hatt i forhold til sine konkurrenter i EU opphøre. Dette forklares med at store deler av utenlandske makrellfangster landes direkte i Norge pga at utenlandske fartøy når de leverer i Norge oppnår bedre pris. Dette gjør de grunnet de norske frihandelsavtaler som innrømmer norske fangster *eller fangster med EØS-opprinnelse* null toll ved salg i frihandelsavtaleland som Ukraina, Hviterussland og Tyrkia, i motsetning til dersom makrellen var landet i EU, noe som hadde medført en pris ut av EU påheftet en importtoll til Ukraina etc. som vil variere mellom 15 til 25 %. For fisk som ikke kun selges i EU, der prisen godt kan ligge over verdensmarkedes priser, men som eksporteres til for eksempel Russland, Ukraina, Tyrkia etc vil den ekstra tollsats på EU-makrell bety at pris *til fisker* blir tilsvarende lavere. Fordi alle fartøy fra hele EØS-området kan lande makrellen i Norge, samtidig som den oppnår nulltoll til land som Norge har frihandelsavtaler med, betyr at fiskerne oppnår opp til 25 % mer pr kilo enn det de ville fått ved landing i EU.



Vedlegg I. Protokoll 9 om handel med fisk og andre produkter fra havet

Artikkel 1

1. Med forbehold for bestemmelsene i tillegg 1 skal EFTA-statene ved avtalens ikrafttreden avskaffe innførselstoll og avgifter med tilsvarende virkning på de varer som er oppført i tillegg 2 tabell I.
2. Med forbehold for bestemmelsene i tillegg 1 skal EFTA-statene ikke anvende kvantitative importrestriksjoner eller tiltak med tilsvarende virkning på de varer som er oppført i tillegg 2 tabell I. I denne forbindelse får bestemmelsene i avtalens artikkel 13 anvendelse.

Artikkel 2.

1. Fellesskapet skal ved avtalens ikrafttreden avskaffe innførselstoll og avgifter med tilsvarende virkning på de varer som er oppført i tillegg 2 tabell II.
2. Fellesskapet skal trinnvis redusere tollsatsene på de varer som er oppført i tillegg 2 tabell III, etter følgende tidsskjema: a) 1. januar 1993 skal hver tollsats reduseres til 86% av basistollsatsen, b) ytterligere fire reduksjoner hver på 14% av basistollsatsen skal gjennomføres 1. januar 1994, 1. januar 1995, 1. januar 1996 og 1. januar 1997.
3. De basistollsatser som skal benyttes som utgangspunkt for de successive reduksjoner etter nr. 2, skal for hver vare være de tollsatser som av Fellesskapet er bundet i GATT, eller, dersom tollsatsen ikke er bundet, den autonome tollsats pr. 1. januar 1992. Dersom det etter 1. januar 1992 gjennomføres tollreduksjoner som følge av de multilaterale handelsforhandlingene i Uruguay-runden, skal de reduserte tollsatser brukes som basistollsatser. Når det i sammenheng med bilaterale avtaler mellom Fellesskapet og de enkelte EFTA-stater foreligger reduserte tollsatser for visse varer, skal imidlertid disse tollsatsene anses som basistollsatser for hver av de berørte EFTA-stater.
4. Tollsatsene beregnet i samsvar med nr. 2 og 3 fremkommer ved å runde nedover til første desimalplass ved å stryke annen desimal.
5. Fellesskapet skal ikke anvende kvantitative importrestriksjoner eller tiltak med tilsvarende virkning for varer oppført i tillegg 2. I denne forbindelse får bestemmelsene i avtalens artikkel 13 anvendelse.

Artikkel 3.

Bestemmelsene i artikkel 1 og 2 får anvendelse på avtalepartenes opprinnelsesprodukter. Opprinnelsesreglene er inntatt i protokoll 4 til avtalen.

Artikkel 4.

1. Støtte gitt av statsmidler til fiskerisektoren som vrir konkurransen, skal avskaffes.
2. Lovgivning som gjelder markedsordningen i fiskerisektoren, skal endres for ikke å vri konkurransen.
3. 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.

Artikkel 5.

Avtalepartene skal treffe de nødvendige tiltak for å sikre at alle fiskefartøyer som fører andre avtaleparters flagg, har samme adgang som deres egne fartøyer til havner og førstehånds markedsinnretninger samt tilknyttet utstyr og tekniske installasjoner. Uten hensyn til bestemmelsene i foregående ledd kan en avtalepart nekte ilandføring av fisk av en fiskebestand av felles interesse når det foreligger alvorlig uenighet om forvaltningen av den.

Vedlegg II: EU importkvoter og Norges utnyttingsgrad

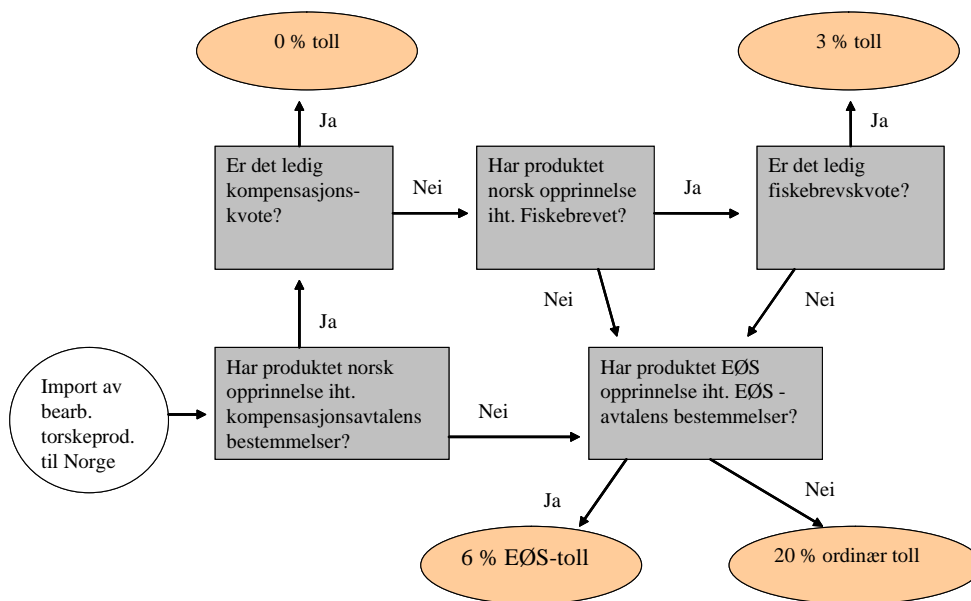
Bilaterale importkvoter og utnyttelsesgrad i 2003

