



Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt

Fisk og landbruk i handelspolitikken – positive eller negative koblinger?

Seminar NIBIO, Oslo, 15.12.2015

Arne Melchior, NUPI



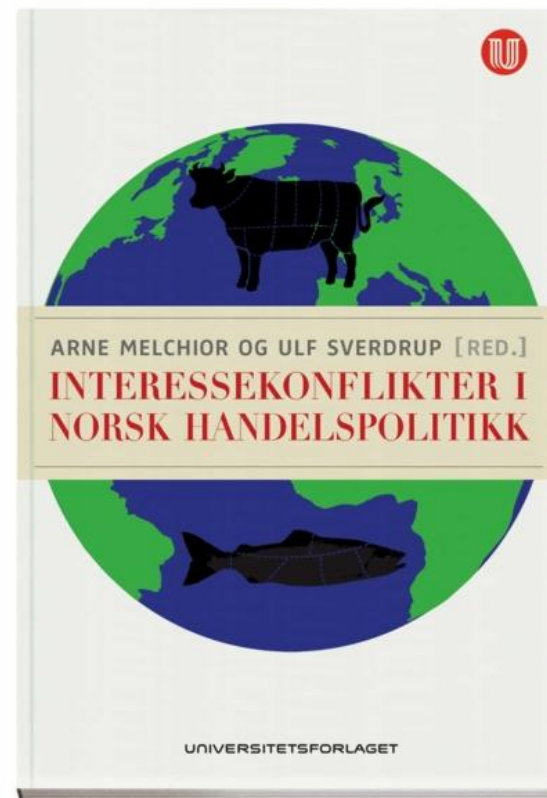
Oversikt

- Forholdet mellom fisk og landbruk
 - Nyanser: Jordbruk og skogbruk; fiske&fangst, havbruk og foredling
- Tar utgangspunkt i
 - Melchior & Sverdrup (red.) (2015): Interessekonflikter i norsk handelspolitikk. Universitetsforlaget.
- Del I – næringsøkonomisk, del II - handelspolitisk

Boken: Ikke bare fisk og landbruk

Arne Melchior & Ulf Sverdrup: Introduksjon

1. Arne Melchior: Interessekonflikter i norsk handelspolitikk
2. Ivar Gaasland: Fisk og jordbruk – hvem definerer Norges interesser?
3. Arne Melchior & Ulf Sverdrup: EU som handelspolitisk aktør
4. Bård Harstad: Koblinger og forhandlinger: Bakgrunnsteori
5. Arild A. Farsund og Oluf Langhelle: Nasjonal politikk og internasjonale forhandlinger
6. Hans Otto Frøland: Fisk vs. landbruk i Norges handelsforhandlinger 1947-1994
7. Lise Rye: Sakskoblinger i EØS-forhandlingene (1990-91)
8. Hans Otto Frøland: Markedsadgang for fisk før 1960
9. Arne Melchior: Handelspolitikken for tekstilvarer 1977-86

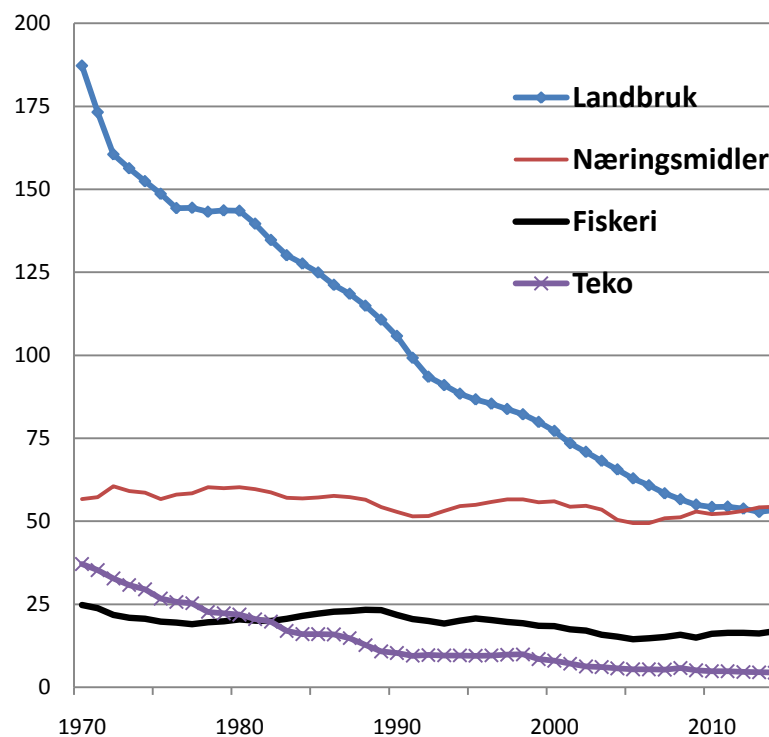


Norge/ historisk: Offensive og defensive næringer

(Boken generelt, samt Melchior, kap. 1)

- Skifter over tid som følge av endret næringsstruktur
- Norge: fiskeri hele tiden offensiv næring
- Andre offensive næringer mindre avhengig av handelspolitikk
 - Olje, gass, skipsfart
- Defensive næringer
 - Teko
 - Landbruk
 - Fiskeforedling?

