



6. Fra «fiskebrevet» til EØS: Betydningen av toll for norsk sjømateksport til EU

Arne Melchior

Sammendrag En «tollens arkeologi» viser hvordan dagens toll for norsk sjømat er basert på ulike handelsavtaler inngått med EU over 50 år. Videre tallfestes den økonomiske virkningen av toll og tollkvoter med EØS, EU-medlemskap eller bortfall av EØS. Handelsavtalene reduserte tollene fra 2,3 til en milliard NOK i 2018. EØS-avtalen sto for 2/3 av tollinnsparingen, mens «fiskebrevet» fra 1973 utgjorde mindre enn 1/10. Bortfall av EØS kan føre til et eksporttap på inntil mer enn tre milliarder kroner for fangstnæringen, mens EU-medlemskap kan bety økt eksport, særlig for oppdrettsnæringen.

Nøkkelord Sjømateksport | toll | EØS | tollkvoter | Norge-EU

Abstract An “archeology of tariffs” reveals how current tariffs for Norwegian seafood are based on trade agreements negotiated with the EU over 50 years. Furthermore, the economic impact of tariffs and tariff rate quotas under the EEA, EU membership and abolition of the EEA is quantified. The trade agreements reduced tariffs from 2.3 to one billion NOK in 2018. 2/3 of the tariff savings were due to the EEA, and less than 1/10 due to the “fisheries letter” of 1973. Abolition of the EEA may lead to an export loss of up to more than three billion NOK for harvest-based fisheries, whereas EU membership will lead to increased exports, particularly for aquaculture.

Keywords Seafood exports | tariffs | EEA | tariff rate quotas | Norway-EU

6.1 INNLEDNING: ET KONGLOMERAT AV HANDELSAVTALER¹

Etter 70 år med frihandelsavtaler i Europa møter norsk sjømat fortsatt tollbarrierer i EU. Selv innenfor EFTA tok det nesten tretti år før frihandel med fisk ble vedtatt i 1989 (Frøland, 2015; Kleppe, 2003, s. 378). Men i EU er sjømat fortsatt en «sensitiv» sektor, og gang på gang har EU nektet å fjerne tollene på sjømat. På 1990-tallet ble tollene fjernet i Norges handelsavtaler med mange land i Sentral- og Øst-Europa (Melchior, 2002), men da disse ble medlemmer i EU i 2004 og 2007, ble toll gjeninnført. Det samme skjedde for EFTA-land som gikk inn i EU. Ved hver EU-utvidelse har det vært forhandlinger mellom Norge og EU og nye tilpasningsavtaler, og hver gang har markedsadgang for sjømat vært et viktig tema. Under EØS-avtalen har markedsadgangen for sjømat også blitt koblet til Norges pengebidrag til økonomisk og sosial utjevning i EØS-området, de såkalte EØS-midlene. Dagens tollsystem er dermed basert på en rekke ulike avtaler.²

I dette kapitlet foretas en modellbasert analyse av hvordan tollene for norsk sjømateksport til EU påvirker handelen, og hvordan dette vil endres ved full frihandel (som kan oppnås ved EU-medlemskap), eller hvis alle handelsavtalene med EU bortfaller og tollene øker. Dernest foretar vi en «tollens arkeologi» for å belyse hvilke avtaler som har bidratt mest til tollreduksjonene i dagens EØS-avtale, og hvilke som kan bestå dersom EØS-avtalen skulle bortfalle.

I den handelspolitiske debatten er det ikke alltid helt klart hva som er forskjellen mellom de ulike handelsavtalene Norge har eller kan ha med EU. For eksempel hevder Grünfeld og Iversen (2013) at «Ettersom sjømatnæringen bare i begrenset grad er del av EØS-avtalen vil en overgang til en bilateral handelsavtale ha liten betydning for denne næringens eksport til EU». Den såkalte Alternativrapporten (initiert av Nei til EU mfl.) hevder likeledes at EU-toll ikke er avgjørende for norsk fiskeriekseport (Alternativrapporten, 2012, s. 93). Melchior (2007) viste at EØS innebar tollreduksjoner på en milliard kroner, men at frihandel gjennom EU-medlemskap likevel kunne føre til betydelig eksportvekst. Vi presenterer her en oppdatert analyse, i tillegg til å kartlegge de ulike handelsavtalenes betydning.

Som resultat av den historiske prosessen har Norge i dag ni avtaler med EU som har bestemmelser om tollene for sjømat. Frihandelsavtalen fra 1973 med det tilhø-

1. Takk til Hege Medin, Hildegunn Nordås, Peter Arbo og to anonyme fagfeller for kommentarer til et tidligere utkast, samt til Rune Dragset som har bidratt med kommentarer og verdifull informasjon. Takk også for innspill fra prosjektets referansegruppe da et førsteutkast ble presentert på møte i desember 2019. Som vanlig er forfatteren ansvarlig for eventuelle feil og mangler.
2. Se kapittel 2 (Melchior, 2020) for en analyse av forhandlingene om de ulike avtalene.

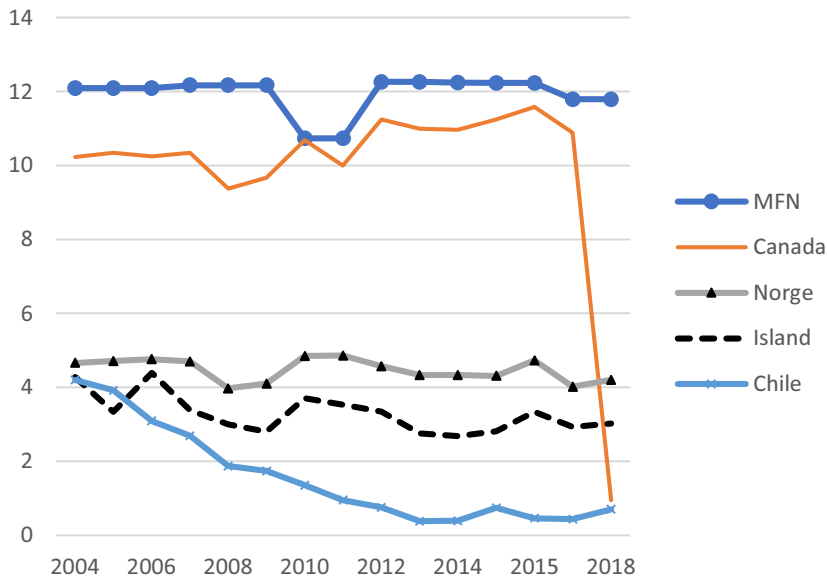
rende «fiskebrevet» var første skritt; inngått etter at Norge sa nei til EF-medlemskap, mens Danmark, Irland og Storbritannia gikk inn. Senere er tollene påvirket av EØS-avtalen (1994), samt fem ulike avtaler inngått i forbindelse med EUs utvidelser: Portugal/Spania i 1986; Sverige/Finland/Østerrike i 1995; EUs utvidelse med 10 land i 2004; med Bulgaria/Romania i 2007; og til slutt Kroatia i 2013. I 2010 og 2016 var det forhandlinger om forlengelse av EØS-midlene, der markedsadgangen for sjømat også var et viktig tema. Markedsadgangen for sjømateksport til EU har i forhandlingene blitt koblet til andre temaer; med fangststressurser, landbruk og EØS-midler øverst på listen; se Melchior (2020) samt Melchior og Sverdrup (2015), særlig kapitlene av Frøland (2015) og Rye (2015) for en analyse av forhandlingshistorien og de ulike sakskoblingene. I nye forhandlinger, eller dersom EØS-avtalen skulle komme i spill, kan disse sakskoblingene komme på bordet igjen. Hvis for eksempel Norge skulle si opp avtaler som gir EU markedsadgang for landbruk, kunne dette med stor sannsynlighet slå tilbake på fisk. Disse indirekte virkningene vil vi ikke analysere her; i det følgende fokuserer vi på toll og de ni avtalene som spesifikt berører toll.

6.2 DAGENS TOLLNIVÅ I EU: EØS SAKKER ETTER ANDRE FRIHANDELSAVTALER

Som følge av at fisk er en «sensitiv» sektor i EUs handelspolitikk, ble EUs generelle tollsats for fisk ikke redusert særlig som følge av Uruguay-runden i WTO (1986–1993). Noen tollsats ble redusert i Tokyo-runden i GATT på 1970-tallet, men for skalldyr og ikke for fisk.³ I stor grad er derfor EUs generelle toll for sjømat den samme i dag som på 1970-tallet. EU bruker også administrative og tidsavgrensede tollnedsettelse regelmessig for å skaffe billigere råvarer til egen industri.

Mens EU ikke har redusert de generelle tollsatsene for fisk nevneverdig, har de i det siste inngått frihandelsavtaler med viktige eksportland for sjømat der tollene blir satt ned til null etter en overgangsperiode. Figur 6.1 viser utviklingen i EUs toll for importen av sjømat generelt (MFN – Most Favoured Nation) og for ulike partnere inkludert Norge. Vi bruker her enkle gjennomsnitt; merk at disse

3. Ifølge GATT-dokument TAR/107 datert 14.2.1987: Implementation of Tokyo Round Tariff Concessions – Schedules LXXII and LXXII bis – European Communities, ser det ut til at tollene ble redusert for krepsdyr og bløtdyr (daværende vareposisjon 303 i tolltariffen), men ikke for fisk. Kilde: Stanford University, GATT Digital Library 1947 – 1994, <https://exhibits.stanford.edu/gatt/catalog/vw531dc9796> samt Statistisk varefortegnelse for utenrikshandelen i 1979 fra Statistisk sentralbyrå.



Figur 6.1 EUs toll for import av sjømat fra ulike partnere, 2004–2018.

Kilde: Databasene TRAINS og IDB (for WTO-toll).

kan påvirkes av klassifiseringsendringer eller rapporteringer med ulik detaljgrad.⁴

EUs generelle tollsatser (MFN – Most Favoured Nation) for sjømat var rundt 12 % og har endret seg lite.⁵ Canada hadde ingen toll-lettelser fram til 2017, da den nye frihandelsavtalen med EU trådte i kraft – med en kraftig tollreduksjon som resultat. EUs avtale med Chile trådte i kraft allerede i 2003, og tollene ble deretter redusert til nær null i 2013. Norge og Island er i en mellomstilling. Island fikk et bedre «fiskebrev» enn Norge i 1993, begrunnet fra EUs side med fiskerisektorens spesielle rolle på Island (Foss, 2011). Hvis man undersøker EUs tollnomenklatur mer i detalj, er det for sjømat en lang liste med land som har bedre tollvilkår enn både Norge og Island.⁶ Melchior (2007) analyserte tollene for andre land for de viktigste varene i norsk eksport og fant at for mange av de viktigste varene i norsk

4. EU har verdens mest detaljerte klassifiseringssystem for sjømat; mens sekssifret klassifisering er felles internasjonalt med litt over hundre varegrupper, har EU findelt dette ytterligere med nesten 800 varer på 10- og 12-sifret nivå (Melchior, 2006), og slik at den mest findelte inndelingen bare brukes for spesielle handelspolitiske formål. Dette kan gjøre en analyse av EUs tollregime mer komplisert fordi norsk eksport ikke er rapportert med så finmasket inndeling.
5. Fallet i 2010–2011 antar vi skyldes problemer med datakvalitet.
6. Se https://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/taric_consultation.jsp?Lang=en. Skriv for eksempel 03 i feltet for varekode for å komme til sjømat.

eksport hadde andre hovedleverandører bedre vilkår. Det er paradoksalt at Norge, en nær og stabil handelspartner for EU i sytti år, og med frihandelsavtale i snart femti år, skal gis dårligere behandling i en sentral eksportnæring. Analyse av forhandlingshistorien i bokens kapittel 2 belyser grunnene til dette paradokset.

Figur 6.1 viser de nominelle tollsatsene og tar ikke hensyn til tollfrie kvoter. Tollkvoter betyr at tollen er null eller redusert innenfor et visst handelsvolum. Norge har for eksempel mange tollkvoter for import av landbruksvarer, og EU har mange tollkvoter for sjømat. Tollkvoter er det viktigste virkemidlet i sju av de ni handelsavtalene med EU som berører toll for sjømat; bare i «fiskebrevet» fra 1973 og EØS-avtalen er det vanlige tollpreferanser der tollen settes ned eller reduseres uten noen kvantumsbegrensning. «Fiskebrevet» og EØS-avtalen er dermed innbakt i figur 6.1. Reduksjonen i toll for Norges del, fra 12 til 4–5 prosent i gjennomsnitt kan tyde på at de to hovedavtalene til sammen fører til en reduksjon på rundt 60 % i tollen.