Kvote	Produkt	Mengde (tonn)	Utnyttelse	EUs import fra Norge (tonn)	Kvotens andel av EUs import fra Norge
90703	klippfisk	13 250	77 %	22946	58 %
90711	tilberedt brisling og hvitfisk	400	0 %		0 %
90715	ørret, rund	500	100 %	7975	6 %
90716	laks, fersk	6 100	100 %	243958	3 %
90717	laks, fryst	580	100 %	2370	24 %
90718	laks, filet	610	100 %	31317	2 %
90719	andre laksefisk	670	18 %	89	100 %
90720	lange, fersk	370	100 %	890	42 %
90721	diverse saltvannsfisk	250	100 %	4504	6 %
90722	kjøtt av hvitfisk	500	100 %	2673	19 %
90723	sild, rund	800	100 %	62503	1 %
90724	makrell, fersk	260	100 %	1338	19 %
90725	makrell, fryst	100	100 %	732	14 %
90726	uer, rund	130	100 %	6556	2 %
90727	andre ferskvannsfisk	110	10 %	34	100 %
90728	filet, div saltvannsfisk	180	100 %	842	21 %
90729	sildelapper	130	100 %	723	18 %
90730	filet, div saltvannsfisk	9 000	100 %	36798	24 %
90731	lever, rogn og melke, tørket/saltet	1 900	8 %	1869	100 %
90732	laks, røkt	450	100 %	846	53 %
90733	diverse røkt	140	100 %	386	36 %
90734	andre fisk saltet	250	100 %	1229	20 %
90735	sild, saltet	1 440	85 %	1231	100 %
90736	reker, frosne	950	100 %	2496	38 %
90737	reker, kokt om bord	800	100 %	2383	34 %
90738	reker, ikke fryst til bearbeiding	900	25 %	100	100 %
90739	laks, tilberedt	170	100 %	562	30 %
90740	sild, tilberedt	3 000	100 %	6774	44 %
90741	sardin, brisling, tilberedt	180	56 %	1746	10 %
90742	makrell, tilberedt	130	5 %	7	100 %
90743	Hvitfisk m.fl. tilberedt/ konservert	5 500	29 %	1645	100 %
90744	laks, tilberedt	300	21 %	69	100 %
90745	reker, pillede og fryste	5 500	100 %	14352	38 %
90746	reker, unntatt pillede og fryste	1 000	70 %		
90748	krabber, tilberedt	50	38 %	22	100 %

Utnyttelsesgrad er basert på tall fra EU som viser hvor mye av kvotene som gjenstod ved årsskifte 2003/ 2004.

Vi ser at for noen av produktene er kvoten lite utnyttet selv om eksporten har vært større enn selve kvoten. Dette skyldes flere årsaker: for noen produkter er tollen suspendert på (for eksempel skallreker), andre generelle kvoter (klippfisk) eller at eksportører ikke kjenner til eller finner for dyrt i forhold til ekstra administrerings kostnader etc.

Vedlegg III: Bergning importtoll til EU av bearbeid torsk





Vedlegg IV: sammenligning EØS – WTO/MNF

Produkt	MFN toll	NO toll	Tollkvote
fersk/ kjølt	0/15	0/15	800
fersk/ kjølt, til bearbeiding, over 140g	0/15	0/15	20 000
fersk/ kjølt, ref. pris	0/15	0/15	34 000
Fryst	0/15	0/15	800
fryst, til bearb.	0/15	0/15	44 000
fryst, til bearb, over 140g	0/15	0/15	20 000
fryst, ref. pris	0/15	0/15	34 000
fersk filet	18	18	180*
ferske sildelapper	0/15	0/15	130
ferske sildelapper, til bearb. over 80g	0/15	0/15	20 000
fryst filet	15	3	67 000
fryste sildelapper	15	3	
fryste sildelapper, til bearb.	15	3	67 000
fryste sildelapper, til bearb. over 80g	15	3	20 000
saltet filet	16	0	
Røkt	10	10	140
Saltet	12	12	1 440
Tilberedt	20	20	3 000
tilberedt i tønner over 70 kg	20	20	6 000
fryst, panert	15	3	



Vedlegg V: EUs sildeimport og tollregime

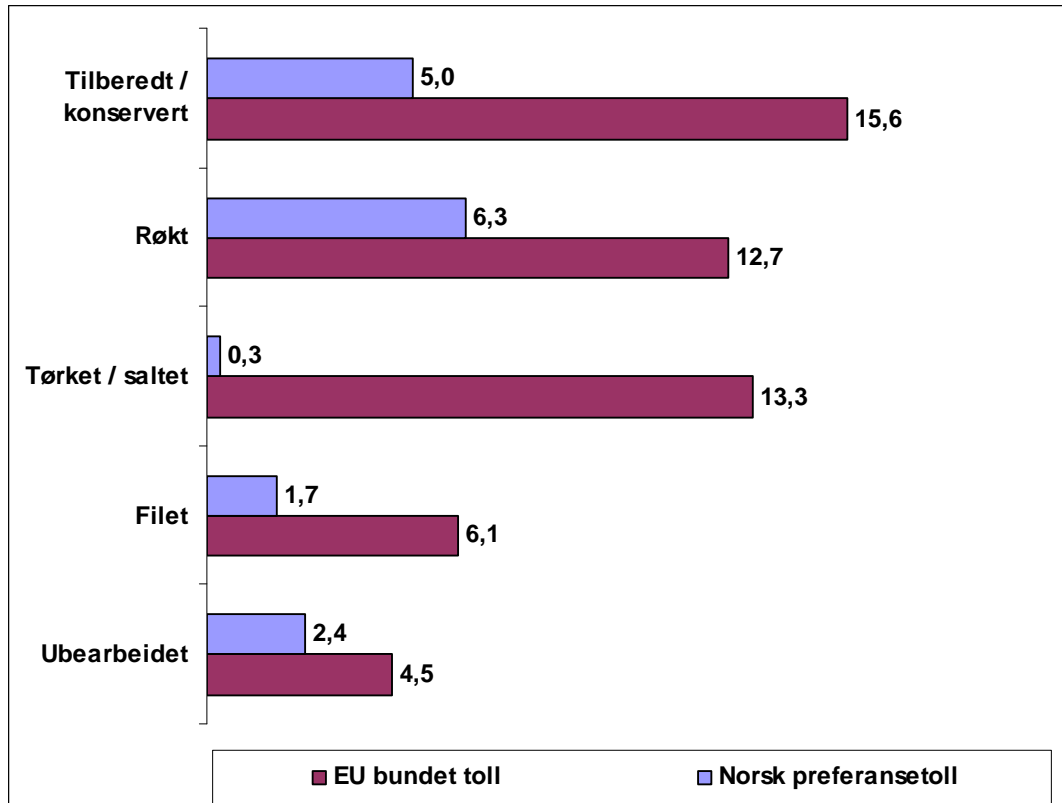
Produkt	Totalimport (t)	Fra Norge	Norges andel
Rund, fersk	64.602	63.257	98 %
Rund, fryst	51.541	46.880	91 %
Sildelapper, fersk	1530	1357	89 %
Sildelapper, fryst	59.319	37.426	63 %
Filet, fryst	49.024	38.149	78 %
Totalt	226.016	187.070	83 %

Type	Mengde (t)	Produkt
Tollfri periode ca 30%*	67.805	Rund / sildelapper
GATT kvote	34.000	Rund / sildelapper
Autonom kvote	20.000	Rund / sildelapper
Norsk bilateral kvote	67.000	Filet/ sildelapper, fryst
Norsk bilateral kvote	44.000	Rund, fryst
Totalt	232.805	