(a) Sysselsetting (1000 personer)

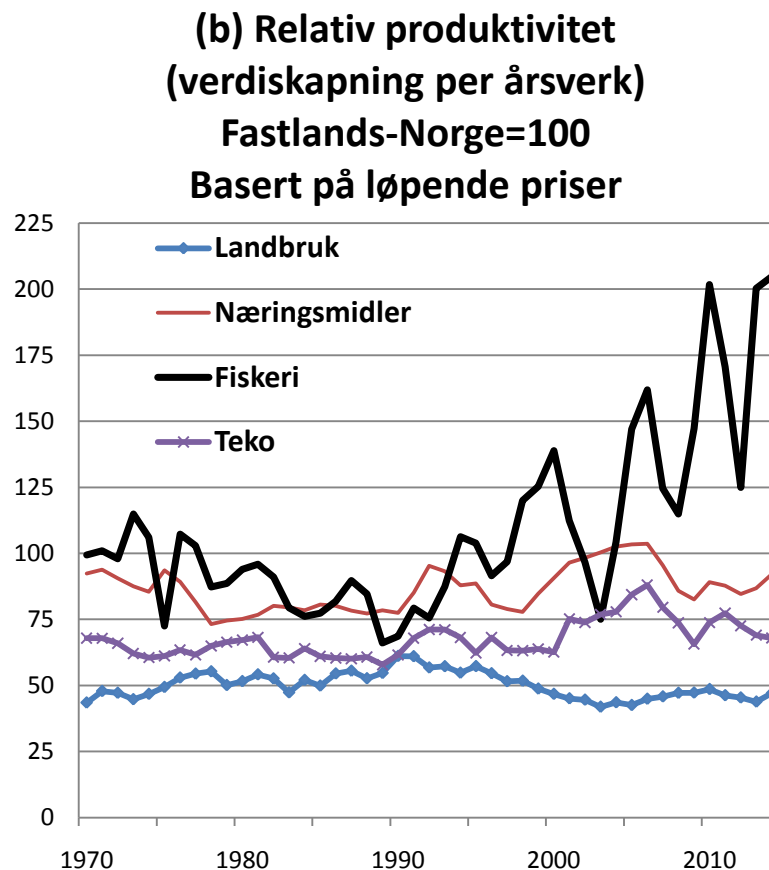


Proteksjonisme: har ikke stoppet nedgangen i de synkende næringene

- Landbruk: Kontinuerlig nedgang til tross for høy beskyttelse
- Det samme for teko
 - Norge 1977-1984: I verdenstoppen i teko-proteksjonisme
 - I dag blant de mest liberale
 - Analyseres i Melchior, kap. 9
- Teko: Liberalisering har gitt lavere priser og større utvalg
 - Billig import og dyr eksport har gitt en enorm bytteforholdsgevinst
- Proteksjonisme forsinker omstilling til mer produktiv aktivitet
- Samfunnsøkonomisk – tunge argumenter mot proteksjonisme

Defensive næringer – relativt lav produktivitet

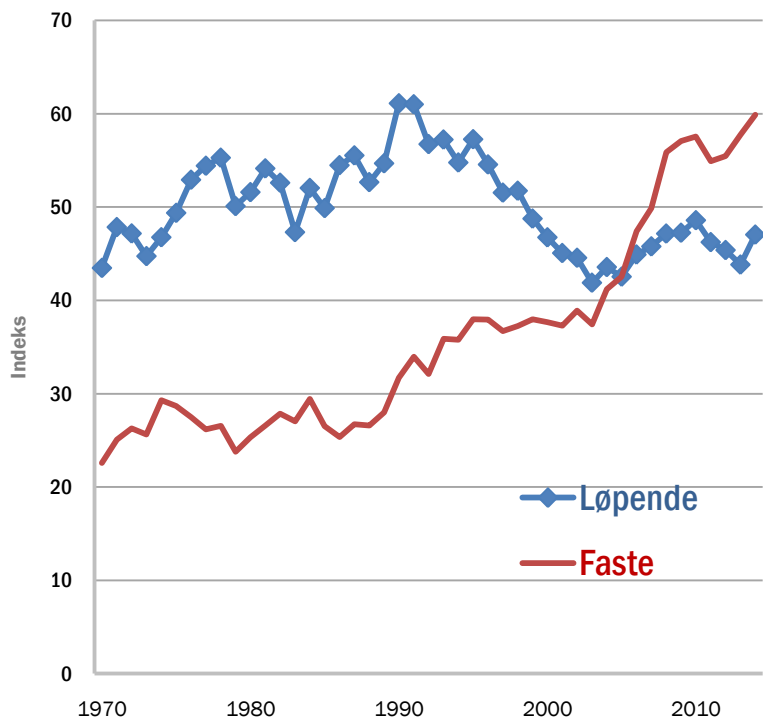
- Figur: ”Lønnsevne” eller verdiskapning per årsverk
 - Fra introkapittel, Melchior
 - Subsidiar ikke tatt med
- Landbruk – under halvparten av gjennomsnittet for fastlands-Norge
- Fiskeri: kraftig økning i relativ produktivitet de siste 20 år
 - Skyldes særlig havbruk