En presis analyse av toll for sjømateksporten til EU forutsetter at vi tar hensyn til de tollfrie kvotene. Norges sjømatråd foretar hvert år slike beregninger, som vi har fått tilgang til.⁷ Beregningene viser at toll for norsk sjømateksport til EU i 2018 var på til sammen 1042 millioner kroner, eller 1,7 % av den samlede eksportverdien til EU på 61,5 milliarder NOK.⁸ I perioden 2010–2018 økte eksportverdien fra 25 til 61 milliarder NOK, mens faktisk tollbelastning økte fra 615 til 1042 mill. NOK. I prosent av handelsverdien sank tollbelastningen noe, som følge av nye tollfrie kvoter. Melchior (2007) anslo faktisk tollbelastning i 2005 til 1,84 %. Endringen er dermed ikke så stor.

I det følgende bruker vi sjømatrådets beregninger for 2018 som grunnlag for en videre analyse. Beregningene viser eksportverdi og volum til EU for hver varegruppe på 8-sifret nivå, det vil si rundt 300 varegrupper. Videre oppgis hvilke tollkvoter som er tilgjengelige for hver varegruppe; hvilke som faktisk er benyttet; tollsatsene som gjelder under EØS-avtalen; og hvor mye toll som er faktisk belastet for hver varegruppe i 2018. I den videre analysen bruker vi dette som et grunnlag og supplerer med andre data som trengs.

I det følgende analyseres virkningene av endret toll i ulike scenarier: Hvor mye kan Norge tjene på at toll forsvinner helt, eller tape dersom EØS-avtalen bortfaller og toll øker? Videre vil vi sammenlikne betydningen av de ulike handels-

7. Takk til Norges sjømatråd ved Øystein Valanes og Silje Gjerp Solstad som har gjort disse tollberegningene tilgjengelige for prosjektet.

8. Prosenttallet er et handelsveid gjennomsnitt. Et enkelt gjennomsnitt av EUs toll overfor Norge i 2018 var høyere: 4,7 % før tollkvoter var tatt hensyn til, og 2,0 % når de tollfrie kvotene er regnet med. Tollfrie kvoter etter østutvidelsen i 2004 ga lav toll for sild og makrell, som har toll mye høyere enn gjennomsnittet, og dette trekker ned gjennomsnittstallet for faktisk tollbelastning.

avtalene: Hva hadde tollene vært uten handelsavtaler med EU, og hvilke avtaler bidrar mest til tollreduksjonene?

EUs tollsatser så vel som eksporten varierer sterkt mellom ulike varegrupper. I analysen deler vi derfor de 294 varegruppene i eksporten for 2018 inn i sju ulike hovedgrupper:⁹

- Oppdrett (laks og ørret)
- Pelagisk fisk (sild, makrell, brisling etc.)
- Hvitfisk (fersk eller fryst, men ikke tradisjonell)
- Tradisjonell: tørket, røykt, saltet fisk, hovedsakelig hvitfisk
- Skalldyr (inkludert bløtdyr)
- Foredlet sjømat
- Annen fisk (haifisker, olje og mel etc.)

Tabell 6.1 viser eksporten fra Norge til EU i 2018 for de ulike gruppene, samt tollene i verdi og prosent.

Tabell 6.1 Norges sjømateksport til EU i 2018

	Mill. NOK	1000 tonn	Andel verdi (%)	Andel vekt (%)	Toll i mill. NOK	Toll i prosent
Annen fisk	1245	179	2,03	11,37	59	4,78
Foredlet	846	22	1,38	1,42	2	0,29
Hvitfisk	5883	204	9,57	12,96	11	0,19
Oppdrett	46264	744	75,29	47,38	934	2,02
Skalldyr	470	4	0,77	0,28	17	3,59
Pelagisk	2780	358	4,52	22,78	16	0,58
Tradisjonell	3960	60	6,44	3,81	3	0,08
All sjømat	61 448	1571	100	100	1042	1,70

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra SSB / Norsk sjømatråd.

Samlet er tollene på 1042 mill. NOK eller 1,7 % av eksportverdien. En viktig grunn til at gjennomsnittlig toll i prosent er så lav, er at tollene på hel fersk laks er to prosent. Dette var historisk flaks: EU drømte ikke om at fersk laks skulle bli en så stor handelsvare, og godtok i GATT (Generalavtalen for tolltariffer og handel) for over

9. Inndelingen er vår egen og basert på en vurdering av hva som er naturlige markedssegmenter, ut fra særtrekk i produksjon og etterspørsel. «Annen fisk» er en mer sammensatt restgruppe der industrielle produkter (olje, mel etc.) dominerer. Detaljer om inndelingen er tilgjengelig på forespørsel.

femti år siden at tollene ikke skulle være høyere enn to prosent. Eksporten av fersk laks var i 2018 på 40 milliarder, med andre ord 2/3 av eksportverdien til EU. Hvis vi tar med andre produkter av laks og ørret, viser tabell 6.1 at oppdrett i 2018 sto for 46 milliarder NOK eller hele ¾ av eksporten til EU. Fanget fisk har også en betydelig andel av eksportvolumet, men lavere priser enn for oppdrett reduserer verdiandelen. Av samlet toll i 2018 var 934 millioner (det vil si 90 %) for oppdrett, på tross av at den lave tollene for laks. For laks er det ingen tollpreferanser i EØS-avtalen bortsett fra en tollkvote på 6000 tonn. For «annen fisk» (haifisker etc.) er det også få preferanser, og her er det gjennomsnittlig toll på rundt fem prosent. For de andre varegruppene har Norge oppnådd tollfrihet eller lav toll gjennom handelsavtalene, slik at tollene for Norge er mye lavere enn EUs generelle tollsatser (MFN-tollene). I det følgende skal vi belyse dette nærmere.

6.3 TOLL OG HANDEL I ULIKE HOVEDSCENARIOER

I beregningene fra Norges sjømatråd oppgis de tollsatsene som gjelder for Norge under EØS-avtalen, samt faktisk betalt toll som også tar hensyn til tollkvoter. I analysen er vi interessert i hva tollbelastningen hadde vært dersom Norge ikke hadde noen handelsavtaler med EU og det var EUs MFN-toll som gjaldt, det vil si WTO-vilkår. Vi er også interessert i virkningene av full frihandel, som Norge ville oppnå ved EU-medlemskap. Vi har dermed fire ulike scenarier for tollbelastningen:

- WTO-toll: en situasjon der EUs ordinære MFN-toll gjelder også for Norge.
- EØS uten tollkvoter: tollreduksjonene under EØS og «fiskebrevet» – for det meste EØS.
- EØS-2018: den faktiske situasjonen i 2018, med en samlet tollreduksjon der også tollkvotene er regnet med.
- Frihandel: null toll for all sjømateksport til EU.

For EØS-2018 er både handel og toll observert, og oppsummert i tabell 6.1. For de andre scenarioene, som er ikke-observerte, vil endringer i toll også påvirke handelen og dermed tollbeløpet. Hvis for eksempel tollbelastningen dobles fra 1,7 til 3,4 %, vil ikke tollbelastningen målt i kroner dobles fordi eksporten reduseres. Tilsvarende gjelder andre veien; hvis tollene halveres, vil tollbeløpet reduseres mindre enn dette fordi handelen øker.

For å ta hensyn til dette trenger vi en modell som måler hvordan handelen påvirkes av toll. I vedlegg 6.A utledes en enkel modell som har følgende forutsetninger:

- Budsjettandelen for hver varegruppe i EU er konstant. Dette innebærer at hvis for eksempel prisen for all fersk laks til EU-markedet øker med en prosent, reduseres volumet med en prosent, slik at verdien er uendret. *Etterspørselstetisiteten* for varegruppen sett under ett er dermed minus en. Empirisk forskning tyder på at dette er riktig størrelsesorden for sjømat (se for eksempel Gustavsen & Rickertsen, 2013).
- For konkurransen mellom ulike leverandører av samme vare, for eksempel mellom lakseprodusenter i Norge og Skottland, brukes vi en såkalt CES (Constant Elasticity of Substitution) etterspørselsfunksjon. Den viktigste parameteren er her *substitusjonselastisiteten* s , som måler hvor mye volumforholdet x_i/x_j for to leverandører i og j endres når prisforholdet p_i/p_j endres. Vi antar at denne er større enn priselastisiteten for varegruppen, siden en leverandør kan vinne eller tape markedsandeler fra/til andre leverandører av samme vare.

Hvis tollen for eksport av en vare fra Norge endres, vil salget endres fordi Norge taper eller tjener markedsandeler fra andre leverandørland. Hvis Norge er en liten leverandør, er dette den eneste effekten, og «tollelastisiteten» er ifølge modellen lik s . Den motsatte ytterligheten er at Norge har hele markedet for varegruppen. I så fall er det ingen andre leverandører å tape eller vinne markedsandeler fra, og tollelastisiteten blir lik den som gjelder for hele varegruppen, det vil si minus en. I vedlegg 6.A viser vi at tollelastisiteten i modellen vi bruker, er en enkel funksjon av markedsandelen:

$$El_{t_{ij}}^{x_{ij}} = -\sigma + (\sigma - 1)s_{ij}$$

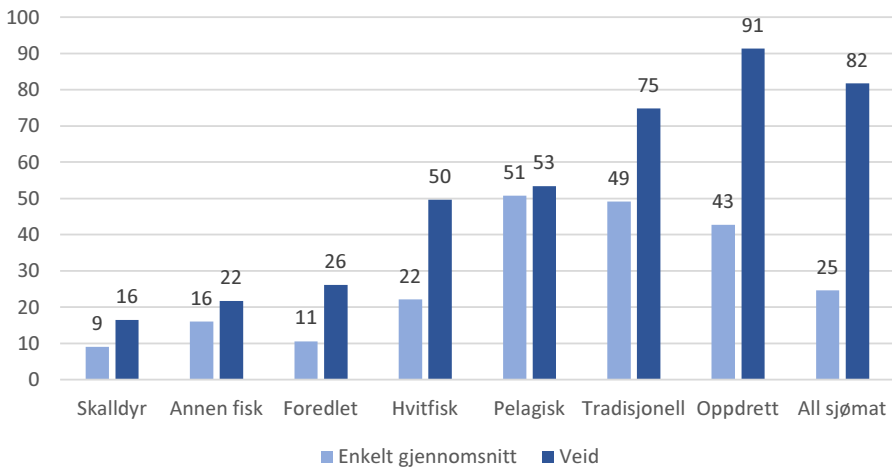
Uttrykket gjelder salgsvolumet x_{ij} for en vare fra land i til land j , med tilhørende toll t_{ij} . s_{ij} er markedsandelen basert på verdi. Vi ser da at tollelastisiteten varierer mellom $-s$ dersom markedsandelen er null, og lik minus 1 dersom land i har hele markedet, det vil si at andelen er lik en.

Formelen forutsetter som en forenkling at prisen fra produsent ikke påvirkes av salgsvolumet. Dette er ikke nødvendigvis tilfelle: Hvis for eksempel tilbudet av en vare er konstant på grunn av gitte fangstkvoter (helt uelastisk), vil økt (reduert) etterspørsel slå ut i høyere (lavere) pris. Slike tilbudssideeffekter gjør vi ikke noe forsøk her på å måle, siden det ville forutsette detaljerte anslag for tilbudselastisiteten for hver vare. Slike er ikke tilgjengelige (bortsett fra for enkeltvarer som laks), og det er utenfor rammen her å foreta egne beregninger av dette. Vi kan derfor si at modellen måler etterspørselsendringen som følge av endret toll, og tilbudssiden vil avgjøre om dette slår ut i endret volum eller endret pris.

Med dette utgangspunktet beregner vi etterspørselsvirkningen av endret toll for

294 ulike varegrupper av sjømat. Vi kjenner observert toll og handel i 2018 og bruker formelen ovenfor for å beregne salgsvolumet under frihandel, der tollene reduseres til null. Dernest kan virkningene i andre tollscenarier beregnes. EUs MFN-toll ved utgangen av 2018 henter vi fra EUs database TARIC.¹⁰ I beregningene forenkler vi ved å bruke tollekvivalenter som inkluderer de tollfrie kvotene, basert på faktisk betalt toll i datagrunnlaget fra Norges sjømatråd. Beregningene omfatter bare varegrupper der det var handel i 2018; med andre ord ser vi bort fra at tollnedtrapping kan føre til at nye produkter eksporteres.

