

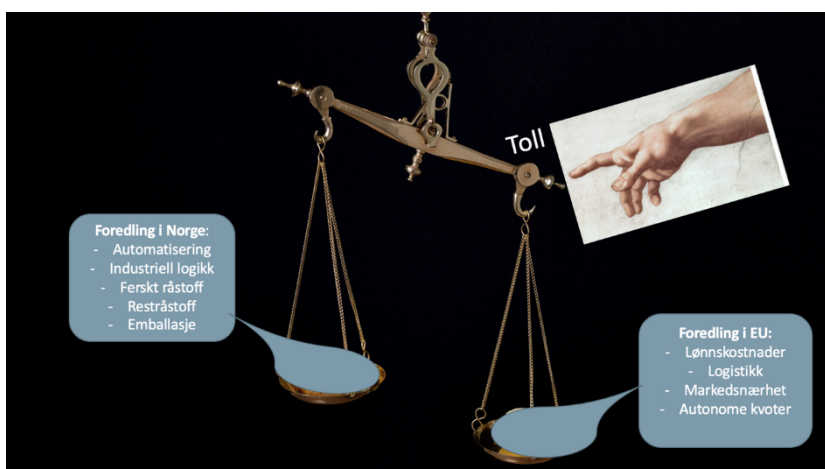
# EU-toll begrenser eksporten av foredlet, pelagisk fisk fra Norge

EUs kraftige tollbeskyttelse reduserer handelen med norsk pelagisk fisk, og gjør det ekstra vanskelig å selge foredlede produkter av sild og makrell til EU. Dette kommer frem i en fersk rapport, utarbeidet av Nofima og NUPI.

Pelagisk sjømat møter fortsatt høy toll i EU, men en del sild og makrell har blitt solgt tollfritt til EU gjennom tollfrie kvoter. Noen av disse kvotene er nå utløpt, og forhandlingene om fornyelse er forsinket, på samme måte som i 2014. Forhandlingene mellom Norge og EU om fornyelse av tollkvotene startet sommeren 2022, sammen med forhandlinger om de såkalte EØS-midlene.

- Med Ukraina-krisen, det grønne skiftet og dobling av EUs eget budsjett som bakteppe kan disse forhandlingene bli spennende, og viktige også for sjømateksporten, Vi håper at resultatene fra prosjektet kan være til nytte ikke bare for næringsaktørene, men også som bakgrunn for disse forhandlingene, sier Arne Melchior i NUPI.
- Han har ledet prosjektet og er ekspert på internasjonal handel og handelspolitikk.

Rapporten er en av publikasjonene i prosjektet "Betydningen av tollfrie kvoter for eksport av pelagisk fisk til EU". Forskerne har analysert muligheten for eksport av pelagisk fisk som sild og makrell til EU, og hvordan denne påvirkes av toll og tollkvoter.



Figur 1 Er det toll som gjør at foredling skjer innenfor EU heller enn i Norge?

## Sjømat og Norge på tollkvotetoppen

Tollkvoter i internasjonal handel har tradisjonelt særlig blitt brukt for landbruksvarer, tekstiler og sjømat. I prosjektet analyseres EUs bruk av tollkvoter over tid, for å se om sjømat er et særtilfelle. EU har siden 2011 doblet antall tollfrie kvoter totalt, med økt bruk for andre industrivarer som metaller og kjemisk, dels i tilknytning til handelskrigen.

- Sjømat er sektoren med høyest toll, og relativt sett flest tollfrie kvoter i EU, og Norge er her på "kvotetoppen" med flest tollkvoter blant leverandørlandene. For en viktig eksportsektor behandles Norge "nesten som Kina", sier Arne Melchior.

## EU tar med den ene hånda, og gir med den andre

Norges markedsandeler og virkningen av toll og tollkvoter er analysert med bruk av en ny database for EUs import fra alle land over to tiår. To tredeler av importen av pelagisk kommer fra EU-landene selv, som slipper både toll og tollkvoter. I tillegg har EU inngått nye handelsavtaler med null toll, for eksempel med Storbritannia etter Brexit. Bortsett fra fryst filet, som passer inn i EUs foredlingsindustri og har fått tollene redusert til 3 prosent, møter norsk pelagisk eksport stort sett toll på 15-25 prosent.

Den statistiske analysen viser at forskjeller i toll slår sterkt ut i konkurransen mellom ulike leverandører av sjømat: 1 prosent høyere toll enn andre betyr 9 prosent lavere eksportverdi. Tallet er enda høyere for pelagisk sektor. Resultatene er på linje med internasjonal forskning publisert i ledende tidsskrifter nylig, og viser at sjømat er prisfølsomme varer og selv små forskjeller i toll slår sterkt ut.

- Høy toll kombinert med tollkvoter betyr at EU tar med den ene hånda og gir med den andre, sier Melchior.
- Nettoresultatet for pelagisk eksport er en kraftig reduksjon av Norges eksport, til om lag en fjerdedel av potensialet, målt i verdi. Friere handel kan slå ut i økt eksportvolum eller høyere priser, avhengig av ressurstilgangen.

Analysene i prosjektet viser at lav toll vil være bedre enn dagens situasjon, med høy toll kombinert med tollfrie kvoter.