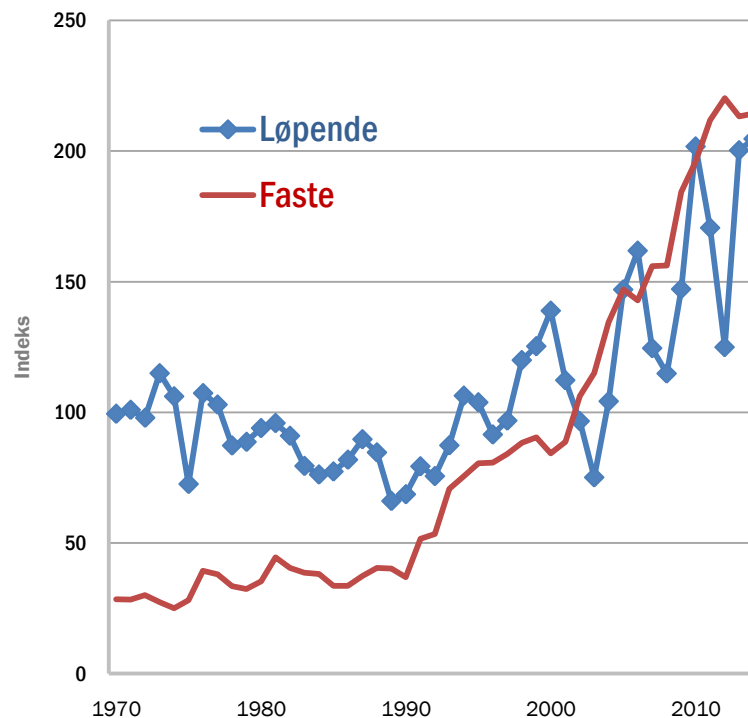
Fotnote: Relativ produktivitet i faste vs. løpende priser

(jfr. debatt med Ivar Pettersen i Nationen)

Landbruk



Fiskeri & havbruk



Hva med subsidier og kapitalkostnader?

Brutto produksjonsverdi

Minus Vareinnsats (varer og tjenester)

= Bruttoprodukt/BNP/verdiskapning (inneholder **produktsubsidier**)