Vedlegg VI: EUs tollregime etter antall varelinjer sjømatprodukt

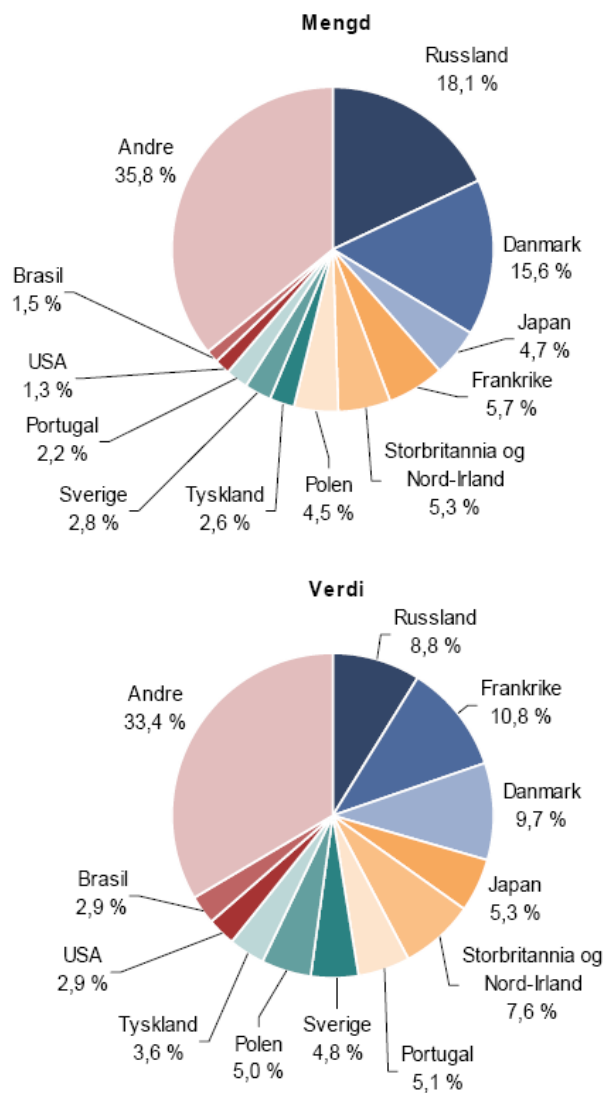
	Antall produkt	Andel %
Varer importert	379	
MFN tollsats	47	12,4
EØS preferanse	319	84,1
Norsk preferanse	35	9,2
Norske importkvoter	117	30,9
Autonome suspensjoner	69	18,2
Autonome importkvoter	27	7,1
GATT kvoter	18	4,8

Vedlegg VII: Handelsvektet EU toll



Vedlegg VIII: Eksportmengde og verdi etter importland

Figur 5.3. Eksportmengde og -verdi av fisk og fiskeprodukt, etter mottakarland. 2007. Prosent



Kjelde: NOS Utenrikshandel

Vedlegg IX: Eksportverdi etter importland

5.3.a Eksportverdi av fisk og fiskeprodukt, etter mottakarland og varegruppe¹. 1999-2007. Millionar kroner

Varegruppe	Eksport i alt	EU-land i alt	Av dette						
			Danmark	Frankrike	Portugal	Storbritannia og Nord-Irland	Sverige	Tyskland	Polen ²
1999	29 740,4	18 895,1	3 020,8	2 669,1	2 269,4	2 710,0	1 447,1	1 722,2	789,7
2000	31 510,8	19 263,0	3 663,4	2 704,4	1 765,5	2 691,7	1 636,9	1 656,1	935,0
2001	30 645,5	18 128,6	3 032,6	2 340,2	1 863,6	2 204,0	1 678,2	1 460,7	1 198,1
2002	28 718,5	16 281,1	2 941,9	2 190,8	1 733,1	2 002,9	1 507,1	1 389,7	805,9
2003	26 395,3	15 684,1	3 071,8	2 311,1	1 405,6	1 501,0	1 376,8	1 416,9	832,4
2004	28 273,6	16 607,0	2 974,9	2 464,4	1 687,8	1 583,7	1 467,5	1 444,9	949,7
2005	32 188,3	20 516,3	3 051,3	3 062,1	1 669,7	2 060,9	1 576,5	1 325,7	1 457,8
2006	35 727,6	24 558,3	3 483,2	3 846,2	1 807,5	2 725,4	1 698,8	1 301,4	1 796,3
2007	37 069,9	25 043,2	3 477,6	3 793,3	2 266,0	2 603,8	1 680,0	1 214,6	1 844,0
2007									
Oppdretta laks, fersk, kjølt eller frosen	14 355,7	11 755,2	1 873,1	2 429,6	135,0	954,4	496,4	512,9	1 197,5
Sild og brisling, fersk, kjølt eller frosen, medrekna filet	2 621,6	938,1	230,2	5,7	118,9	86,3	13,3	23,4	65,1
Annan fersk eller kjølt fisk, medrekna filet	4 270,8	3 641,6	766,0	714,6	34,7	507,1	299,1	160,1	239,6
Annan frosen fisk, unnateke filet	3 730,1	665,6	62,4	22,0	5,4	159,1	8,5	34,3	71,4
Frosen filet av fisk, unnateke sild	2 565,0	2 024,5	62,0	295,0	1,1	497,5	302,0	346,4	172,9
Salta sild, unnateke filet	6,3	4,9	0,9	0,0	-	0,8	0,3	0,1	0,3
Annan salta fisk, medrekna filet (også sildefilet)	1 645,4	1 576,0	20,4	28,9	780,6	11,7	70,2	5,8	0,0
Tørrfisk	645,5	499,5	15,1	4,8	0,5	15,8	9,3	1,4	-
Klippfisk	3 339,6	1 453,7	0,4	81,3	1 186,2	18,0	0,2	11,5	-
Krepsdyr og blautdyr, ikkje hermetiske	386,8	280,9	51,1	57,3	0,2	13,0	89,6	5,6	0,6
Sildolje og annan fiskeolje	453,4	253,8	15,7	6,6	-	67,1	5,1	3,9	3,4
Tran, unnateke avfallstran	102,0	53,0	3,7	0,3	-	15,0	6,1	3,4	2,5
Fisk, tillaga eller konservert, medrekna kaviar og kaviaretterlikningar	403,3	275,9	46,5	10,9	-	2,2	155,1	4,5	9,0
Krepsdyr og blautdyr, tillaga eller konserverte	393,4	381,6	16,5	5,1	0,0	123,0	166,8	2,8	0,0
Mjøl og pulver av fisk, krepsdyr eller blautdyr	414,2	366,5	64,0	19,8	1,8	84,2	26,6	43,2	0,1
Andre produkt	1 736,9	872,3	249,8	111,3	1,6	48,8	31,2	55,4	81,4

¹ sjå vedlegg G.

² Polen kom med i EU i 2004, og er tidligere publisert i tabell for land utanfor EU.

Kjelde: NOS Utenrikshandel.