For analysen trenger vi Norges markedsandeler i EU for de 294 varegruppene. Vi bruker her handelsdata fra WITS/COMTRADE.¹¹ Ut fra modellen burde vi helst ha data for EUs marked inkludert egenproduksjon i EU. EUs totalimport inkluderer i våre data også internhandelen i EU, og dette gir en akseptabel tilnærming selv om innenlandske leveranser i hvert EU-land ikke er med (slike data finnes ikke med så detaljert produktinndeling). Figur 6.2 viser gjennomsnittlig markedsandel (uveid og veid med norsk eksportverdi) for de sju hovedgruppene, basert på data for de varene der Norge har eksport.



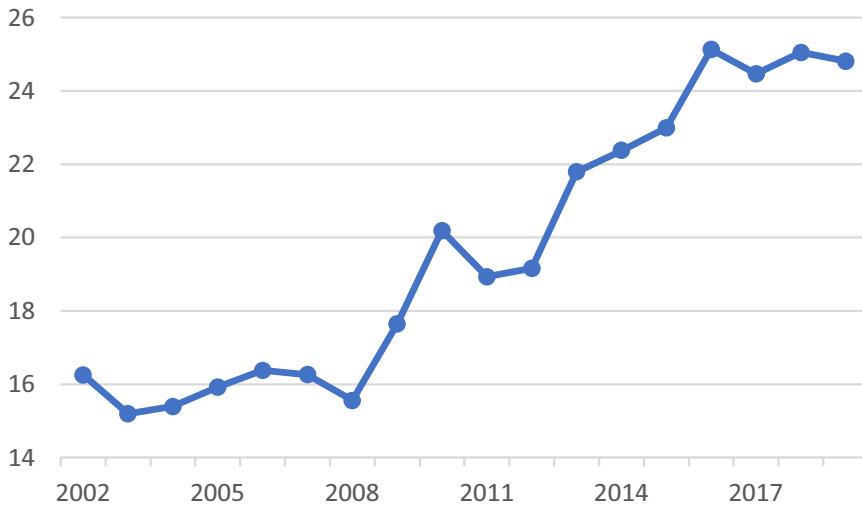
Figur 6.2 Norges andel av EUs import (inkludert EUs internhandel) i 2018, for sju hovedgrupper av sjømat.

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra WITS/COMTRADE.

10. For 2018 er sjømat i EUs tolldata inndelt i 478 varegrupper, mens det for Norge bare er 380. Der EUs oppdeling er mer detaljert, bruker vi enkle gjennomsnitt for å beregne tollsatser i samsvar med den norske inndelingen.

11. Siden vi bare har slike data på 6-sifret nivå, bruker vi samme tollelastisitet for ulike varer på 8-sifret nivå som hører til samme posisjon på 6-sifret nivå. Vi anser dette som en akseptabel forenkling.

Norges andel er høyest for oppdrett, og dette bidrar til at hovedtyngden av eksporten er for varer der Norge har en høy andel i EU-markedet. Dette innebærer også at toll-elasticiteten er relativt lav for en stor del av eksporten. For varer med høyere toll og mindre eksport, som skalldyr og annen fisk, er elasticiteten høyere, og det betyr at handelsvirkningen av endret toll er sterkere. Forskjellen mellom veide og enkle gjennomsnitt viser at det er heterogenitet innenfor hver varegruppe; også for oppdrett finner vi mange varer der Norges andel er lav. Ikke overraskende er andelen lavere for en del frysede produkter, der konkurrenter som Chile er sterkere på banen. Figur 6.2 viser med all tydelighet at for deler av sjømatmarkedet i EU er Norge en dominerende leverandør; med hele 82 % av samlet importverdi for de varene som Norge eksporterer. Det bør her bemerkes at for hele sjømatmarkedet i EU (der all sjømat er tatt med) er Norges andel langt lavere; rundt 25 %, men med betydelig vekst de senere årene. Figur 6.3 viser dette. Oppdrettsnæringens vekst er den viktigste årsaken.



Figur 6.3 Norges andel i EUs samlede import av sjømat 2002–2019, målt i verdi.

Kilde: Data fra WITS/COMTRADE.

Mens etterspørsel-elasticiteten for varegruppene er forutsatt lik en, trenger vi et estimat for substitusjons-elasticiteten. Melchior, Zheng og Johnsen (2009) estimerte tollelasticiteter for ulike varegrupper med en tilsvarende modell som tar hensyn til betydningen av markedsandeler. For fisk fant de estimater i området 2.51–7.14, med hovedtyngden av estimater rundt 5. Vi bruker derfor 5 som anslag for substitusjons-elasticiteten, noe som også er i tråd med internasjonal forskning på feltet, der 5 er et representativt estimat (Head & Mayer, 2014). Dette betyr at tollelastisi-

teten i våre beregninger varierer mellom minus 1 og minus 5. For fersk laks er eksempelvis tollelastisiteten ned mot 1 siden Norge har nesten hele markedet, mens den for fryst laksefilet (varenummer 3048100), der Norge har en lavere andel og konkurrerer med Chile mfl., er 3,64.

Beregningene utføres på produktnivå for de 294 varegruppene, og vi summerer så for de sju hovedgruppene. Gjennomsnittet for gruppen er dermed påvirket av produktsammensetning og endringer i handel for hver vare. Tabell 6.2 og figur 6.4 viser tollbelastningen i de ulike scenarioene. Med frihandel er tollene null, så den er ikke med i figuren.

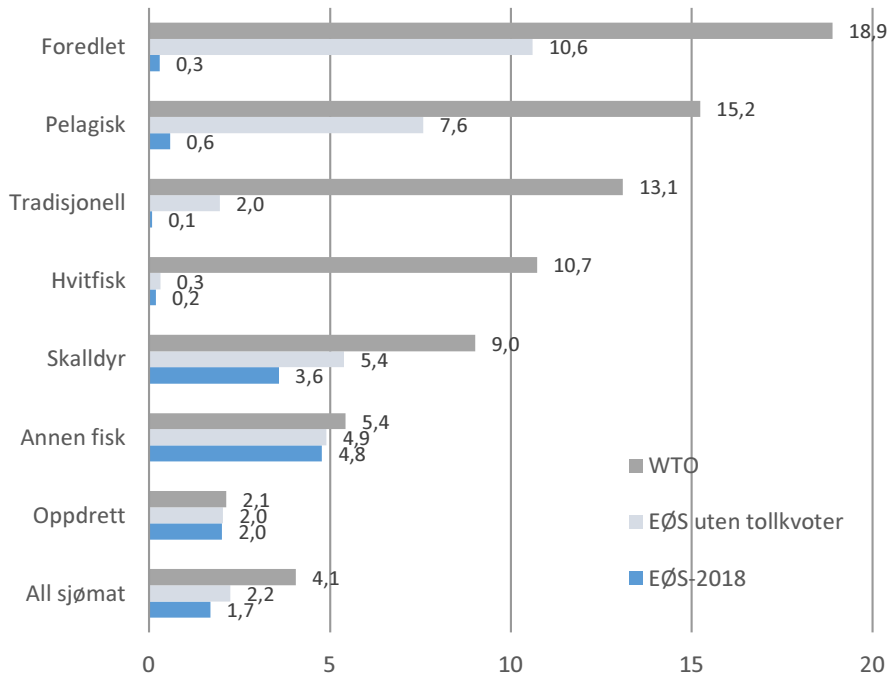
Tabell 6.2 Tollbelastning i ulike scenarioer for Norges sjømateksport til EU

Varegruppe	Toll i millioner NOK			Toll i prosent, gjennomsnitt for gruppen			
	EØS-2018	EØS uten tollkvoter	WTO	EØS-2018	EØS uten tollkvoter	WTO	Frihandel
Annen fisk	59	61	66	4,78	4,90	5,43	0
Foredlet	2	66	85	0,29	10,60	18,89	0
Hvitfisk	11	18	470	0,19	0,31	10,72	0
Oppdrett	934	945	983	2,02	2,04	2,13	0
Skalldyr	17	23	34	3,59	5,39	9,02	0
Pelagisk	16	172	287	0,58	7,59	15,23	0
Tradisjonell	3	76	409	0,08	1,96	13,10	0
All sjømat	1042	1360	2334	1,70	2,25	4,05	0

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra Norsk sjømatråd, EU-TARIC og COMTRADE.

Uten noen handelsavtale ville sjømateksporten blitt belastet med 2,3 milliarder kroner i toll, tilsvarende 4,05 prosent av eksportverdien. Under EØS-avtalen i 2018 er tollene 1,3 milliarder kroner lavere, og som nevnt 1,7 % av eksportverdien. Sammenlikner vi EØS-2018 og «EØS uten tollkvoter», framgår det at tollfrie kvoter står for rundt 300 millioner. Dette er i henhold til vår modellberegning; i senere avsnitt skal vi «telle kvoter» og se om det stemmer.

Figur 6.4 viser stor variasjon mellom de ulike varegruppene. For fire av de sju gruppene har EU MFN-toll over 10 %, men tollreduksjonene i EØS-avtalen betyr at Norge har nesten full frihandel. Søylen i midten viser betydningen av tollkvoter: Hvis denne søylen er lik den nederste søylen for EØS-2018, har tollkvoter ingen betydning. Dette er tilfelle for tradisjonell og hvitfisk: Her er tollreduksjonene i selve EØS-avtalen viktigst, og tollkvoter betyr lite. For foredlet og pelagisk, derimot, står de tollfrie kvotene for om lag halvparten av tollreduksjonen i EØS-2018. Skalldyr er i en mellomstilling.



Figur 6.4 Tollen for norsk sjømat i ulike scenarier, i prosent.

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra Norsk sjømatråd, EU-TARIC og COMTRADE.

For laks og «annen fisk» er EUs tollnivå lavere, og det er få preferanser i EØS-avtalen; verken tollkvoter eller -reduksjoner. Selv om ørret har 70 % tollreduksjon i EØS, er det for oppdrett som helhet liten forskjell mellom WTO-toll og EØS-2018 fordi laks er dominerende. Og selv om røykt laks har toll på 13 prosent, er gjennomsnittet for oppdrett nær to prosent, som er toll for fersk laks.

Hvordan vil handelen endres dersom tollene endres? Tabell 6.3 viser prosentvise endringer i handel for de ulike scenarioene, nå også med frihandels-scenariet inkludert.¹² Figur 6.5 viser endringene i eksportverdi.

12. EUs MFN-toll er hentet fra EU-kommisjonens TARIC-database. Tollen er oppgitt i EUs varemenklatur og «oversatt» til Norges nomenklatur. EU har mer detaljert vareinndeling, og enkle gjennomsnitt er brukt for å aggregere opptil åttesifret nivå i det harmoniserte systemet. Der Norges og EUs vareinndeling er forskjellige på dette nivået, er varebeskrivelsene brukt som grunnlag for å oppnå samsvar. Et hjelpemiddel er også at EØS-avtalen gir 70 % tollreduksjon for mange varegrupper, og dette kan brukes som kontroll på at tollene i WTO-scenariet er riktige.