Minus **Kapitalslit**

= Nettoprodukt

Minus Indirekte skatter

Pluss **Næringssubsidier**

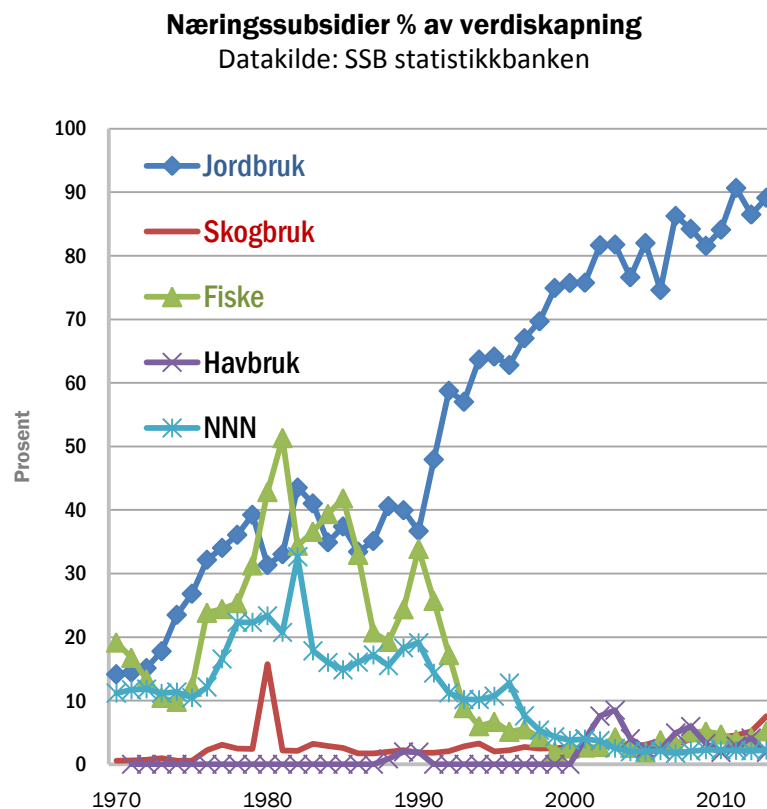
= Faktorinntekt

Minus Lønnskostnader

= Driftsresultat

Næringsssubsidier – økende betydning for landbruk

- Økt kraftig for jordbruk
- Lavt hele tiden for skogbruk og havbruk
- Falt kraftig for fiske og næringsmiddelindustri

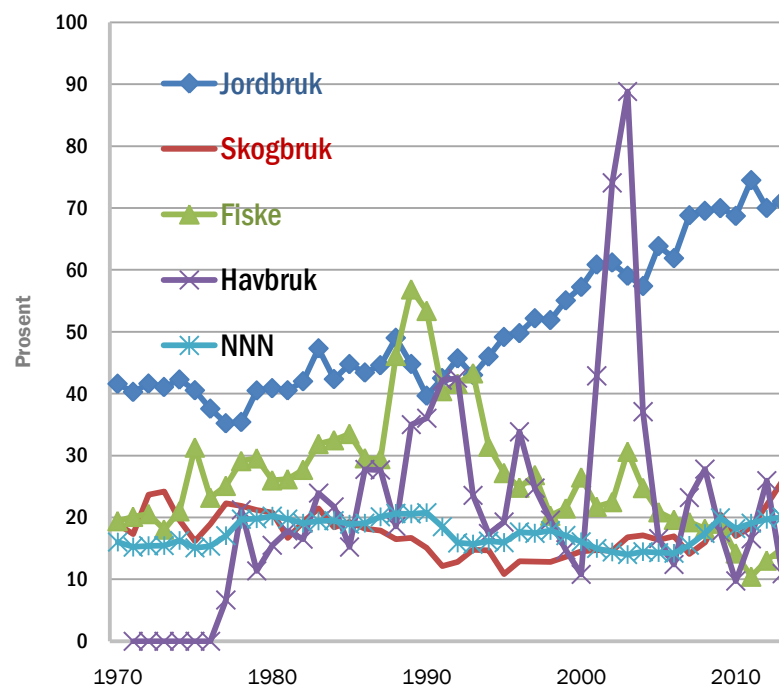


Kraftig vekst i landbrukets kapitalkostnader

- Divergens etter 1990, med jevn økning for landbruket
- 2013: Landbruk 71%, de andre fire på 11-26%
- Kan gi høy fysisk produktivitet per årsverk i landbruket

Kapitalslit % av verdiskaping

Datakilde. SSB statistikkbanken



Kostnader ved jordbrukspolitikken (Gaasland, kapittel 2 i boken)

- Skjermingsstøtte 9 mia
- Subsidier 13 mia
- Kostnader ved lav konkurranse i resten av verdikjeden 9 mia (dels basert på arbeider fra NIBIO)
- Kostnad rundt 30 milliarder NOK i den jordbruksbaserte verdikjeden
- Ringvirkninger for andre næringer – kostnad rundt 10 mia
- Samlet kostnad rundt 40 milliarder NOK
 - Miljøberegninger etc. ikke tatt med
- Samfunnsøkonomisk argument for liberalisering
- Gaasland analyserer toll for fisk men ikke konkrete handelsforhandlinger