[Standardtegn i tabeller](#)



Vedlegg X: Norske preferanseordninger

Ikke fullt utnyttede importkvoter i 2003

Kvote	Produkt	Mengde (t)	Rest 03	Utnyttelse
90703	klippfisk	13250	3004	77 %
90711	tilberedt brisling og hvitfisk	400	400	0 %
90719	andre laksefisk	670	549	18 %
90727	andre ferskvannsfisk	110	99	10 %
90731	lever, rogn og melke, tørket, saltet, ikke røkt	1900	1743	8 %
90735	sild, saltet	1440	214	85 %
90738	reker, ikke fryst til bearbeiding	900	673	25 %
90741	sardin, brisling, tilberedt	180	79	56 %
90742	makrell, tilberedt	130	123	5 %
90743	hvitfisk++, tilberedt	5500	3896	29 %
90744	laks, tilberedt ellers	300	238	21 %
90746	reker, unntatt pillede og fryste	1000	298	70 %

Autonome importkvoter og utnyttelsesgrad i 2003

Kvote	Produkt	Periode	Toll (%)	Mengde (t)	Rest (t)	Brukt (t)	Utnyttelse
92758	Torskelever	0101-3112	0	300	42	258	86 %
92759	Torsk, fersk/ fryst	1310-3112	0	50000	35151	14850	30 %
92760	Kolmule, fryst	1310-3112	0	20000	18475	1525	8 %
92761	NZ langhale	1310-3112	0	15000	7551	7449	50 %
92762	Languster	1310-3112	6	1500	1500	0	0 %
92765	Torsk, saltet	0101-3112	0	10000	6040	3960	40 %
92785	Blekk sprut	0101-3112	3,5	30000	0	30000	100 %
92786	Blekk sprut	0101-3112	3	1500	83	1417	94 %
92788	Sild, rund/ lapper	0111-3112	0	20000	7691	12309	62 %
92790	Tunfisk loins	0101-3112	6	4000	0	4000	100 %
92792	Kryddersild	0101-3112	6	6000	430	5570	93 %
92794	Reker, kokte og pillede	0101-3112	6	7000	2	6998	100 %

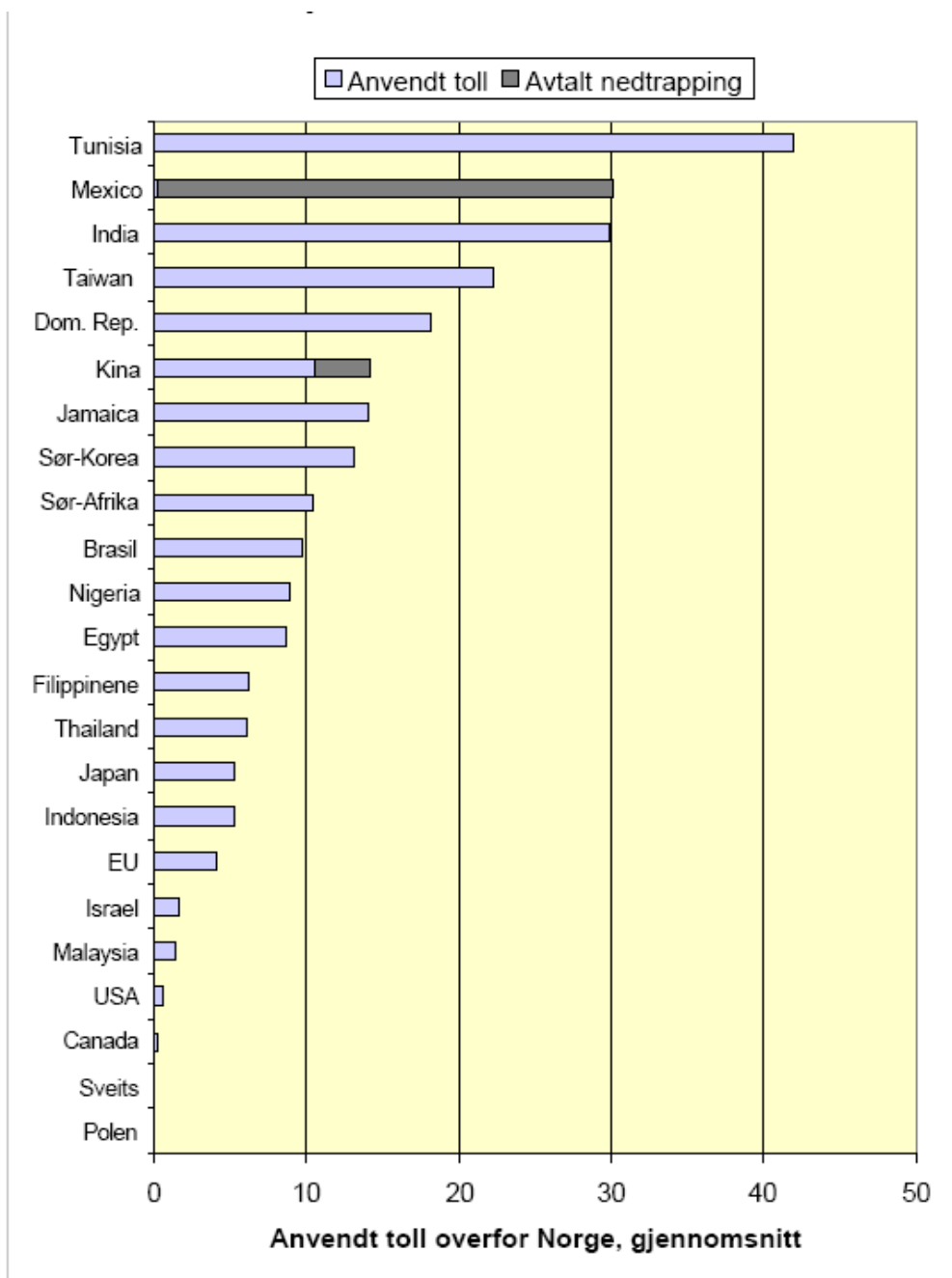
Autonome importkvoter og utnyttelsesgrad i 2003

Kvote	Produkt	Periode	Toll	Mengde (t)	Rest (t)	Utnyttelse	EU import	Norsk andel
92758	Torskelever	0101-3112	0 %	300	43	86 %	940	50 %
92759	Torsk, rund	1310-3112	0 %	50000	35151	30 %	128900	23 %
92765	Torsk, saltet	0101-3112	0 %	10000	6040	40 %	68000	29 %
92788	Sild, rund/ lapper	0101-3112	0 %	20000	7691	62 %	97588	92 %
92792	Kryddersild	0101-3112	6 %	6000	430	93 %	14495	47 %
92794	Reker, kokte og pillede	0101-3112	6 %	7000	2	100 %	67109	16 %

GATT kvoter og utnyttelsesgrad i 2003

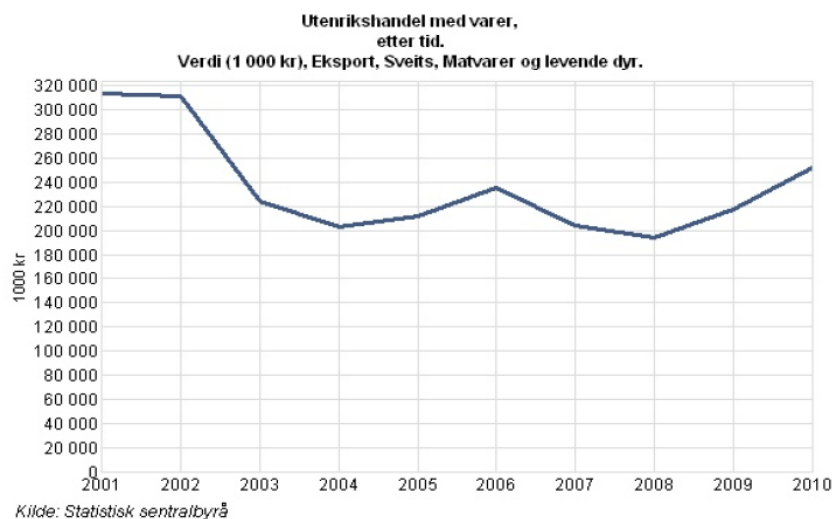
Kvotenumr	Produkt	Mengde (t)	Rest	Toll (%)	Utnyttelse 03
90006	Sild	34000	0	0	100 %
90007	Torsk	25000	135	0	99 %
90009	Kolmule	2000	0	8	100 %
90046	Kreps	3000	627	0	79 %
90047	Reker	500	0	0	100 %