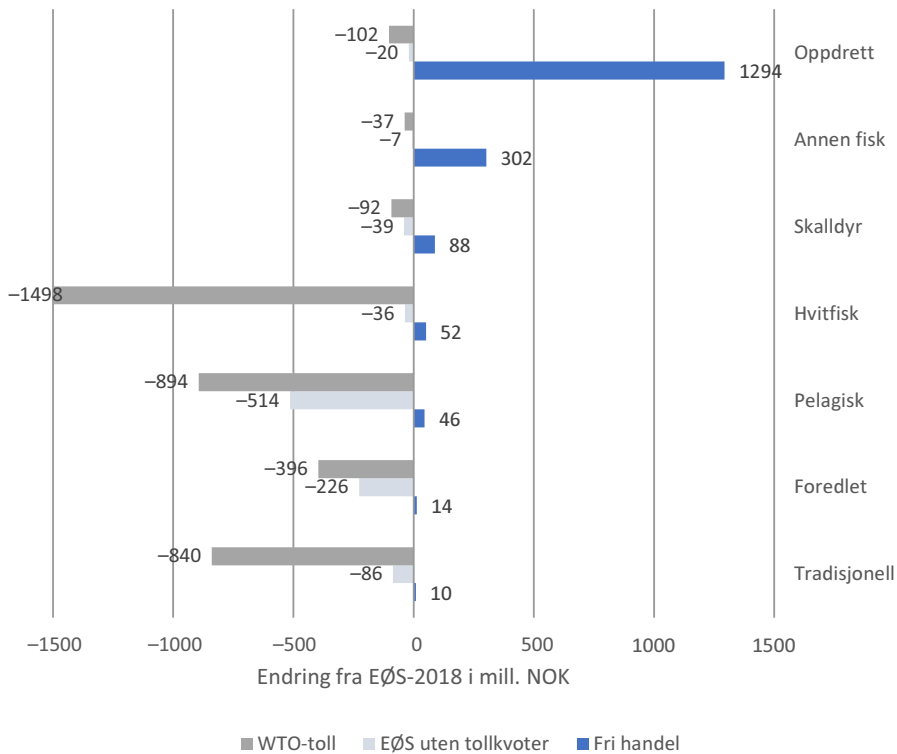
Tabell 6.3 Endring i volum og verdi sammenliknet med EØS-2018, for sjømateksperten til EU i ulike scenarier

	Frihandel		EØS uten tollkvoter		WTO-vilkår	
	Δ verdi (%)	Δ vekt (%)	Δ verdi (%)	Δ vekt (%)	Δ verdi (%)	Δ vekt (%)
Annen fisk	24,3	18,2	-0,5	-0,4	-3,0	-1,0
Foredlet	1,6	3,1	-26,8	-21,8	-46,8	-35,8
Hvitfisk	0,9	2,4	-0,6	-0,6	-25,5	-23,7
Oppdrett	2,8	2,7	0,0	0,0	-0,2	-0,2
Skalldyr	18,7	29,9	-8,3	-10,9	-19,5	-18,3
Pelagisk	1,7	2,6	-18,5	-14,0	-32,2	-24,8
Tradisjonell	0,2	0,5	-2,2	-2,1	-21,2	-23,6
All sjømat	2,9	4,4	-1,5	-3,7	-6,3	-10,4

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra Norsk sjømatråd, EU-TARIC og COMTRADE.

Hovedbildet er klart: Det er betydelige utslag for alle varegrupper unntatt oppdrett. For oppdrett er virkningene moderate fordi gjennomsnittlig toll er lav i utgangspunktet, og i tillegg er tollelastisiteten lav på grunn av den høye markedsandelen. EU-medlemskap kan gi en eksportvekst på tre prosent, eller 1,3 milliarder NOK. Bortfall av EØS-avtalen vil for oppdrett ha liten effekt fordi det er nesten ingen tollpreferanser. Også for «annen fisk» er det få tollpreferanser i EØS-2018, men her er tollene høyere og Norges markedsandel lav, slik at handelsvirkningene av frihandel/EU-medlemskap er sterkere – med 24 prosent økning i eksportverdien (302 millioner NOK).

For de fem resterende varegruppene er det sterkere handelseffekter, særlig ved bortfall av EØS-avtalen og økt toll. For skalldyr er det i EØS-2018 fortsatt toll på fire prosent, men for de fire andre gruppene (pelagisk, foredlet, tradisjonell og hvitfisk) gir EØS-avtalen i praksis nesten full frihandel. For de fire sistnevnte vil derfor full frihandel bare bety en moderat endring (0,2–3,1 prosent eksportvekst), mens WTO-toll ville bety en betydelig reduksjon (21–47 %) i eksporten. For skalldyr, som er i en mellomstilling, vil både WTO-toll og full frihandel gi kraftige utslag i eksporten, på rundt tjue prosent, men med motsatt fortegn i de to tilfellene. Figur 6.5 viser at hele fangstsektoren har svært mye å tape på bortfall av EØS-avtalen, med et samlet eksporttap på 3,2 milliarder NOK for hvitfisk, pelagisk og tradisjonell. For foredling vil også eksporttapet med WTO-toll være betydelig.



Figur 6.5 Endring i eksportverdi fra EØS-2018 til andre scenarier.

Kilde: Egne beregninger.

Bortfall av EØS vil derfor gi kraftige utslag for fem av de sju varegruppene, men ikke for oppdrett. Fordi oppdrett har en så høy andel av eksporten, dempes utslagene for samlet sjømateksport. Likevel vil WTO-toll bety 6–10 % reduksjon i sjømateksporten sett under ett, eller 3859 millioner NOK. I motsatt retning vil full frihandel bety vekst i eksportverdien på 2,9 %, eller 1805 millioner.

Hovedkonklusjonen fra analysen er dermed at WTO-vilkår ville bety en merkbar nedgang for norsk sjømateksport til EU, og frihandel ville bety en moderat oppgang, særlig for oppdrett. De tradisjonelle sektorene (hvitfisk, tradisjonell, pelagisk, foredlet) taper mest på WTO-vilkår, men er også de som tjener minst på frihandel. Utslagene på sektornivå er mer dramatiske enn for samlet eksport fordi oppdrett har lav toll og lav tollelastisitet på grunn av den dominerende stillingen i markedet. Sammenliknet med beregningene i Melchior (2007) er utslagene i samlet sjømateksport relativt mindre. Grunnen er den økte andelen for oppdrettsfisk med lav toll i eksporten.

Analysen viser også at EØS-2018 betyr en kraftig tollinnsparing og økt eksport sammenliknet med WTO-vilkår. I fortsettelsen vil vi analysere nærmere hvordan de ulike handelsavtalene med EU har bidratt til dette. Er det selve EØS-avtalen, eller «fiskebrevet» fra 1973, eller de senere forhandlingene om tollkvoter? For å kartlegge dette må vi analysere tollkvotene mer i detalj.

6.4 ET LAPPETEPPE AV TOLLKVOTER

En teknisk utfordring i vår analyse er å måle utnyttelsen for tollkvoter. Beregningene fra Norges sjømatråd gir oversikt over hvilke kvoter som er benyttet, med henvisning til koder i EUs tollkvotesystem (men ikke kvoteutnyttelse). I tillegg til kvotene Norge har fått ved EUs utvidelser («kompensasjonskvotene») og forlengelsen av EØS-finansieringsordningene, har EU ytterligere to typer tollkvoter:

- GATT-kvotene er tollkvoter som EU har bundet i GATT, og som gjelder alle land inkludert Norge.
- Autonome kvoter er tollkvoter som EU selv har fastsatt, spesielt for å sikre tollfri import av innsatsvarer til egen industri.

Tabell 6.4 viser forekomst og hyppighet for de tre typene tollkvoter for norsk sjømateksport til EU i 2018, basert på materialet fra Norges sjømatråd. Vi bruker her fellesbetegnelsen Norges-kvoter for de tollkvotene som er forhandlet i forbindelse med EUs utvidelser («kompensasjonskvoter»), og de tollkvotene som ble forhandlet i tilknytning til forlengelsene av EØS-finansieringsordningene. Tabellen viser antall varegrupper på 8-sifret nivå der tollkvoter er aktuelle. Vi inkluderer her også varegrupper uten eksport i 2018, slik at det er 376 varegrupper.

Tabell 6.4 Tollkvoter i norsk sjømateksport til EU i 2018

	Norges-kvoter	GATT-kvoter	Autonome kvoter	Alle typer
	Antall varegrupper			
Omfattet av tollkvoter	143	23	46	169
Tollkvoter er benyttet	123	10	36	162
	% av totalt antall varegrupper (379)			
Omfattet av tollkvoter	38	6	12	45
Tollkvoter er benyttet	32	3	9	43

Kilde: Basert på oversikt fra Norges sjømatråd.

Det foreligger med andre ord Norges-kvoter for 38 % av varegruppene i eksporten, og disse er benyttet for 32 % av varegruppene.

GATT-kvotene har særlig en viss betydning for eksporten av torsk. Men siden EØS-avtalen gir tollfrihet på en del av de produktene som er berørt av GATT-kvoter, er de i mindre grad benyttet. Autonome kvoter er viktigere enn GATT-kvotene, og utnyttelsesgraden er høyere.

For 30 produkter er flere kvotetyper tilgjengelige, men i bare seks tilfeller blir flere typer brukt samtidig. For eksempel finnes potensielt viktige GATT-kvoter for pelagisk fisk, men her finnes også betydelige Norges-kvoter, og disse brukes i regelen først. Dette bidrar også til at GATT-kvotene er mindre brukt. For viktige varegrupper innenfor pelagisk er tollen null i deler av året (februar til juni), og dette bidrar til lavere utnyttelse.

Norges-kvotene er derfor klart viktigst, og det er disse vi vil fokusere på i analysen siden de er en del av handelsavtalene og berørt av Norges handelspolitikk. En presis oversikt over Norges-kvotene er tilgjengelig i EUs Taric-database, med løpende oversikter over bruk. EUs oversikt over tollkvoter for sjømat for 2018 viser at det var 49 Norgeskvoter (European Union, 2018). Sammenholdt med tabell 6.4 illustrerer det at hver kvote kan omfatte flere enkeltprodukter. En del kvoter følger ikke kalenderåret, men utløper i februar eller april. For 12 kvoter bruker vi derfor data for 2018–2019 for å få tall for hele kvoteperioden og kunne beregne kvoteutnyttelsen. Hvis vi summerer volumet for alle de 49 kvotene, finner vi at kvotene var på 428 484 tonn, mens importen til EU under kvotene var 155 756 tonn; dette gir en kvoteutnyttelse på bare 36 % i snitt. Det er særlig noen store kvoter for sild og makrell, blant annet noen kvoter for industriell bearbeiding, som er lavt utnyttet. Hvis vi skiller ut sild og makrell som en egen gruppe, får vi bildet i tabell 6.5.

Tabell 6.5 Utnyttelse av EUs tollfrie kvoter for norsk sjømateksport, 2018–2019

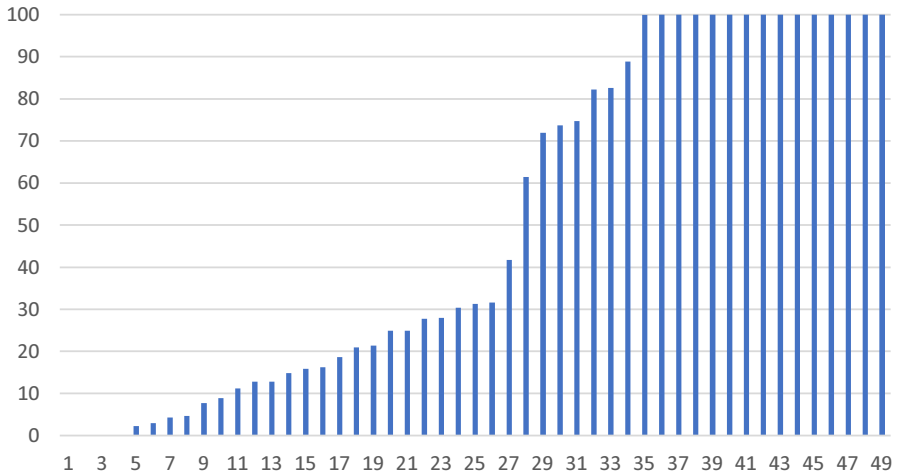
	Samlet kvotevolum	Import under kvoten	Utnyttelse
	Tonn	Tonn	Prosent
Alle 49 Norges-kvoter	428 484	155 756	36
Sild og makrell	355 560	115 874	33
Annen sjømat	72 924	39 882	55

Kilde: Beregnet med data fra EUs database Taric and Quota Data & Information <https://circabc.europa.eu/sd/a/3ccb77ef-2a69-4be2-8409-9f102731eac9/20181213%20Report%20on%20tariff%20quota%20imports.xlsx>. Brukt filer Use of tariff quotas until 21 December 2018 og tilsvarende for 16.5.2019.

Utnyttingsgraden var 33 % i gjennomsnitt for sild og makrell, og 55 % for annen sjømat. Hovedbildet er uansett en relativt lav utnyttingsgrad for kvotene. Total-

eksporten av sjømat til EU i 2018 var på 1571 tusen tonn. Norges-kvotene er til sammen lik 27 % av dette volumet, men mindre enn 1/10 hvis vi ser på den faktiske importen fra Norge til EU under kvotene.