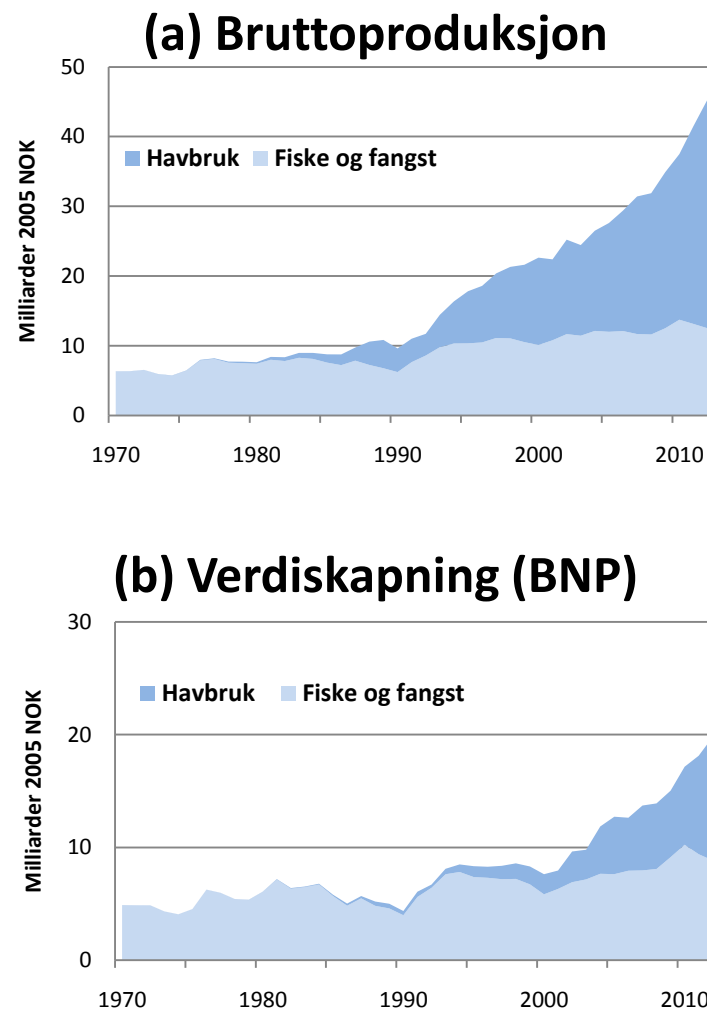
Fisk – en tredelt næring

(Basert på Melchior, kap. 1)

- Foreedling av fisk – en synkende næring
 - 1972 til 2014: Fra 30 til 0.5% av sjømateksporten
- Fiske og fangst – en sterk og stabil eksportnæring
 - Ressurskontroll viktig
- Havbruk – en offensiv næring i sterk vekst
 - Rask produktivitetsvekst etter 1990
 - NB: Forskjell med faste vs. løpende priser
- Markedsadgang sentralt

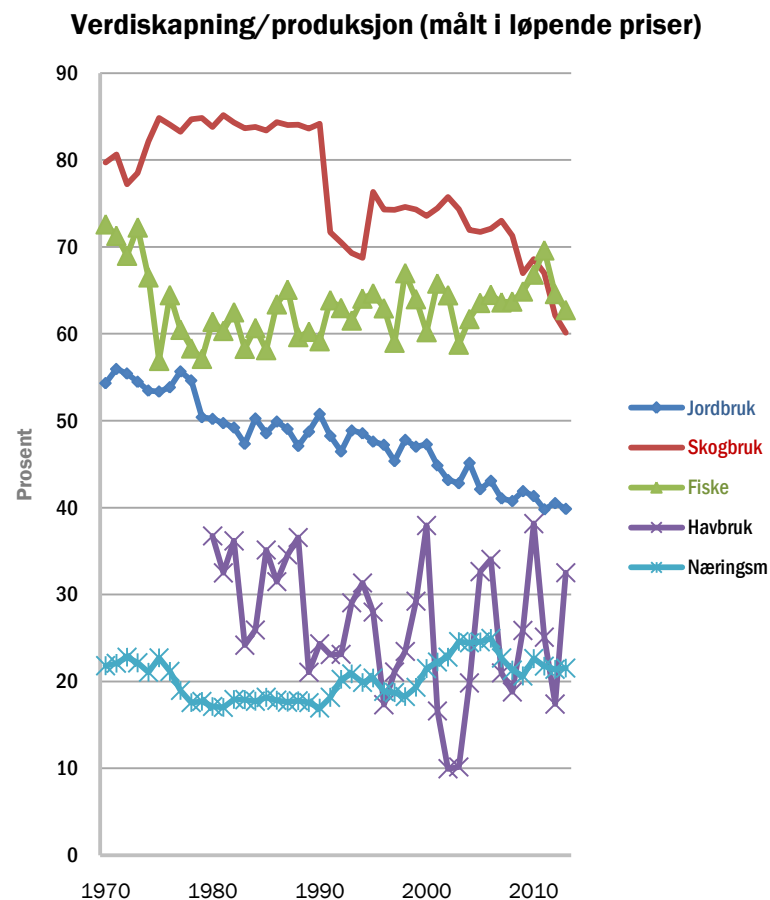
Figur 1.2: Fangst vs. havbruk i fiskerinæringen
1970-2012

Datakilde: SSB statistikkdatabanken.