Vedlegg X: Importland og tollnivå¹¹⁶

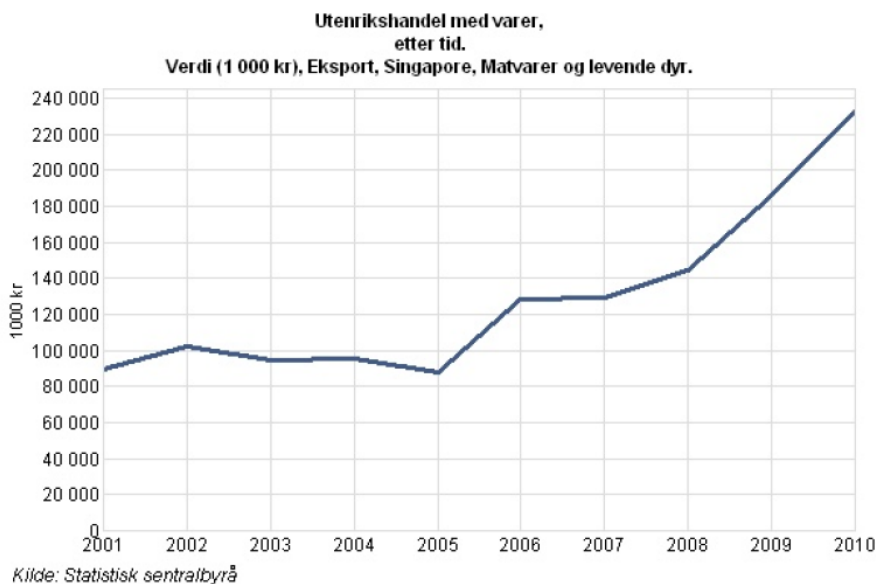


¹¹⁶ Tabellen er hentet fra Arne Melchior, EFTAs frihandelsavtaler: Betydning for Norge (NUPI No.658 – 2004) s. 19.

Vedlegg XI: Grafisk fremstilling av eksportutvikling til land med null toll¹¹⁷

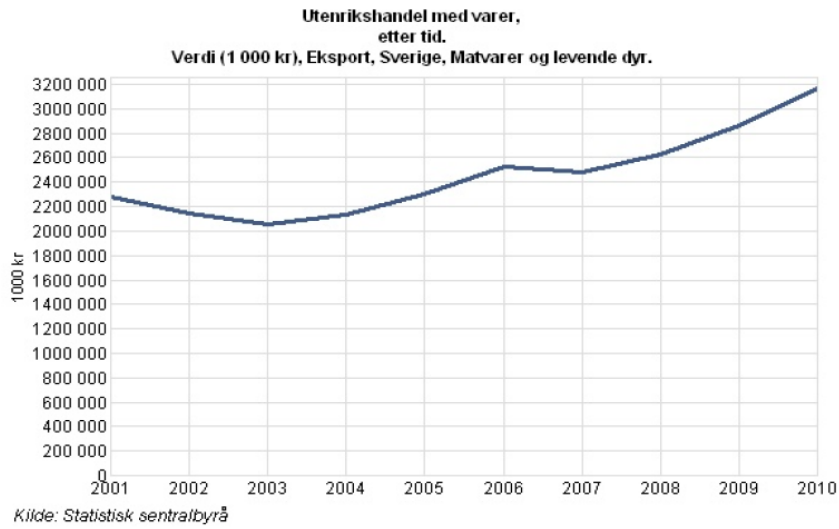


Sveits; nulltoll pr. 1. juli 1990

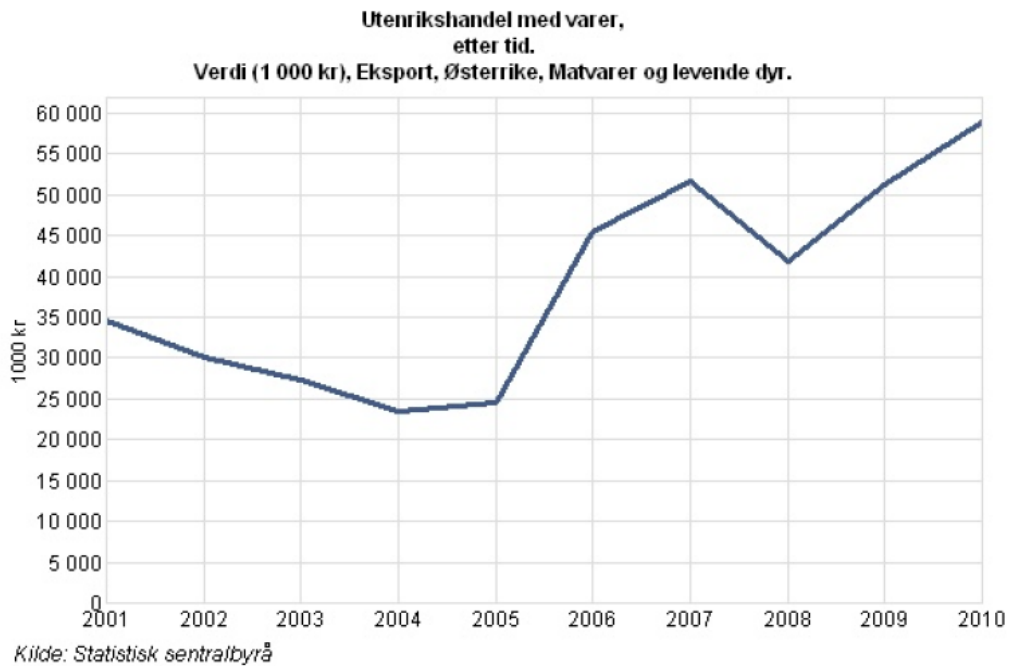


Singapore: Toll satt i null pr. 1. januar 2003

¹¹⁷ Denne og de følgende grafer er for enkelthets skyld tatt ut for norske matvarer og levende dyr generelt vel vitende om at den alt overveiende del av denne eksport gjelder marine produkter, dvs. fisk og fiskevarer. I og med at det er trenden på eksportutviklingen som måles er det tilfredsstillende for vårt formål.