Gjennomsnittstallene skjuler at det er stor variasjon mellom de ulike varene. Figur 6.6 viser kvoteutnyttelse for de 49 kvotene hver for seg.



Figur 6.6 Utnyttelse av Norges 49 bilaterale tollkvoter for sjømat i EU, 2018–2019.

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra EUs TARIC-database.

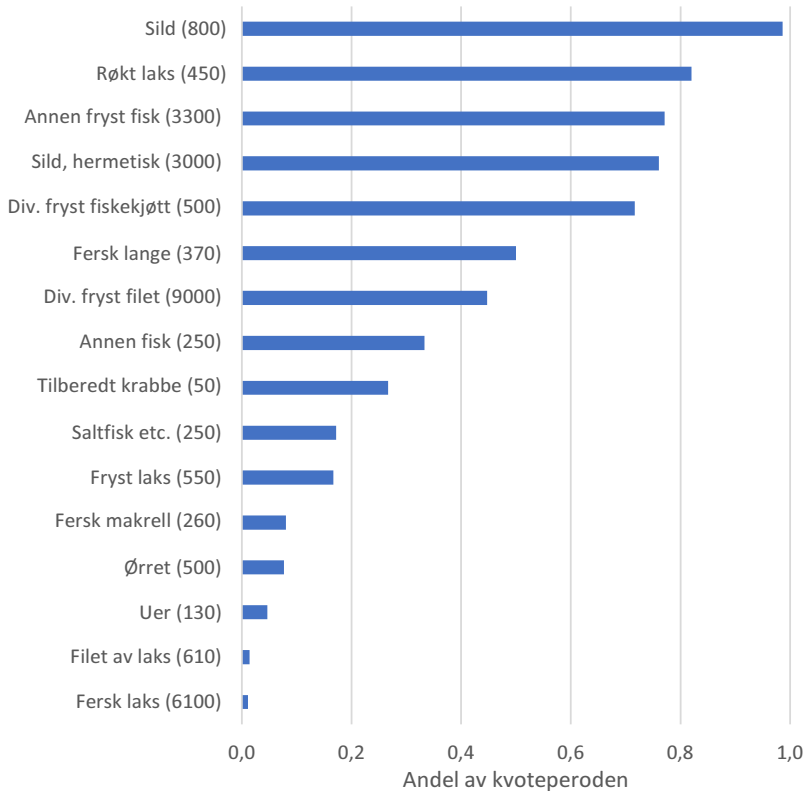
Figur 6.6 viser at variasjonen er stor mellom gruppene. For noen kvoter er det mye slakk, og det betyr at det i realiteten ikke er toll på noe av handelen, med andre ord tilnærmet frihandel. Hvis kvoten er fullt utnyttet, derimot, kan det være tollbelagt handel utenfor kvoten. 16 av de 49 tollkvotene var fullt utnyttet.¹³

Når vi sier tilnærmet frihandel også der kvoten er mindre enn behovet, er det fordi det kan være en transaksjonskostnad ved å skaffe seg kvote. Ur (2014) analyserte dette og fant at denne kostnaden er moderat – hovedspørsmålet er dermed om kvoten er stor nok.

For å vite om tollkvoten er stor eller liten i forhold til behovet, kan vi se på den samlede eksporten/importen for varegruppen, også utenfor kvotene. Utfordringen med dette er at hver kvote ofte omfatter mange produkter, så det er et puslespill å lage denne statistikken, og nærmest umulig med norske data som har en mindre detaljert produktinndeling. En annen kilde som vi bruker her, er å undersøke hvor

13. Vi tar her med to kvoter der det var noen få kilo igjen, men der utnyttelsesgraden var 99,95 % eller høyere.

raskt kvotene brukes opp: Hvis kvoten brukes opp på et par dager, er det rift om den, og den er sannsynligvis liten i forhold til markedets størrelse. De fleste tollkvotene har varighet på et år, så hvis det er tilgjengelige kvoter i hele perioden, tyder det på at kvoten er nær markedets behov. EUs statistikk viser også dato for siste import under en kvote. Dette bruker vi til å beregne hvor stor andel av kvoteperioden det er tilgjengelige kvoter. Figur 6.7 viser dette, for de 16 Norges-kvotene som var fullt utnyttet i 2018 (med kvotens størrelse i tonn i parentes).



Figur 6.7 Hvor raskt blir kvotene oppbrukt? Resultat for 16 fullt utnyttede Norges-kvoter i 2018–2019.

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra EUs TARIC-database.

Det er med andre ord en nokså jevn fordeling fra nær null til nær én: Enkelte kvoter er brukt opp på noen få dager (nederst i figuren, med en andel av kvoteperioden nær null); i den andre enden er noen kvoter tilgjengelig helt til slutten av kvoteperioden (øverst i figuren). Tollkvotene betyr dermed langt fra full frihandel. For fersk laks er tollene bare 2 %, men likevel blir kvoten brukt opp på få dager. Røkt

laks har derimot 13 % toll, men her er kvoter tilgjengelig det meste av året. Dette tyder på at handelspotensialet for røkt laks er der, men at det er begrenset.¹⁴

Analysen av tollkvoter viser dermed at det er betydelige tollfrie kvoter, men at noen av disse er lavt utnyttet. Andre tollkvoter er imidlertid langt mindre enn det som ville trenge for å fjerne tollene. En omfordeling mellom tollkvotene ville dermed være i sjømatnæringens interesse. En viss omfordeling skjedde da EØS-finansieringsordningene ble forlenget i 2014, men analysen her viser at det er mer å hente.

6.5 BETYDNINGEN AV DE ULIKE HANDELSAVTALENE: TOLLENS ARKEOLOGI

For å vurdere EØS-avtalen, og for å diskutere alternativene til EØS, er det av betydning å vite hvor mye av tollreduksjonene i EØS som skyldes ulike avtaler. Kan vi for eksempel «falle tilbake på» «fiskebrevet» fra 1973 dersom EØS bortfaller? Eller er det tvert om slik at de viktigste tollreduksjonene er i selve EØS-avtalen? Og hvor mye betyr tollkvotene som er forhandlet ved de ulike EU-utvidelsene og forlengelsene av EØS-midlene?

For å måle den relative betydningen av de ulike avtalene bruker vi i dette avsnittet en forenklet metode: Vi tar utgangspunkt i Norges sjømateksport til EU i 2018 og beregner tollbelastningen dersom EUs ordinære «WTO-toll» var gjeldende. Vi beregner så hvor mye tollene for sjømat hadde blitt redusert dersom hver enkelt av de ni avtalene hadde blitt satt i verk helt isolert. Mens vi i avsnitt 6.3 brukte en modell som tar hensyn til hvordan handelen påvirkes av toll, beregner vi nå tollbeløp ut fra observert handel i 2018. Grunnen til dette metodevalget er at en spesifikk analyse av tollkvotene lettere kan håndteres i en slik bokholderitilnærming. For formålet her, som er å kartlegge avtalenes relative betydning, er dette en grei forenkling. I avsnitt 6.3 har vi også analysert tollkvoter i en modell som tar hensyn til handelsvirkningene. En illustrasjon av forskjellen er at WTO-toll anvendt på handelen i 2018 betyr en tollbelastning på 2872 mill. NOK, mens den modellbaserte beregningen i avsnitt 6.3 gir 2334 millioner. I dette avsnittet beregner vi tollreduksjon i verdi fra det høyeste beløpet, for å måle avtalenes relative betydning.

En mulig innvending mot å bruke observert handel i 2018 som grunnlag er at handelsmønsteret har endret seg over tid, og dermed også avtalenes betydning. «Fiske-

14. Historisk hadde nok røkt laks hatt en langt sterkere mulighet uten EU-tollen, og tollene innebar at Danmark snarere enn Norge ble den store produsenten. Etter EUs utvidelse i 2004 har Polen tatt over mye av markedet, og dette betyr at handelspotensialet for Norge er mindre selv om tollene skulle forsvinne.

brevet» var nok viktigere i 1973 enn i dag fordi eksporten av fryst filet har økt mindre enn eksporten av fersk fisk, og tollkvotene etter Spanias/Portugals inntreden i EU var viktigere på 1980-tallet siden eksporten av klippfisk, tørrfisk og saltfisk hadde en større andel. Siden analysen er gjort for å kartlegge avtalenes betydning i dag, velger vi likevel å fokusere på hvordan avtalene slår ut med dagens handel.

En teknisk utfordring i analysen er at produktklassifiseringen er endret over tid, og det som står i avtalene fra flere tiår tilbake, må «oversettes» til produktinndelingen i 2018. Dette har vi gjort etter beste skjønn, basert på produktbeskrivelser og varenumre. Dette innebærer en viss feilmargin som kan påvirke resultatene.

I analysen utelater vi en mer detaljert analyse av GATT-kvoter eller autonome EU-kvoter (for eksempel pelagiske kvoter for foredling i EU), siden vårt fokus er på de ni avtalene.

For tollreduksjonene i EØS-avtalen og «fiskebrevet» er analysen enkel siden det er endringer i prosenttoll. For EØS-avtalen 1994 er det slik at tollreduksjonene ble utført på toppen av de tidligere tollreduksjonene (for fryst filet) under «fiskebrevet» fra 1973. For sammenlikningen her viser vi tollreduksjonen dersom «fiskebrevet» ikke hadde eksistert, som er på 1251 mill. NOK.¹⁵

Tollreduksjonene i EØS førte også til at noen av tollkvotene for tradisjonell fisk som ble gitt i forbindelse med Spanias/Portugals EU-medlemskap i 1986, ble gjort overflødige. Her oppgir vi tollinnsparingen som om tollkvotene ble innført uten at EØS eksisterte. I dag er det bare to av tollkvotene som fortsatt er i bruk. Disse gir en tollinnsparing som er betydelig lavere enn det vi viser nedenfor (16 istedenfor 84 millioner kroner).

De 49 Norges-kvotene kan dermed spores tilbake til ulike avtaler:

- To er fra avtalen om Portugals/Spanias EU-medlemskap i 1986 (Utenriksdepartementet, 1986).
- Hele 31 stammer fra avtalen som ble inngått da Finland, Sverige og Østerrike ble EU-medlemmer i 1994 (Nærings- og handelsdepartementet, 1995).
- Ti tollkvoter er forhandlet i forbindelse med EUs utvidelser i 2004, 2007 (Bulgaria, Romania) og 2013 (Kroatia) samt i forbindelse med forlengelse av EØS-midlene i 2010 (Utenriksdepartementet, 2003, 2007, 2010, 2014, 2016). Disse kvoteavtalene bygger på hverandre, og vi rapporterer dem samlet. Vedlegg 6.B gir en oversikt over tollkvotene fra og med 2004. Den siste avtalen gjelder for 2014–2021, og forhandlinger om forlengelse av disse midlertidige kvotene må skje før neste periode.

15. Sammen med fiskebrevet gir EØS-avtalen en litt mindre tollreduksjon; på 1217 mill. NOK, mens de to til sammen gir en reduksjon på 1389 millioner.

En oversikt over de 49 tollkvotene med detaljer om varedekning og tidsperioder finnes i European Union (2018). Tre mindre tollkvoter kan vi ikke koble til noen av avtalene og er derfor ikke inkludert i de følgende resultatene.

En teknisk utfordring i analysen er at Norges og EUs vareklassifiseringer ikke er like, og dessuten at en del kvoter bare omfatter deler av en varegruppe. På grunn av dette kan vi ikke måle kvoteutnyttelsen basert på norske eksportdata. For å omgå dette problemet foretas beregningene slik:

- Basert på norske eksportdata beregner vi handelsveid gjennomsnittlig ordinær toll og pris for hver kvote. For dette formålet bruker vi opplysninger fra Norges sjømatråd om hvilke kvoter som er benyttet i 2018.
- For kvoteutnyttelse og handelsvolum bruker vi data fra EU-kommisjonens TARIC-database. For hovedresultatet («Faktisk 2018») beregner vi faktisk eksportvolum i 2018, og sammen med gjennomsnittspris og toll for hver kvote kan vi da beregne tollinnsparingen i kroner.
- Vi beregner også et andre alternativ («Potensiell») der kvotene utnyttets fullt ut. Som nevnt tidligere er dagens kvoter lavt utnyttet, og det er usikkert om dette kan skje.¹⁶ Vi anser derfor beregningene basert på faktisk kvotebruk i 2018 som de mest realistiske.
- For Portugal/Spania finnes ingen EU-data for utnyttelse for de kvotene som har opphørt, så disse tallfestes på grunnlag av norske eksportdata.