Veridikjeder og handelspolitikk

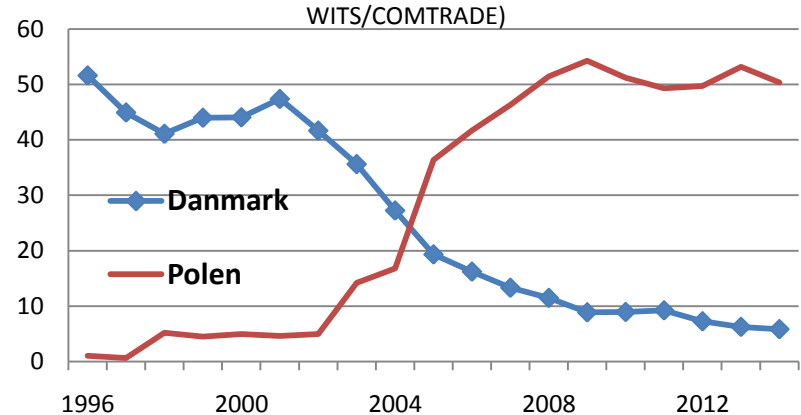
- Viktig perspektiv: Hvor mye av et lands produksjon og eksport er egentlig laget i utlandet?
- For noen land i Asia: Opp til 50% av eksporten
 - For Norge: 15%
- Havbruk: Verdiskapning i % av produksjonsverdi på 20-30%
 - Sterk økning målt i faste priser men økte fôrpriser jevner det ut
 - Fiske og fangst rundt 70%
- Hvor mye lages i utlandet?
- Fôr vs. ferdigvarer
 - "Downstream" vs. "upstream"



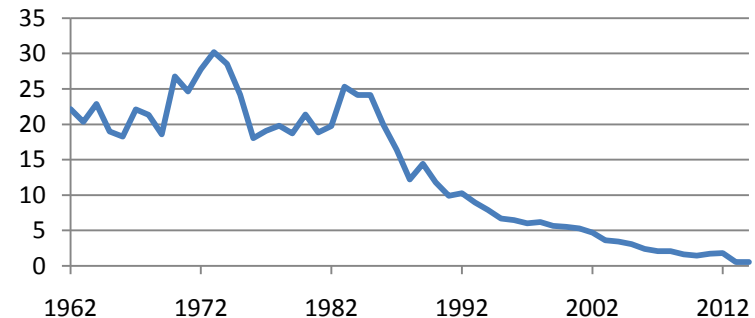
Havbruk: Handelspolitikk og verdikjeder

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

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



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



Havbruk: Handelspolitikk og verdikjeder forts.

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

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

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

Spørsmål om handels- og næringspolitikken for fôrvarer

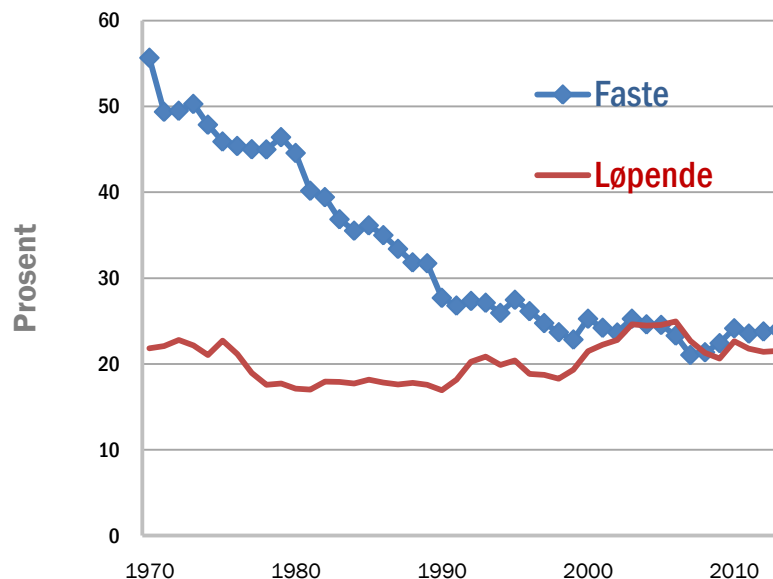
- Er det greit at milliardhandel skjer på grunnlag av dispensasjoner fra landbrukets importvern?
 - Har dette konkurransemessige implikasjoner?
 - Er handelspolitikken en hindring for nyetablering?
- Er det grunnlag for en sterkere fôrindustri i Norge?
 - Har landbruks-Norge utnyttet markedsmulighetene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

Verdikjeden jordbruk/matindustri

- Man kan ikke legge sammen bruttoproduksjonsverdi for jordbruk og næringsmiddelindustri for å vise at de er viktige!
- Verdiskapning 2014: 13+37 milliarder NOK
- Årsverk 2014: 44+48'
- Næringsmidler: Vareinnsatsen utgjør over 3/4 av produksjonsverdien
- Norsk eller importert: Et hovedspørsmål

Forhold verdiskapning/produksjon i næringsmiddelindustrien

Datakilde. SSB statistikkbanken



Konklusjon del I, for landbruk og fisk

- Jordbruket – odd man out
 - Lav relativ produktivitet
 - Økende kapitalkostnader
 - Subidienes betydning har økt kraftig
 - Har politikken gått av sporet?
- Fiskeri
 - Sterk heterogenitet fangst/havbruk/bearbeiding
 - Havbruk: Sterk økning i relativ produktivitet men økte fôrpriser
 - Havbruk: Lav verdiskapning før 1990, tatt av etterpå
- Kobling fisk – jordbruk
 - Sterk kobling via vegetabilske fôrkomponenter
 - Reiser også handelspolitiske spørsmål

Del II: Landbruk og fisk – var det en interessekonflikt i handelspolitikken?