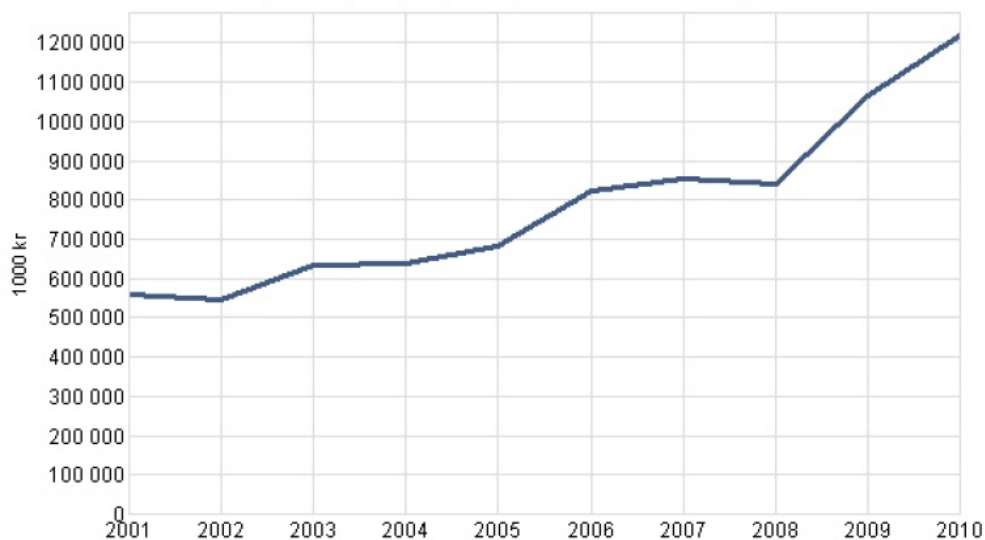


Sverige hadde nulltoll til sitt EU medlemskap 1. januar 2005



Østerrike hadde nulltoll fram til 1. januar 2005

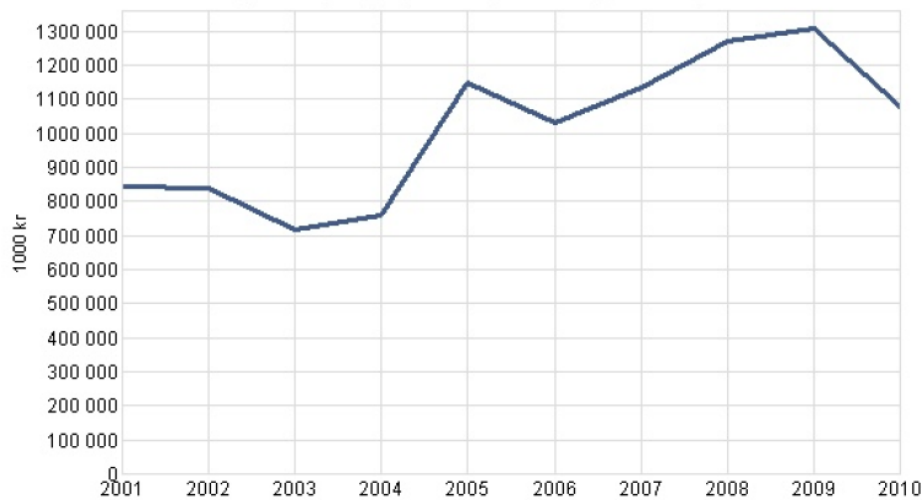
**Utenrikshandel med varer,
etter tid.
Verdi (1 000 kr), Eksport, Finland, Matvarer og levende dyr.**



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Finland hadde nulltoll fram til 1. januar 2005

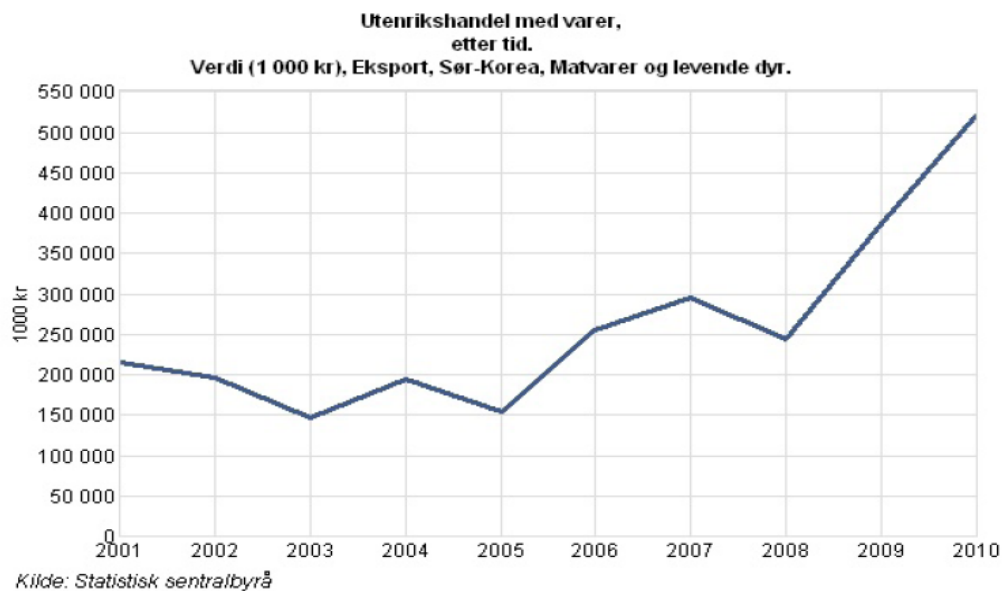
**Utenrikshandel med varer,
etter tid.
Verdi (1 000 kr), Eksport, Ukraina, Matvarer og levende dyr.**



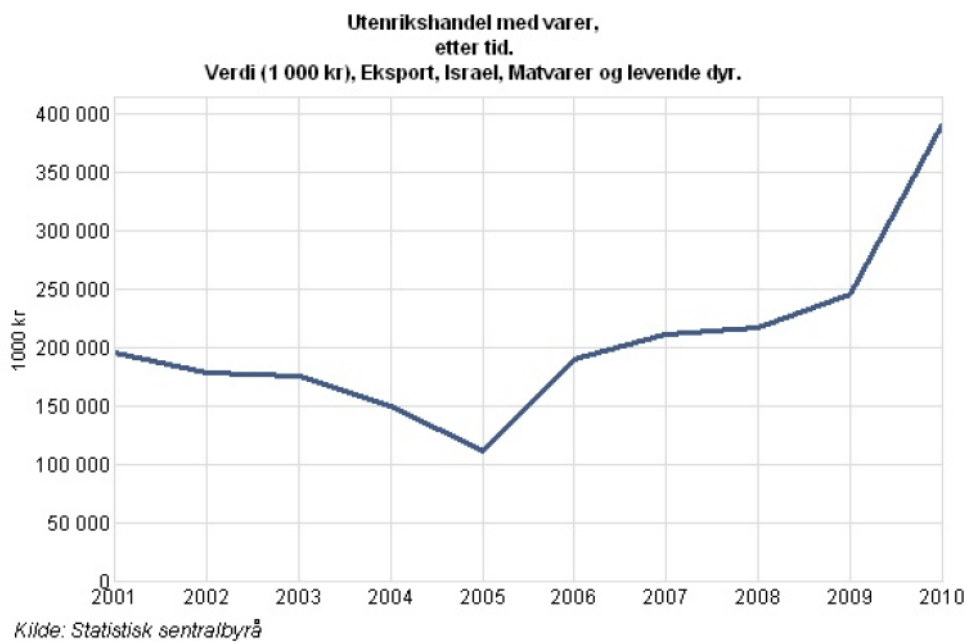
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Ukraina – frihandelsavtale med EFTA (2010). Ikke i kraft