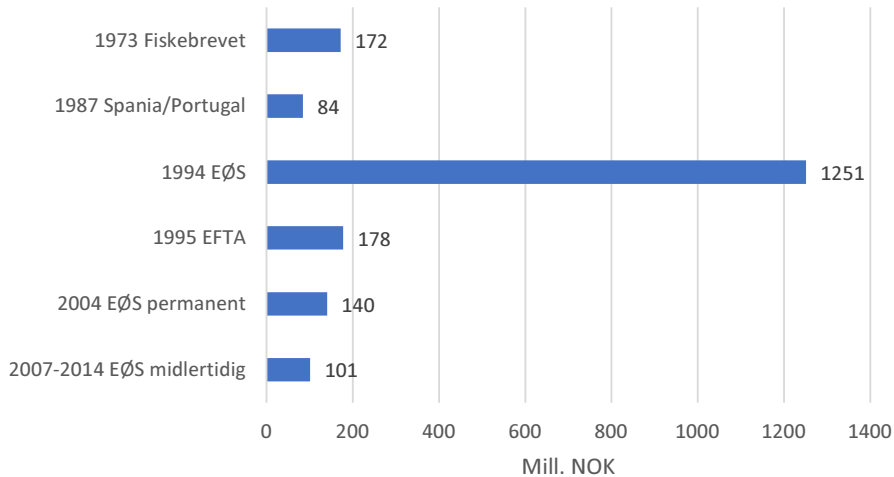
Resultatene er presentert i tabell 6.6 og figur 6.8, i historisk rekkefølge.

Tabell 6.6 Hvilke handelsavtaler er viktigst for tollreduksjonene i EØS? Tollreduksjoner i millioner NOK, basert på faktisk handel i 2018, dersom hver avtale iverksettes hver for seg

		Faktisk 2018	Potensiell
1973	Fiskebrev 1973	172	172
1987	1987 Spania/Portugal	84	320
1994	EØS 1994	1251	1251
1995	1995 EFTA (Finland, Sverige, Østerrike)	178	271
2004–2014	2004–2014 EØS-kvoter	242	710

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Norges sjømatråd, EUs TARIC-database, Statistisk sentralbyrå samt referanser i teksten om de ulike avtalene.

16. Et teknisk aspekt er at de ti midlertidige kvotene i 2018 var 50 prosent høyere enn det som var avtalt i 2014, på grunn av forsinket iverksetting. I analysen har vi lagt til grunn de kvotene som er avtalt.



Figur 6.8 Hvilke avtaler har bidratt mest til redusert toll for sjømateksporten til EU?

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Norges sjømatråd, TARIC og Statistisk sentralbyrå.

For å tolke figuren er det nyttig å ha in mente sammenhenger og overlapping mellom ulike avtaler:

- Det er som nevnt overlapping mellom 1973-«fiskebrevet» og 1994-EØS-avtalen, ved at EØS-avtalen tok utgangspunkt i de reduserte tollsatsene fra 1973, og reduserte disse videre.¹⁷
- Tollkvotene fra 1986 (Spania/Portugal) ble delvis gjort overflødige av EØS-avtalen, siden tollen ble redusert til null for de fleste aktuelle varegrupper, og redusert betydelig for andre.

Vi kan dermed ikke summere de ulike komponentene uten å ta hensyn til dette. Hvis vi tar hensyn til denne overlappingen, blir samlet tollinnsparing 1823 millioner. EØS-avtalen står dermed for rundt 2/3 av tollreduksjonene, mens eksempelvis «fiskebrevet» representerer under 1/10. Resultatet i figur 6.8 viser med all tydelighet at det er EØS-avtalen som er den viktigste bidragsyteren til tollreduksjon.

På andre plass etter EØS-avtalen kommer tollkvotene etter østutvidelsen i 2004 og de senere avtalene om EU-utvidelser og forlengelse av EØS-finansieringsord-

17. Fiskebrevet betød at toll for fryst filet av hvitfisk ble satt ned fra 12 til 3 prosent. EØS uten fiskebrevet ville bety at den samme toll ble satt ned fra 12 til 3,6 %. Dette er det som er inkludert i beregningen i hovedalternativet for EØS i figur 6.7. I virkeligheten ble tollen satt ned til 3 prosent under fiskebrevet, og så videre til 0,9 % under EØS.

ningene (Vedlegg 6.B). Dette utgjør 242 millioner NOK i tollreduksjon. Tollkvotene fra EUs utvidelse med Sverige, Finland og Østerrike var også et bidrag av betydning, med 178 millioner. Et skår i gleden er at dette er mange små kvoter: det samlede volumet for de 31 1995-kvotene var bare 42 tusen tonn; det vil si mindre enn noen av de største norgeskvotene alene.¹⁸ Dette framstår som administrativt tungvint, men EU har til nå i stor grad avvist norske forslag om en forenking i kvotesystemet.

Konklusjonen er dermed klar: EØS-avtalen står for den klart viktigste delen av tollreduksjonene for sjømat, mens en mindre del (rundt 1/3 til sammen) skyldes tollkvoter og «fiskebrevet». Bortfall av EØS-avtalen ville dermed bety en betydelig tolløkning. Å «falle tilbake på frihandelsavtalen fra 1973», det vil si tollreduksjonene i «fiskebrevet», vil være en dårlig løsning og ikke langt fra WTO-toll i gjennomsnitt.

Resultatene er også relevante for analysen av Norges forhandlinger med EU. Har for eksempel endringene i EØS-midler og verdien av tollkvoter i forhandlingene i perioden 2004–2016 vært sammenliknbare i størrelse (jf. kapittel 2)? Ved EU-utvidelsen i 2004 ble det årlige beløpet for Norge under EØS-finansieringsordningene mer enn tidoblet fra 23 til 254 millioner euro, i 2010 videre til 351 millioner (NOU 2012: 2, s. 764), og i 2016 videre til 400 mill. euro (Utenriksdepartementet, 2016). Tollreduksjonen som følge av tilleggsavtalene var 242 mill. NOK i henhold til resultatene her, eller en tidel av dette målt i euro med kursen i 2020. En tollreduksjon er imidlertid ikke det samme som en gave i kontanter; det er en skattereduksjon som fører til økt handel, og økningen i «produsentoverskuddet» for eksportørene, som er den nasjonale gevinsten for Norge, utgjør normalt bare en liten del av eksportverdien. For å vurdere dette er det av interesse å sammenlikne resultatene her med beregningene i avsnitt 6.3: Der fant vi at tollkvotene førte til en tollreduksjon på 318 millioner NOK,¹⁹ med en økning i handelen på 928 mill. NOK. Vi har ikke data som gjør det mulig å tallfeste produsentoverskuddet. Som illustrasjon og eksempel kan vi tenke oss at det er gode tider, og at produsentoverskuddet er ¼ av eksportverdien. Dette ville utgjøre under 30 millioner euro med dagens valutakurs, med andre ord mindre enn 1/10 av EØS-midlene, selv om vi tar med alle de

18. Grunnen til de mange små kvotene var at det var enighet om kvoter basert på gjennomsnittet av de siste tre års eksport fra Norge til Finland, Sverige og Østerrike.

19. De «aktive» tollkvotene i beregningene i dette avsnittet summerer seg til 436 millioner, det vil si noe større enn modellberegningene. Tallene ikke er helt sammenliknbare på grunn av metodeforskjellen. Den relative forskjellen er litt større enn for MFN-tollen, der vi hadde 2872/2334. Vi kan likevel si at de to resultatene er i samme størrelsesorden og dermed understøtter at modellberegningen er realistisk.

49 tollkvotene. Det er dermed klart at verdien av tollkvotene er langt mindre enn økningen i EØS-midler. Sammenlikningen viser at frihandel med fisk ikke har vært lett å oppnå: Selv med betydelige innrømmelser fra norsk side på andre områder har EU holdt igjen på fisk. I den grad hensikten var et bytte, har EU langt på vei avvist dette.

Gevinsten ved tollkvoteavtalene må ses i lys av at mange av tollkvotene ble gitt som kompensasjon for tidligere frihandelsavtaler som falt bort da landene gikk inn i EU. Dette gjaldt uinnskrenket for Finland, Sverige og Østerrike i 1995, og med 11 av de 13 de nye medlemslandene fra og med 2004 (Melchior, 2002). «Fiskebrevet» fra 1973 hadde også sammenheng med tidligere ordninger med Storbritannia i EFTA-perioden; det samme var tilfelle for Portugal i 1985. Bortfall av tidligere frihandel med EUs nye medlemsland er en del av Norges «velferds-kalkyle» for tollkvotene. Dette peker i retning av at forhandlinger mellom Norge og EU de siste årene har vært David mot Goliat; for hver sild EU svelger, går det en kamel motsatt vei (se kapittel 2, Melchior, 2020).

6.6 FRA KVOTER TIL HANDELSPOLITIKK

Frihandelsavtalen fra 1973 er fortsatt i kraft, og de fleste av tollkvoteavtalene er juridisk utformet som tilleggsavtaler til denne. I de fleste tilfellene er det lagt fram egne stortingsproposisjoner om tollkvotene (se referanseliste). Dette gjelder også de tollkvotene som er forhandlet sammen med EØS-finansieringsordningene. For EØS-avtalen er tollreduksjonene derimot en del av selve EØS-avtalen og ikke en tilleggsavtale til frihandelsavtalen.²⁰

Både frihandelsavtalen fra 1973 og EØS-avtalen er permanente, men kan sies opp av en part med ett års varsel. Dette gjelder med andre ord også for kvoteavtalene som er nedfelt i tilleggsavtaler til frihandelsavtalen. Men de fleste av tollkvotene fra 2004 og senere er midlertidige med klausul om ny gjennomgang ved slutten av perioden. Disse tollkvotene vil derfor falle bort dersom de ikke blir fornyet. Kvotavtalen da EFTA-landene gikk inn i EU i 1995, er juridisk sett permanent. Det samme gjelder tollkvotene fra 1986 (Spania/Portugal) samt tollreduksjonene «fiskebrevet» fra 1973.

20. For tollreduksjonene i EØS sies også at de tar utgangspunkt i tollene under frihandelsavtalen. Hvis for eksempel en tollsats var redusert fra 12 til 3 % under frihandelsavtalen og skal reduseres med 70 % under EØS, blir det nye tollene 0,9 %. Dette kan man lese av i dagens toll: for et titalls varegrupper for fryst filet av hvitfisk er tollene 0,9 %.

Det er et for tiden hypotetisk spørsmål at en av de to «hovedavtalene» skulle bortfalle, men spørsmålet er relevant for å belyse handelsjusen. I begge tilfeller vil bortfall av avtalenes hovedelementer berøre begge parter: frihandel for industrivarer i frihandelsavtalen, det indre marked og de fire friheter i EØS-avtalen. Hva så med tollen for sjømat?

- Hvis frihandelsavtalen fra 1973 skulle falle bort, kan EØS bestå juridisk sett, men alle tollkvoteavtalene ville falle bort dersom de ikke skulle bli reforhandlet.²¹ Norge kunne da be om en reforhandling, men en ny forhandlings situasjon ville da oppstå, og det vil være usikkerhet om utfallet. Gitt at tollkvoter i forhandlingene har vært koblet til EØS-temaer som fangstkvoter, landbruks handel og EØS-finansiering, kan disse temaene bli trukket inn.
- Et liknende forhandlingsdilemma oppstår den andre veien, dersom EØS-avtalen skulle bortfalle mens frihandelsavtalen består. Tollkvotene for fisk vil da kunne bestå juridisk sett, mens landbrukskvoter og EØS-midler vil bortfalle dersom de ikke blir reforhandlet. EU ville neppe være fornøyd med en slik løsning, og de kan si opp frihandelsavtalen dersom de også vil oppheve de tollkvotene som ikke utløper automatisk som følge av at de er midlertidige.