- Med utgangspunkt i Melchior & Sverdrup (red.) (2015)
 - Omfattende dokumentasjon om norsk handelspolitikk
 - Mye om fiskerinæringen - helt siden 1200-tallet
- Kortversjon: Ja, når vi har forhandlet med land som har eksportinteresser på landbruk
 - Ikke noe stort problem med Korea
- Men ikke den eneste sakskonflikt
 - Ressursadgang for fisk var noen ganger enda viktigere
- Noen ganger: ”Institusjonalisering” svekker sakskoblingene og gjør dem indirekte
 - Under EØS-avtalen og WTO

Digresjon: Har Norge alltid vært landbruksproteksjonist?

- Nei, det skjedde etter andre verdenskrig
- Landbruksbeskyttelsen befestet som system fra 1950-tallet og utover
- Men Norge slurvet med det juridiske grunnlaget for beskyttelsen i WTO
- Eple-konflikten med USA i 1988: Norge tapte 5-0 (Grue 2014)
- Uruguay-runden i WTO (1986-93) ble Norges redning
- UD og landbruksdepartementet samarbeidet så godt at Norge fikk ekstremt høy bundet toll for landbruksvarer
 - For «sensitive» varer (korn, kjøtt, melkeprodukter, noen grønnsaker)

Forhandlingsteori (Harstad, kap. 4, dels Farsund & Langhelle, kap. 5)

- Sakskobling i forhandlinger er ofte gunstig for begge land og kan gjøre det mulig å komme til enighet
- Sakskoblinger kan være *nødvendige* for å oppnå enighet
- Sakskoblinger kan gjøre avtalene mer *stabile* fordi et land kan straffes på et felt det har særlig interesse av
- Men sakskoblinger kan i noen tilfeller også blokkere for enighet
 - I boken: også uttrykket ”negativ kobling”
- Tonivå-spill: Internasjonal sakskobling kan skape aksept innenlands for reformer som ellers ville ha vært vanskelige å få til
 - Putnam: ”Synergistisk” sakskobling (i boken: ”positiv kobling”)

GATT, OEEC, NORDØK, EFTA, EU (Frøland, kap. 6)

- ”Verneinteresse” = handelspolitikk for landbruk og ressurskontroll for fisk
- Med unntak av forhandlingene om EU-medlemskap har verneinteressene veid tyngre enn hensynet til fiskeeksporten i hele perioden 1947-1994
- GATT og OEEC: landbrukets importvern trumfet interessen for å lette markedsadgangen for fisk
- De gangene eksportinteressene gikk foran, har avtalene ikke blitt iverksatt (EU-medlemskap, NORDØK)
- EFTA – bedre balanse enn i OEEC og GATT men også her bidro konflikter om landbruk til at det ikke ble frihandel med fisk før i 1989
 - Danmark og Portugal – eksportinteresser for landbruk

Handelsminister Skaug i stortinget 1957 (se Frøland kap. 6 for referanse)

Man kan litt forenklet si at det er en vanskelig oppgave for norske forhandlere å si at fiskeboller er en industrivare, mens kjøttboller er landbruksvare, at fiskeboller skal være med, mens kjøttboller ikke skal være med. Det har vært vårt standpunkt, men det er ikke et standpunkt som man kan holde gående i lang tid i internasjonale forhandlinger, for vi skjemmer oss ut på det. Vi har gitt instruksjoner til våre folk i Paris om at dette skal de si, men jeg vil ikke si det. Det er ikke noe man kan holde på i det lange løp.