Vedlegg XII: Grafisk fremstilling av eksportutvikling til land avtrappende toll

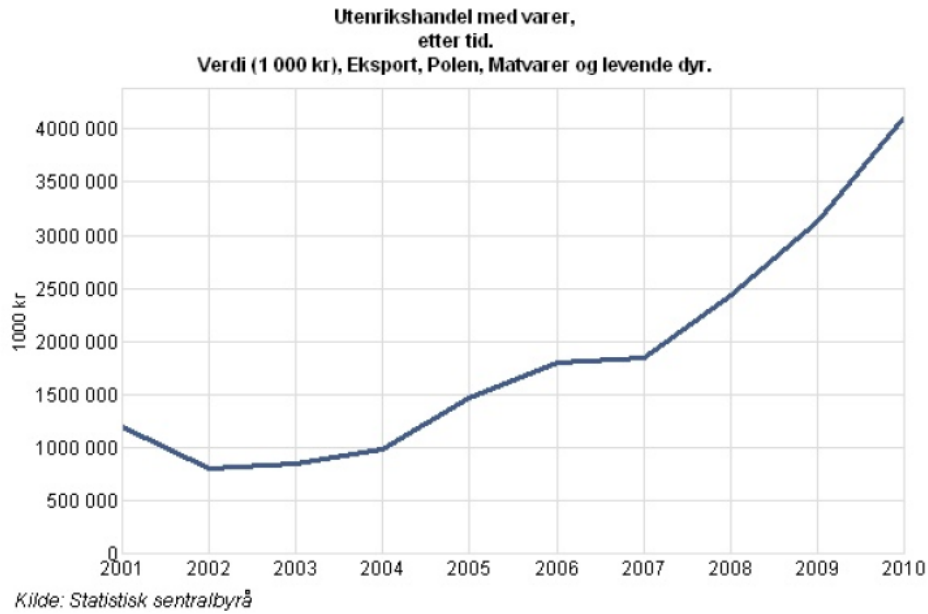


Sør-Korea: Tollnedtrapping 12-13 % pr. år fra 2005-2013

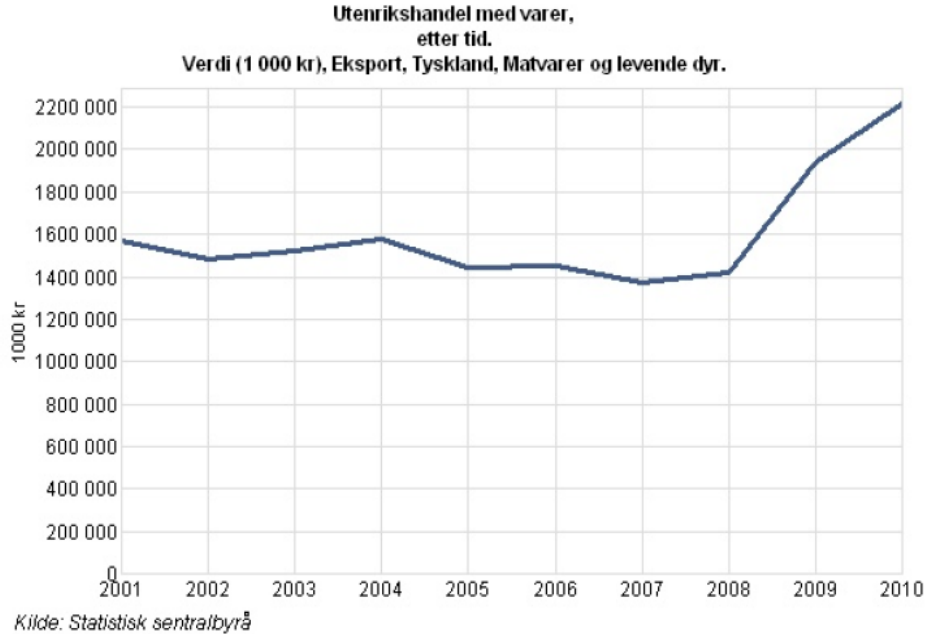


Israel – avtrappende toll over 10 år fram til 2004, deretter null toll

Vedlegg XIII: Grafisk fremstilling av eksportutvikling til noen EU land

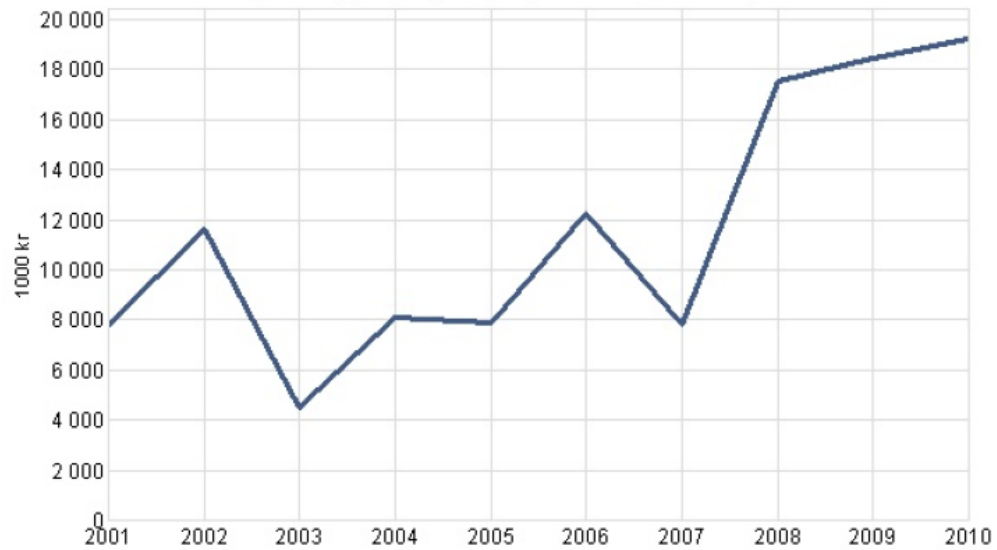


Polen fra nulltoll til EU-toll



Tyskland – kontinuerlig EØS-toll siden 1.januar 1994

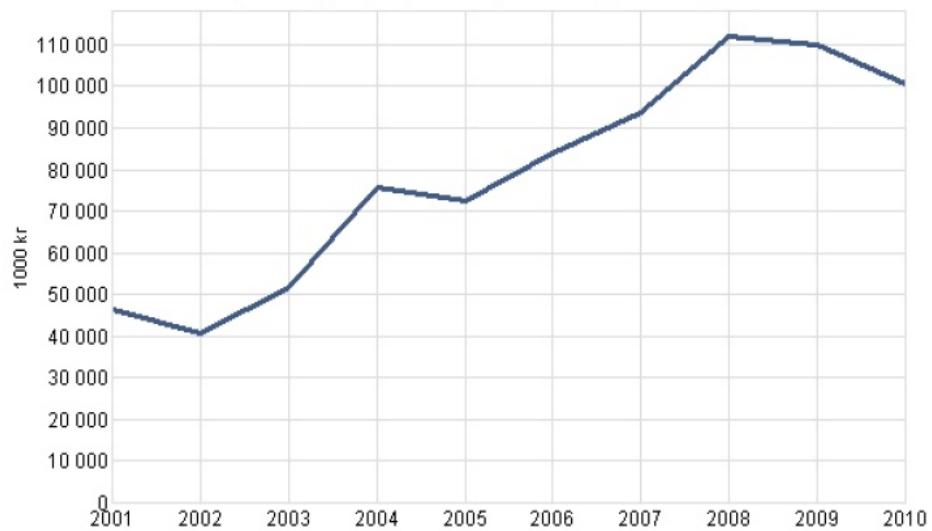
**Utenrikshandel med varer,
etter tid.
Verdi (1 000 kr), Eksport, Bulgaria, Matvarer og levende dyr.**