Dette viser at frihandelsavtalen og EØS både juridisk og historisk er tett innvevd i hverandre. Å si opp den ene, men ikke den andre, uansett om det er EU eller Norge som gjør det, ville skape en ubalanse. Hvis en av de to avtalene sies opp, kommer de ulike saks koblingene som har vært, igjen til syne. Det ville da oppstå en ny forhandlings situasjon, og utfallet vil avhenge av forhandlinger. Mens frihandelsavtalen fra 1973 og EØS-avtalen ble oppnådd i en situasjon der EFTA var en mye sterkere forhandlingsmotpart, er Norges forhandlingsmakt i dag mindre (Melchior, 2020), og dette gjør en slik reforhandling til et prosjekt med større risiko.

EU-kommisjonen foretok i 2012 en evaluering av EØS-avtalen og reiste da spørsmålet om å forene de ulike avtalene, inkludert frihandelsavtalen og EØS, i et felles avtaleverk:

Benefits could be found in bringing some of these agreements under a single framework agreement for the sake of legal clarity, such as in the case of the Scientific and Technical Cooperation Agreement or in the case of the FTAs with Iceland and Norway (in order to bring together all tariff concessions and conditions in one agreement). However, these advantages might be outweighed by

21. Tollfriheten for industrivarer er i utgangspunktet dekket av frihandelsavtalen, men EØS har også relevante paragrafer som kan benyttes og suppleres med de nødvendige tekniske vedleggene.

the disadvantages, for instance, taking the last example, the partner countries' attempt to renegotiate the tariff concessions to their advantage. (European Commission, 2012, s. 15)

Selv her kommer med andre ord frykten for tollfrihet på fisk inn i bildet. Siden det bare er for fisk og landbruk at det er toll, viser utsagnet at primærnæringene fortsatt er viktige for EUs holdning til EØS-avtalen.

Et handelsjuridisk spørsmål er om WTO-avtalen ga Norge en juridisk rett til kompensasjon for økt toll på fisk ved de ulike EU-utvidelsene, slik at Norge kan kreve dette dersom tidligere tollnedtrapping i EØS skulle bortfalle. GATT-avtalen gir rett til kompensasjon dersom en frihandelsavtale fører til barrierer som er «i det store og hele ... høyere eller mer tyngende ... enn de gjennomsnittlig var ... før» (GATT Artikkel XXIV).²² Dette ville utvilsomt gjelde dersom Norge ikke hadde tidligere avtaler med EUs nye medlemsland, og tollene Norge fikk i EU, ble høyere enn før. Tolkningen er mer uklar når en frihandelsavtale erstattes av en annen; det er ikke forbudt i WTO å si opp en frihandelsavtale. EU har derfor argumentert mot at dette er en juridisk rettighet for Norge. Den juridiske vurderingen av Laurantzon og Arnesen (2020) (kapittel 3) tyder også på at dette er en «moralisk» mer enn en juridisk rettighet. I forhandlingene har dette ikke vært satt på spissen, men EU har i praksis gitt kompensasjon i form av tollkvoter selv om de ikke har akseptert det som en juridisk rettighet (se også kapittel 2). I Utenriksdepartementet (2014, s. 14) om Kroatia sies det for eksempel: «Av prinsipielle grunner var det viktig under forhandlingene å kreve kompensasjon for bortfall av frihandel med fisk. EU har ved tidligere utvidelser ikke akseptert at EFTA-landene har et rettslig krav på slik kompensasjon, men har likevel akseptert at kompensasjon gis.» Når det samme sted sies (s. 6) at «Norge fikk gjennomslag for kravet om kompensasjon», må dette tolkes mer forhandlingsmessig enn juridisk.

Ironisk kan man nok for de siste 20 årene si at det i praksis var EU som fikk kompensasjon for utvidelsene, i form av EØS-midler som var mange ganger større enn de gevinstene Norge kunne oppnå gjennom tollkvotene. De siste årene har også viktige konkurrenter som Chile og Canada fått tilnærmet full tollfrihet. Det er et paradoks at Norge – som en trofast frihandelspartner i 60 år – aldri har fått frihandel for sjømat.

22. GATT-avtalen er tilgjengelig på WTOs hjemmesider www.wto.org.

6.7 HVOR VIKTIG ER TOLLEN FOR NORSK SJØMATEKSPORT TIL EU?

Analysen har vist at Norge i 2018 på grunn av frihandelsavtalene betalte en milliard kroner i toll istedenfor 2,3 milliarder, som ville vært tilfelle om vi ikke hadde noen frihandelsavtaler med EU. To tredeler av denne innsparingen skyldtes tollreduksjonen i EØS-avtalen. Tollkvoter sto for mye av det resterende, mens «fiskebrevet» under frihandelsavtalen fra 1973 representerte under 1/10. Bortfall av EØS ville dermed føre til en betydelig tolløkning.

Forhandlinger om markedsadgang for sjømat har vært et sentralt tema i mange forhandlinger mellom Norge og EU, og i ulike forhandlinger har det vært sakskobling mellom tollvilkår for sjømat og andre temaer; med fangstkvoter for fisk, EØS-finansieringsordningene og handel med landbruksvarer som tre viktige, men ikke de eneste. Juridisk er tollkvotene for fisk koblet til frihandelsavtalen fra 1973 og kan ut fra dette bestå selv om EØS skulle bortfalle. Men handelspolitisk og juridisk er de to avtalene så sammenkoblet at det er vanskelig å se for seg at den ene bortfaller og den andre består. Bortfall av EØS ville dermed ikke bare føre til økt toll, men også forhandlinger der de gamle sakskoblingene kommer opp på nytt.

Hvor viktig er toll for norsk sjømat til EU? I gjennomsnitt har EU høy toll for sjømat (12 prosent i gjennomsnitt), men handelsavtalene reduserer dette til 1,7 prosent for Norge. For oppdrett er toll rundt to prosent, og Norge har ingen tollpreferanser i EU, men for fangstnæringen er EØS-avtalen avgjørende for at toll ikke er 10–20 prosent, men i praksis nær null. Bortfall av handelsavtalene med EU ville dermed føre til mye høyere toll og et eksporttap på over tre milliarder kroner for fangstnæringen, men ingen stor endring for oppdrettsnæringen. Siden oppdrett står for $\frac{3}{4}$ av eksporten til EU, demper det gjennomsnittseffekten for fiskerinnæringen som helhet. Det er her viktig å huske at verdiskapningen per eksportert krone er høyere for fangst enn for oppdrett (fordi villfisk er en ressurs, se Melchior & Sverdrup, 2015). I volum står fangstnæringen for halvparten av eksporten, og markedsadgang er viktig for at denne delen av næringen skal utvikle seg videre.

Er toll viktig fordi tollgjennomsnittet er lavt? Alternativrapporten (2012) hevder dette, basert på Ørebech (2011), som hevder at andre forhold har vært viktigere for eksportutviklingen til utvalgte land. Men toll kan bety noe selv om andre forhold skulle være viktigere. For eksempel har det vært en rask utvikling i norsk havbruk som fører til økt eksport, selv om toll er den samme som før i EU. I avsnitt 6.3 har vi tallfestet virkningen og betydningen av toll. Sammenliknet med EØS-2018 kan full frihandel gi eksportvekst på 1,8 milliarder NOK, mens bortfall av alle handelsavtaler med EU kan gi eksporttap på 3,9 milliarder. Det er med andre ord en skala på $1,8 + 3,9 = 5,7$ milliarder kroner for eksportverdien, der plas-

seringen avhenger av handelspolitikken. Den økonomiske effekten avhenger av om tilbudet øker eller er uendret, og herav om tollreduksjonen slår ut i økt handelsvolum eller høyere pris. Uansett er det snakk om viktige økonomiske effekter, selv om det skulle finnes andre som er enda større.

Analysen av virkningene av toll er foretatt med en statistisk modell som måler hvordan prisendringer påvirker handelen i en gitt situasjon. I tillegg kommer eventuelt dynamiske virkninger ved at deler av næringen lærer av markedene og utvikler seg over tid, for eksempel gjennom foredling som er tilpasset eksportmarkedene. Slike virkninger har vi her ikke tatt hensyn til. Oppdrettsnæringen er et eksempel på at toll betyr noe: Utviklingen hadde neppe vært den samme dersom toll på fersk laks hadde vært 10 eller 20 %. Vår analyse har heller ikke tatt hensyn til usikkerhet: Kan eksportørene investere det som trengs dersom det er usikkerhet om markedsadgangen? For oppdrettsnæringen var «laksesakene» eller EUs antidumpingtiltak og -trusler fram til 2008 i lang tid en hemmende faktor. Tilsvarende innebærer dagens midlertidige tollkvoter en usikkerhet som vi ikke har tatt hensyn til i analysen. Dette inngår blant de bredere vurderingene som må legges til for å sammenlikne de ulike scenarioene.

Som et metodebidrag i analysen har vi også tatt hensyn til at prisforskjeller mellom ulike leverandører av samme vare slår sterkere ut enn tollsatser, som rammer alle likt. Dette gjør at «tollelastisiteten» for fersk laks er lav fordi Norge nesten har monopol i markedet. Prisvirkningene av toll for Norge er derfor sterkere dersom nære konkurrenter får bedre handelsvilkår. EØS-avtalen motvirker dette, men EU inngår nå nye avtaler med andre land, som forsterker problemet. Substitusjonsmulighetene begrenses av transportmuligheter og markedsnærhet: Fersk laks fra Chile må sendes med fly, og transportprisen er da langt større enn tollpreferansen på to prosent. Endret transportteknologi kan endre bildet, hvis «hyperkjøling» kan gjøre det mulig å sende fersk fisk med båt. Toll er dermed bare en av flere komponenter som påvirker konkurranseevnen, og andre forhold kan være viktigere, men dette opphever ikke betydningen av de prisendringene som tollene forårsaker. I mange land utenfor EU er også tollene høye, så tollbarrierer for sjømat finnes over nesten hele verden og gjør dette viktig (Melchior, 2007, 2013, samt 2016, kap. 8.2).

REFERANSER

- Alternativrapporten. (2012). Alternativer til dagens EØS-avtale. 188s. Utgitt av prosjektet «Alternativer til dagens EØS-avtale» initiert av Fagforbundet, EL & IT Forbundet og Nei til EU.
- European Union. (2018). Commission implementing regulation (EU) 2018/1607 of 24 October 2018 amending Council Regulation (EC) No 992/95 as regards Union tariff quotas for certain

- agricultural, processed agricultural and fishery products originating in Norway. Brussel: Official Journal of the European Union, L 268/22, 26.10.2018.
- European Commission. (2012). A review of the functioning of the European Economic Area. Brussel: Commission Staff Working Document SWD (2012) 425 final, 7.12.2012.
- Foss, T. (2011). Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet. Oslo: Europautredningen, bakgrunnsnotater. Rapport nr. 4, mars 2011.
- Frøland, H. (2015). Fisk versus landbruk i Norges handelsforhandlinger. I A. Melchior & U. Sverdrup (red.). (2015), *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* [kap. 6, s. 130–154]. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fujita, M., Krugman, P. & Venables, A. J. (1999). *The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*. Cambridge MA/London: MIT Press.
- Grünfeld, L. A. & Iversen, L. (2013). Norge og EØS: Handelsmønstre og rammer for samhandel i EØS-avtalen. Oslo: Menon Business Economics, Menon-publikasjon nr. 17/2013.
- Gustavsen, G. & Rickertsen, K. (2013). Adjusting VAT rates to promote healthier diets in Norway: A censored quantile regression approach. *Food Policy* 42:88–95, DOI: [10.1016/j.foodpol.2013.07.001](https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2013.07.001)
- Head, K. & Mayer, T. (2014). Gravity Equations: Workhorse, Toolkit, and Cookbook. I G. Gopinath, E. Helpman & K. Rogoff (red.), *International Economics Volume 4* [Chapter 3, s. 131–195]. Amsterdam: North-Holland/Elsevier, Handbooks in Economics.
- HM Government, 2014, *Review of the Balance of Competence between the United Kingdom and the European Union. Fisheries Report*. Summer 2014. Hentet 1.11.2019 fra <https://www.gov.uk/guidance/review-of-the-balance-of-competences>
- Kleppe, P. (2003). *Kleppepakke. Meninger og minner fra et politisk liv*. Oslo: Aschehoug.
- Laurantzon, M. A. B. & Arnesen, F. (2020). Rettslige konsekvenser for norsk sjømatnæring ved bortfall av EØS-avtalen. I A. Melchior & F. Nilssen (red.) *Sjømatnæringen og Europa: EØS og alternativene* [kapittel 3]. Oslo: Universitetsforlaget.
- Melchior, A. (2002). EUs utvidelse og handelsvilkårene for norsk fiskeeksport. Oslo: NUPI, NUPI-notat nr. 639.
- Melchior, A. (2006). *Tariffs in World Seafood Trade*, Rome: FAO Fisheries Circular No. 1016.
- Melchior, A. (2007). *WTO eller EU-medlemskap? Norsk fiskerinæring og EUs handelsregime*. Oslo: NUPI, NUPI-rapport, 60s.
- Melchior, A. (2015). *WTO enlargement, tariffs and world seafood trade*. Roma: FAO, FAO Fisheries Circulars No. 1100, 2015.
- Melchior, A. (red.) 2016. *TTIP og Norge: Virkninger og handlingsvalg*. NUPI Report No. 8/2016.
- Melchior, A. (2020). Norges handelsforhandlinger med EU gjennom 50 år: Sakskoblinger og forhandlingsmakt. I A. Melchior & F. Nilssen (red.), *Sjømatnæringen og Europa: EØS og alternativene*. [kapittel 2]. Oslo: Universitetsforlaget.
- Melchior, A. & Sverdrup, U. (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Melchior, A., Zheng, J. & Johnsen, Å. (2009). Trade barriers and export potential. Gravity estimates for Norway's exports. Oslo: NUPI, notat til Nærings- og handelsdepartementet. Hentet 25.11.2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/nfd---innsiktsartikler/frihandelsavtaler/faglige-artikler-om-handelsavtaler/id456347/>