- Alternativt kan tollkvotesystemet for sjømat forenkles, med færre og større tollfrie kvoter. Analysen viser også at Norge tapte terreng ved EUs østutvidelse. For norsk industris vilje til å investere hadde det vært en fordel om kvotene som da ble gitt, blir gjort permanente og ikke gjenstand for forhandling i fase med EUs budsjettperioder, sier markedsforsker Ove Johansen fra Nofima

## Råvarer, halvfabrikata eller konsumvarer?

Et viktig spørsmål i prosjektet har vært i hvilken grad videre bearbeiding er mulig og hvordan dette påvirkes av toll. Graden av foredling er forskjellig for sild og makrell: For makrell, som utgjør mer enn to tredeler av pelagisk eksport, selges mye av fisken rund og utenfor EU. For sild er teknologien for filetering mer utviklet og en betydelig del av eksporten er filéprodukter, og det meste av dette går til EU. Denne filéproduksjonen gir også restråstoff som bidrar til inntekten, med gode priser på ingredienser til fôr. Men er det mulig å øke foredling ut over halvfabrikata i Norge?

- Marinert sild er et godt eksempel på at bearbeiding er mulig, men at markedsadgang er avgjørende for at dette skal skje, påpeker Nofima-forsker Audun Iversen.
- Norske bedrifter solgte marinert sild for over 400 millioner til EU i 2021. Han påpeker at situasjonen med manglende resultater i forhandlingene mellom Norge og EU, og tollfrie kvoter som ikke fornyes i tide, på kort sikt er et akutt problem for enkeltbedrifter. De blir sittende med store lager av varer som vanskelig kan omsettes uten tap, sier han.
- Norsk pelagisk industri har hatt god råstofftilgang, og jevn økning i eksportverdien de siste 10 årene. Samtidig er det flåten som tjener penger, mens konsumindustrien har vært preget av lav verdiskaping og for lav lønnsomhet. Næringen eksporterer i hovedsak lite foredlede produkter. En viktig årsak er høy toll på bearbejdede produkter, oppsummerer Nofima-forsker Bjørn-Inge Bendiksen.

# Gode verdiskapingsmuligheter i Norge

Sjømaten har alltid vært en bærebjelke i norsk økonomi. Men dagens situasjon, med eksport av store mengder ubearbeidet sjømat, betyr ifølge forskerne at vi «gir fra oss» store mengder råstoff som kunne gitt både arbeidsplasser og økt verdiskaping i Norge.

- Også på lenger sikt vil den generelle markedsadgangen være viktig for foredlingsgraden for norsk sjømat. For å kunne drøfte dette behøver vi også å forstå de mer generelle vilkårene for å kunne drive foredling av sjømat i Norge, som kostnads- og velferdsutvikling, konkurransevne og global arbeidsdeling, og se dem i sammenheng med handelspolitikken og markedsadgangen, framholder Bjørn-Inge Bendiksen.

For ifølge rapporten ser det ikke helsvart ut for økt bearbeiding «hjemme» og dermed økt lønnsomhet i konsumindustrien for pelagisk fisk. Forskerne har funnet flere faktorer som tyder på muligheter for å flagge hjem produksjon av bearbeidede produkter.

- Foredlingsbedrifter i EU har lagt ned deler av sin kapasitet, kvaliteten på produktene blir bedre når de produseres på ferskt råstoff, "oppblåsbar" plastemballasje har tatt bort noen ulemper ved transport av tomemballasje, og norsk industri har muligheter for stor grad av automatisering, lister Audun Iversen opp, og legger til:
- Foredling nær råvarekilden gir tilgang til ferskt restråstoff, og dermed gode verdiskapingsmuligheter i Norge.

Imidlertid må han også påpeke at Norge på den andre siden fortsatt har et høyt lønns- og kostnadsnivå, lang vei til markedet, med krevende og dyr logistikk og begrenset markedskunnskap.

- Mye tyder på at den usikkerheten som skapes av usikre kvoter hemmer investeringer i Norge, og reduserer sannsynligheten for at bearbeiding basert på norsk råstoff flyttes "hjem", sier Audun Iversen.

Rapporten er en del av FHF-prosjektet "Betydningen av tollfrie kvoter for eksport av pelagisk fisk til EU", som kan lastes ned her:

<https://nofima.no/publikasjon/2038050/>

Prosjektet er et samarbeid mellom NUPI ved Arne Melchior (prosjektleder) og Nofima med Audun Iversen, Bjørn-Inge Bendiksen, Ove Johansen og Bent Dreyer som prosjektdeltakere.

Et mål med prosjektet har vært å bringe sammen NUPIs kompetanse på internasjonal handelspolitikk og Nofimas kompetanse på industriell økonomi og ressursforvaltning, for dermed bedre å belyse viktige problemstillinger for norsk pelagisk sektor.

**Finansiert av**



FISKERI- OG HAVBRUKSNÆRINGENS  
FORSKNINGSFINANSIERING

## Kontaktpersoner



**Arne Melchior**  
Forsker  
Arne.melchior@nupi.no  
+47 997 91 209



**Audun Iversen**  
Forsker  
Audun.iversen@nofima.no  
+47 900 40 615