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Bulgaria; fra frihandelsavtale og nulltoll og til EØS-toll

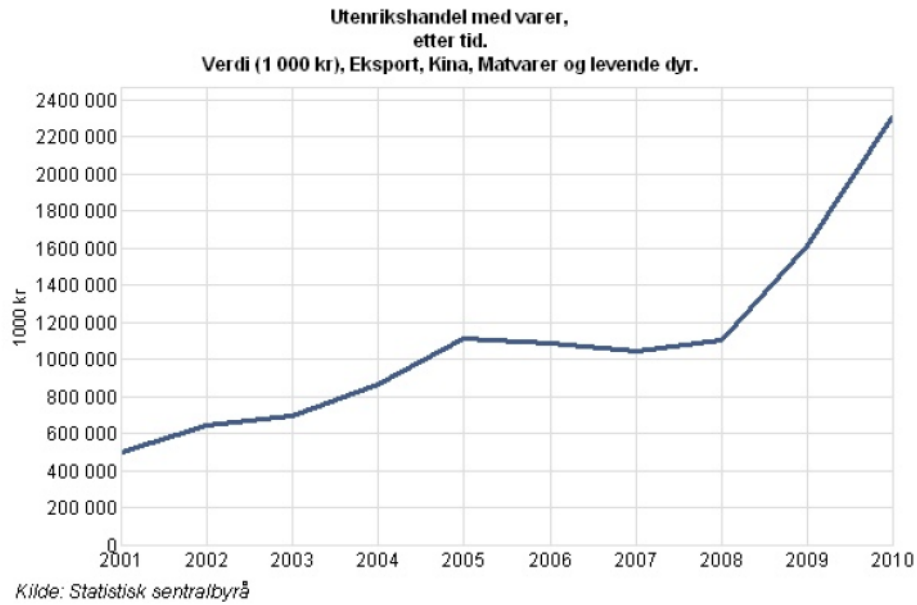
**Utenrikshandel med varer,
etter tid.
Verdi (1 000 kr), Eksport, Romania, Matvarer og levende dyr.**



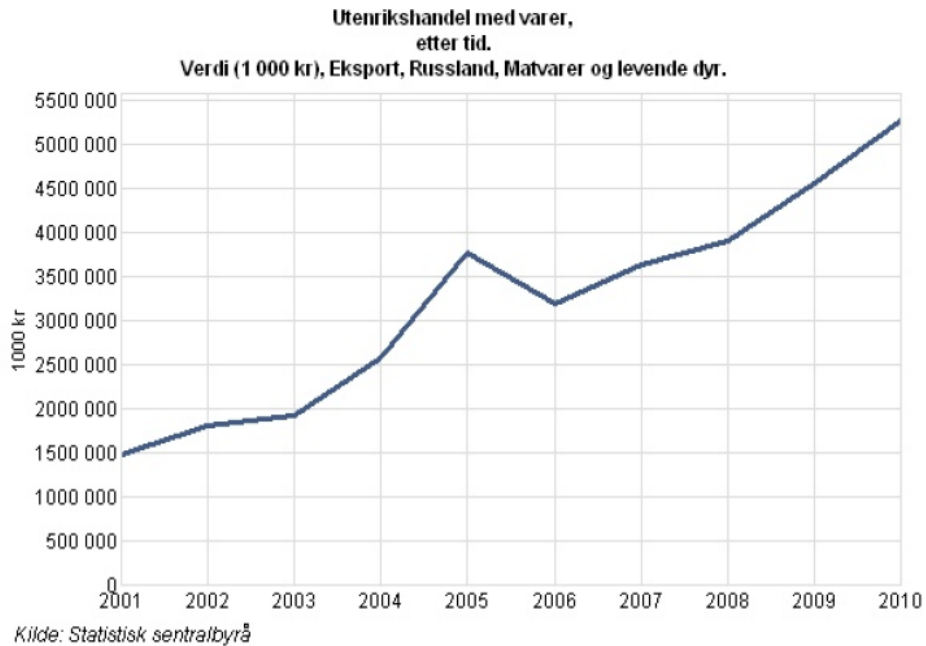
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Romania; fra frihandelsavtale og nulltoll og til EØS-toll

Vedlegg XIV: Grafisk fremstilling av eksportutvikling til noen land med høy toll

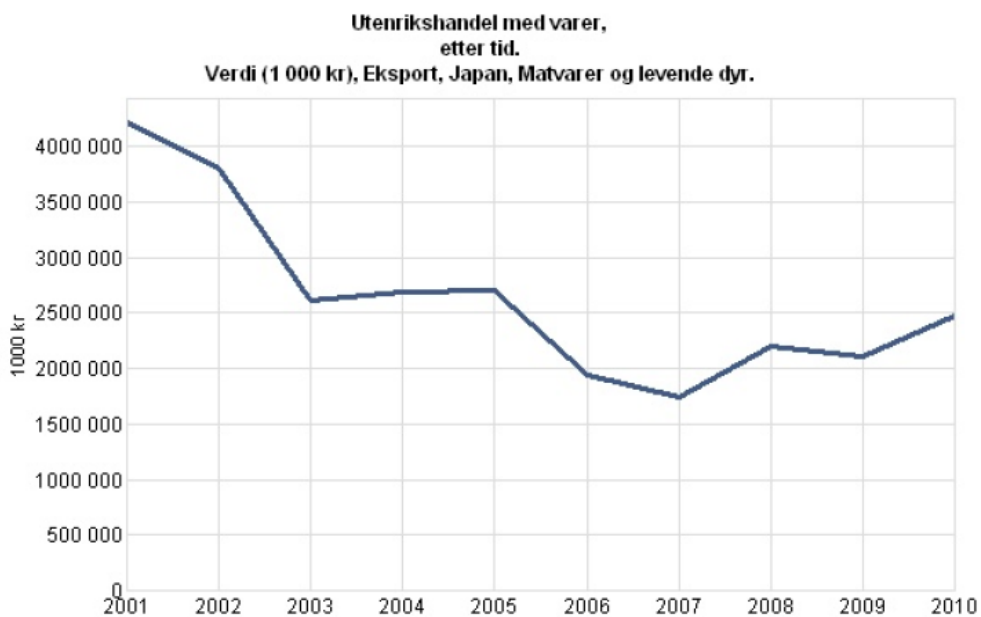


Kina; GATT-bindingslister og MFN toll – ingen frihandelsavtale



Russland, Ingen GATT-avtale, ingen frihandelsavtale

Vedlegg XV: Grafisk fremstilling av eksportutvikling til noen land med lav toll



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Japan: GATT-bindingslister, MFN-toll og ingen frihandelsavtale

* Forskningsleder ved Fakultetet for Biovitenskap, fiskeri og økonomi ved Universitetet i Tromsø.