- NOU 2012: 2. (2012). *Innenfor og utenfor. Norges avtaler med EU*. Norges offentlige utredninger. Nærings- og handelsdepartementet. (1995). Tilleggsprotokoll til Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (EF). Undertegnet 25.7.1995. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1995-07-25-1>
- Rye, L. (2015). Sakskoblinger i EØS-forhandlingene (1990–91). I A. Melchior og & U. Sverdrup (red.). (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* (s. 155–181)[kap. 7]. Oslo: Universitetsforlaget.
- Smith, A. & Venables, A. J. (1988). The costs of non-Europe. An assessment based on a formal model of imperfect competition and economies of scale. I EF-kommisjonen, *Research on the "cost of non-Europe". Basic findings. Volume 2: Studies on the economics of integration*, s. 287–338. Brussel: EF-kommisjonen.
- Ur, L. N. (2014). Tariff Rate Quotas – Free Trade or Non-Tariff Barriers? The Case of Norwegian Seafood Exports to the EU. Masteroppgave, Universitetet i Oslo, mai 2014.
- Utenriksdepartementet. (1973). *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale mellom Norge og Det Europeiske Økonomiske Fellesskap og mellom Norge og medlemsstatene i Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap og Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap* (St.prp. nr. 126 (1972–73)). Hentet fra www.nb.no/statsmaktene, Stortingsforhandlinger (ib. utg.). 1972/73 Vol. 117 Nr. 2c.
- Utenriksdepartementet. (1986). *Om samtykke til ratifikasjon av tilleggsprotokoller, m.v. til avtaler mellom Kongeriket Norge og Det Europeiske Økonomiske Fellesskap og Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap i tilknytning til Portugals og Spanias tiltredelse til De Europeiske Fellesskap fra 1. januar 1986* (St.prp. nr. 15 (1986–87)). Hentet fra www.nb.no/statsmaktene, Stortingsforhandlinger (ib. utg.). 1986/87 Vol. 131 Nr. 2a.
- Utenriksdepartementet. (2003). *Om samtykke til ratifikasjon av avtale om Den tsjekkiske republikks, Republikken Estlands, Republikken Kypros', Republikken Latvias, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Slovenias og Den slovakiske republikks deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler* (St.prp. nr. 3 (2003–2004)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2007). *Om samtykke til ratifikasjon av avtale om Republikken Bulgarias og Romanias deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler, samt inngåelse av avtale om midlertidig anvendelse* (St.prp. nr. 72 (2006–2007)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2010). *Samtykke til ratifikasjon av avtale mellom EØS/EFTA-statene og EU om en EØS-finansieringsordning 2009–2014, avtale med EU om en norsk finansieringsordning 2009–2014 og tilleggsprotokoll til frihandelsavtalen mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om handel med fisk, alle av 28. juli 2010* (Prop. 160 S (2009–2010)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2014). *Samtykke til ratifikasjon av avtale om Republikken Kroatias deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler, samt inngåelse av avtale om midlertidig anvendelse*. (Prop. 44 S (2013–2014)). Hentet fra www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet. (2016). *Samtykke til ratifikasjon av avtale mellom EØS/EFTA-statene og EU om en EØS-finansieringsordning 2014–2021, avtale med EU om en norsk finansieringsordning 2014–2021 og tilleggsprotokoll til frihandelsavtalen mellom Norge og Det europeiske økono-*

miske fellesskap om handel med fisk, alle av 3. mai 2016. (Prop. 119 S (2015–2016)). Hentet fra www.regjeringen.no.

Ørebech, P. (2011). EØS, fisken, tollene og alternativene til EØS – en utredning for Alternativer til dagens EØS-avtale. Hentet 30.9.2019 fra http://www.alternativprosjektet.no/wp-content/uploads/2011/11/2011-09-01_Orebech.pdf.

Vedlegg 6.A: En modell som viser hvordan virkningen av toll avhenger av markedsandelen

Vi antar at hvert produkt har en fast andel a av samlet inntekt Y_j i importland j . Dette betyr at etterspørselselastisiteten på produktnivå er -1 . For sjømat er dette nær de verdiene som er funnet i empirisk forskning, se for eksempel Gustavsen og Rickertsen (2013). Dette betyr at hvis prisen på all fersk laks som selges til Danmark (fra alle land), øker med en prosent, synker volumet med en prosent. Hvis Danmark ikke har noen egen produksjon av fersk laks, betyr det også at en prosent toll fører til en prosent reduksjon i importvolumet.

Situasjonen er en annen hvis tollene endres for bare ett leverandørland, for eksempel gjennom en frihandelsavtale eller gjennom antidumpingtoll. En frihandelsavtale betyr at et land kan ta markedsandeler fra andre, og en prosent tollreduksjon betyr da at eksporten kan øke med mer enn en prosent. For å belyse dette bruker vi en standard modell med monopolistisk konkurranse (se for eksempel Fujita, Krugman & Venables, 1999). Etterspørselen overfor hver leverandør er gitt ved en såkalt CES (Constant Elasticity of Substitution) etterspørselsfunksjon, der substitusjonselastisiteten mellom to ulike leverandører er s . Dette betyr at hvis prisforholdet p_i/p_z mellom to leverandører endres med en prosent, vil forholdet mellom salgsvolumene i et marked endres med s prosent. Vi antar at etterspørselsforholdet mellom leverandører i ulike land for samme produkt (for eksempel Norge og Skottland for fersk laks) er mer prisfølsom enn etterspørselen etter ulike produkter (for eksempel fersk laks versus fersk torsk). Med den forutsetningen vi har gjort om etterspørselen på produktnivå, betyr det $s > 1$. Vi definerer s som et positivt tall, så vi må føye til minus for å få elastisiteten.

I hvert leverandørland z er det n_z like bedrifter med pris p_z . For salg til land j er tollene t_{zj} , beregnet som et påslag på prisen, slik at eksempelvis 10 % toll betyr $t_{zj} = 1,1$. Med en slik modell er etterspørselen for en enkelt bedrift gitt ved

$$x_{zj} = (p_z t_{zj})^{-\sigma} P_j^{\sigma-1} a Y_j \quad (1)$$

Vi antar her at alle bedrifter i land z har samme pris p_z . P_j er prisindeksen for produktet i land j . Vi skiller nå ut land i , som vi tenker oss er Norge, fra de andre leve-

randørlandene. Med n_i og n_z som antall bedrifter i hvert land kan prisindeksen uttrykkes slik:

$$P_j = \left\{ n_i (p_i t_{ij})^{1-\sigma} + \sum_{z \neq i} n_z (p_z t_{zj})^{1-\sigma} \right\}^{\frac{1}{1-\sigma}} \quad (2)$$

Hvis vi bruker notasjonen D for klammeparentesen, ser vi at etterspørselen kan skrives som

$$x_{zj} = (p_z t_{zj})^{-\sigma} \Delta_j^{-1} a Y_j \quad (1a)$$

Det er lett å vise at for en enkelt bedrift er priselastisiteten lik $-\sigma$. Men hvis prisen endres for alle bedriftene i et leverandørland, for eksempel hvis tollene endres, må vi også ta hensyn til endringen i prisindeksen P_j . Tenk for eksempel på en situasjon der Norge er det eneste leverandørlandet i et marked; da vil leddet med z i prisindeksen (2) falle bort, og etterspørselen for hver leverandør i Norge kan forenkles til (når vi setter (2) inn i (1a)):

$$x'_{ij} = \left(\frac{1}{n_i} \right) (p_i t_{ij})^{-1} a Y_j \quad (3)$$

Etterspørsel elastisiteten er da blitt til minus en, det vil si den som gjelder for etterspørselen av produktet som helhet.

Hvis leverandørland i bare har en del av markedet, er det grei matematikk å regne ut etterspørsel elastisiteten. Vi forenkler ved å se bort fra at endringer i tollinntekt for importlandet kan påvirke inntekten og dermed etterspørselen; Y_j behandles dermed som en konstant. Dette er akseptabelt i denne sammenhengen der vi studerer en enkelt sektor og ikke hele økonomien. Vi finner at

$$El_{t_{ij}}^{x_{ij}} = \frac{\partial x_{ij}}{\partial t_{ij}} \frac{t_{ij}}{x_{ij}} = t_{ij} \left\{ t_{ij}^{-1} (-\sigma) - \Delta^{-1} n_i p_i^{1-\sigma} (1-\sigma) t_{ij}^{-\sigma} \right\} \quad (4)$$

Vi beregner nå markedsandelen for land i i marked j målt i verdi og finner:

$$s_{ij} = \frac{n_i x_{ij} p_{ij} t_{ij}}{a Y_j} = n_i p_i^{1-\sigma} t_{ij}^{1-\sigma} \Delta^{-1} \quad (5)$$

Vi setter (5) inn i (4) og får:

$$El_{t_{ij}}^{x_{ij}} = -\sigma + (\sigma - 1) s_{ij} \quad (6)$$

Vi ser da at tollelastisiteten er lik $-s$ dersom markedsandelen er null, og lik minus 1 dersom land i har hele markedet, det vil si at andelen er lik en.

Denne enkle sammenhengen er viktig for empirisk arbeid fordi den viser at elastisiteten avhenger av markedsandelen, og dette bør det tas hensyn til. Dette skjer imidlertid slett ikke alltid.

Vi har ovenfor vist dette resultatet med monopolistisk konkurranse. Det kan også holde under priskonkurranse, men sammenhengen er ikke like enkel for kvantumskonkurranse (for en diskusjon, se Smith & Venables, 1988).

Vedlegg 6.B: Tollfrie kvoter for Norges sjømateksport til EU avtalt i forhandlinger etter år 2000

Kvotenumr.	Forenklet beskrivelse	2004	2007	2010	2013	2014	2018
		Nye kvoter	Tillegg	Akkumulert	Tillegg	Akkumulert	Iverksett
09.0702	Annen fryst laksefisk (lodde m.m.)		2 000	2 000		2 000	3 000
09.0710	Fryst sild	44 000	1 800	45 800		26 500	39 750
09.0712	Fryst makrell	30 500	9 300	39 800		25 000	37 500
09.0713	Annen fryst fisk		2 200	2 200		2 200	3 300
09.0714	Fryst sildefilet, sildelapper	67 000	600	67 600		55 600	83 400
09.0749	Reker pillede fryst, kjølt, hermetisk	2 500	2 000	7 000		7 000	10 500
09.0750	Sild i lake, eddiksild mv.			6 000	1 400	11 400	17 100
09.0818	Makrell fryst filet					11 300	16 950
09.0819	Fersk sildefilet, sildelapper					9 000	13 500
09.0820	Mepellets til menneskeføde					1 000	1 500

For mer presis varebeskrivelse og varenomenklatur: Se European Union (2018).

Kilde: Utenriksdepartementet (2003, 2007, 2010, 2013, 2016).

2018 iverksatt: Midlertidige kvoter økt med 50 % på grunn av forsinket iverksettelse.