WTO (Farsund og Langhelle, kap. 5)

- Der landbruk og fisk kan holdes adskilt, så gjøres dette
- Der dette er umulig, er det en konflikt
- Doha-runden: Separate forhandlingsgrupper men til slutt ”single undertaking”
 - Begrep i boken: ”Indirekte kobling”
 - Også relevant for forhandlinger med EU
- Betinget konklusjon: Landbrukets interesser prioriteres høyere enn fiskeriinteressene
- Ingen ”synergistiske” gi-og-ta-forhandlinger
- Unntak: Veterinæravtalen med EU fra 1999
 - Vedtatt på tross av motstand fra landbrukshold

Forhandlingene om EØS-avtalen (1990-1991)

(Rye, kap. 7)

- Frihandel med fisk ble ikke oppnådd særlig fordi Norge nektet å koble markedsadgang og ressursadgang for fisk
- Hensynet til Middelhavslandene bidro til at EU ikke ville godta frihandel med fisk uten en slik kobling
- Likevel en avtale som ga klar forbedring i markedsadgangen for fisk i EU

EU-Norge 2015 (Melchior & Sverdrup, kap. 3)

- EU – endret som handelspolitisk aktør
 - På grunn av EU-utvidelse og traktatendringer
 - Fører det til sterkere samordning og saks koblinger? (ikke ennå)
- Tre parallelle forhandlinger Norge-EU i 2015
 - Tollfrie kvoter for sjømat
 - EFTA/Norges bidrag til økonomisk og sosial utjevning i EU (EØS-midlene)
 - Forhandlinger om landbruk under Art. 19 i EØS-avtalen
 - Tidligere avtaler i 2002 og 2010
- Ville de tre temaene bli «koblet»?
 - Foreløpig fasit: Kobling mellom tollfrie kvoter og EØS-midler
 - Men ikke med landbruk, så langt
- Årsaker: Institusjonalisering i EØS, pragmatisme, ”fatigue”, EU-persepsjon om ”balanse” i forholdet til Norge

Handelspolitikken før 1960 (Frøland, kap. 8)

- Bilaterale forhandlinger, hundre år tilbake
- Unionstiden, Norge mer liberal enn Sverige
- Ingen ”negativ kobling” som i forhandlingene fra slutten av 1950-tallet
- Markedsadgang for fisk – byttet mot konsesjoner på et utall andre sakområder
- Synergistiske forhandlinger
- Korn, hetvin, konjakk, tekstiler, biler, kanoner og til og med en dampskipslinje

Handelspolitikken for tekstilvarer (Melchior, kap. 9)

- Industrilandene brukte splitt-og-hersk ved å behandle dominerende lavpriseksiportland strengere enn andre utviklingsland
 - Hong Kong i spissen, Kina kom mye senere
- Denne forhandlingslikevekten skapte et stabilt regime i 40 år (1961-2005)
 - 1995-2005: Avvikling av kvotene under WTO
- Institusjonalisering av tekstilregimet bidro til svake sakskoblinger mellom tekstiler og andre sektorer
- Uformelle regler spiller en viktig rolle i handelspolitikken
 - Eksempel i dag: Ostetollen
- Norge – fra proteksjonist til liberalist på kort tid
 - 1977-1980: Handelspolitikken var en salderingspost, industrisubsidiene ble faset ut

Konklusjon: Har tilbakeholdenhet på landbruksområdet vært til hinder for liberalisering på andre områder, inkludert fisk?

- GATT/WTO: Mest ja.
 - Men Norge var villig til å godta en WTO-avtale med betydelig reform i landbruket.
- EU: Mest nei.
 - Det er adgangen til fiskeressurser som har vært den største hindringen.
 - Men i fortsettelsen kan kobling til landbruk bli viktigere
- Frihandelsavtaler: Både ja og nei.
 - Før 1950: Ofte «bytte» fisk mot landbruk og andre ting
 - EFTA: Landbruksinteresser bremset frihandel med fisk
 - Kan bli større problem i framtida

Landbruk og fisk – interessekonflikt i handelspolitikken videre?

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

Handelspolitikk, avsluttende betraktninger

- Handelspolitikken er viktig for fiskerinæringen, med eksport til mer enn 100 land
- Handelspolitikken bør ses i et verdikjedeperspektiv – både oppover og nedover i verdikjeden
- I den nye handelspolitikken må Norge være proaktiv for å oppnå avtaler som ivaretar sjømatnæringens interesser
- For å få bedre avtaler bør saks kobling til andre temaer i handelsavtalene utnyttes der det er naturlig
- Samfunnsøkonomiske argumenter tilsier at Norge kan tjene på mer fiskeri, og mindre jordbruk
 - Bedre markedsadgang gir økt volum eller høyere priser
 - Hensyn til bosetting, beredskap og miljø bør også inn i regnskapet

Handelspolitikk: Også et spørsmål om internasjonalt samarbeid

- Gjør mot andre det du vil at andre skal gjøre mot deg
- Arbeidsplasser i landbruk og næringsmiddelindustri: Ikke godt nok argument for proteksjonisme
- Eksempel: Spania mistet 57000 arbeidsplasser i næringsmiddelindustrien bare fra 2008 til 2012
- Friere handel: Et bidrag mot krisen i Europa