

NILF-rapport 2005–3

# «Norsk laksenærings konkurransevne»

En komparativ analyse av politiske rammevilkår i Chile og Norge

*The Competitive Strength of the Norwegian Salmon Industry*

A Comparative Analysis of Political Framework Conditions in Chile and Norway

Redaktører:

Erland Kjesbu, Lars Liabø, Ivar Pettersen



Kontali analyse

---

|                     |                                                                                                                                 |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Tittel</b>       | «Norsk laksenærings konkurranseevne» – En komparativ analyse av politiske rammevilkår i Chile og Norge                          |
| <b>Forfattere</b>   | Finn Andersen, Christel Elvestad, Erland Kjesbu, Lars Liabø, Ragnar Nystøyl, Ivar Pettersen, Geir Inge Rødseth, Frode Veggeland |
| <b>Prosjekt</b>     | Konkurranseevne innen norsk lakseoppdrett (G008)                                                                                |
| <b>Utgiver</b>      | Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)                                                                         |
| <b>Utgiversted</b>  | Oslo                                                                                                                            |
| <b>Utgivelsesår</b> | 2005                                                                                                                            |
| <b>Antall sider</b> | 196                                                                                                                             |
| <b>ISBN</b>         | 82-7077-616-5                                                                                                                   |
| <b>ISSN</b>         | 0805-7028                                                                                                                       |
| <b>Emneord</b>      | Havbruk, fiskeoppdrett, konkurranseevne, handelspolitikk, næringspolitikk                                                       |

---

## Litt om NILF og Kontali Analyse As

- NILF driver forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling. NILF utarbeider også nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket og tilbyr hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring. Instituttet er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter finansiert av Landbruks- og matdepartementet, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor. Hovedkontoret ligger i Oslo og distriktskontorer i Bergen, Trondheim og Bodø.
- Kontali Analyse As er et av verdens ledende analyseselskaper innen akvakultur og fiskeri. Selskapet ble etablert i 1993, da analysevirksomheten i Kontali As (etablert 1987) ble skilt ut i et eget datterselskap, og har siden utarbeidet beslutningsgrunnlag for selskaper innen akvakultur og fiskeri, offentlige myndigheter og næringsorganisasjoner over hele verden. Kontali Analyse As utgir også en rekke publikasjoner og spesialrapporter. Selskapet sitter på en svært omfattende informasjonsdatabase for oppdrett og fangst av fisk og skalldyr. Hovedkontoret ligger i Kristiansund.

# Forord

---

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Cermaq ASA, og delfinansiert som et brukerstyrt forskningsprosjekt av Norges Forskningsråd. Rapporten presenterer en komparativ studie av politiske rammevilkår som påvirker konkurransevnen til laksenæringen i Norge og Chile.

Prosjektet har vært utført i samarbeid mellom Norsk institutt for landbruks-økonomisk forskning (NILF) og Kontali Analyse AS. Ivar Pettersen fra NILF har vært prosjektleder og skrevet kapittel 7. Erland Kjesbu fra NILF har hatt ansvar for kapittel 1, 2 og 5, Ragnar Nystøyl fra Kontali Analyse og Finn Andersen fra NILF har skrevet deler av kapittel 5. Lars Liabø fra Kontali Analyse har hatt ansvar for kapittel 3. Frode Veggeland fra NILF har sammen med Christel Elvestad fra NILF hatt ansvar for kapittel 4, Elvestad og Veggeland har også skrevet den handelspolitiske delen av kapittel 6. Geir Inge Rødseth fra Kontali Analyse har skrevet den næringspolitiske delen av kapittel 6. De fleste medarbeiderne har bidratt med kommentarer til øvrige kapitler. Anne Bente Ellevold fra NILF har klargjort rapporten for trykking.

En spesiell takk til Cermaq ASA og Norges forskningsråd som muliggjorde studien og spesielt til Cermaqs leder og medarbeidere; Geir Isaksen, Frode Iglund og Ingvild Aarøe, som har bidratt med konstruktive innspill underveis i hele prosjektperioden. En takk rettes også til alle som har bidratt med data, faglige innspill og informasjon til prosjektet.

Oslo, november 2005  
Ivar Pettersen



# Innhold

---

|                                                                           | Side |
|---------------------------------------------------------------------------|------|
| SAMMENDRAG .....                                                          | 1    |
| SUMMARY .....                                                             | 5    |
| 1 INNLEDNING.....                                                         | 9    |
| 1.1 Bakgrunn .....                                                        | 9    |
| 1.2 Målsetting og problemstilling.....                                    | 11   |
| 1.3 Disposisjon og oppsett av rapporten.....                              | 12   |
| 2 ANALYTISK RAMMEVERK .....                                               | 13   |
| 2.1 Konkurranssevne.....                                                  | 13   |
| 2.1.1 Definisjon av begrepet konkurransevne .....                         | 13   |
| 2.1.2 Konkurranssevne og strategivalg .....                               | 15   |
| 2.1.3 Måling av konkurransevne .....                                      | 16   |
| 2.2 Sammenhenger mellom handels-, næringspolitikk og konkurransevne ..... | 17   |
| 2.3 Metodikk .....                                                        | 19   |
| 3 LAKSENÆRINGEN I NORGE OG CHILE .....                                    | 21   |
| 3.1 Historikk og kulturelle forskjeller.....                              | 21   |
| 3.2 Naturgitte forhold og lokalisering.....                               | 25   |
| 3.3 Struktur og omfang .....                                              | 27   |
| 3.4 Foredlingsgrad/sysselsetting.....                                     | 31   |
| 3.5 Viktigste markeder – markedsutvikling.....                            | 33   |
| 3.6 Kostnadsnivå og faktorpriser.....                                     | 37   |
| 3.7 Teknologi og kompetanse .....                                         | 39   |
| 3.8 Globalisering i markedene for laks og sjømat.....                     | 40   |
| 4 HANDELSPOLITISKE RAMMEBETINGELSER.....                                  | 43   |
| 4.1 Innledning.....                                                       | 43   |
| 4.2 Overordnede handelspolitiske rammebetingelser: WTO .....              | 45   |
| 4.3 Forholdet mellom WTO og regionale/bilaterale handelsavtaler .....     | 47   |
| 4.4 Viktige laksemarkeder .....                                           | 50   |
| 4.5 En oversikt over Norges og Chiles handelspolitiske avtaler.....       | 55   |
| 4.6 EFTAs tredjelandsavtaler .....                                        | 58   |
| 4.6.1 Øst-Europa.....                                                     | 60   |
| 4.6.2 Latin-Amerika .....                                                 | 61   |
| 4.6.3 Middelhavsregionen/Midt-Østen .....                                 | 62   |
| 4.6.4 Asia.....                                                           | 64   |

|                                                                                                                | Side |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 4.7 Norges handelsavtaler med EU på fiskeriområdet.....                                                        | 65   |
| 4.7.1 Frihandelsavtalen mellom EU og Chile .....                                                               | 71   |
| 4.7.2 Generelt.....                                                                                            | 71   |
| 4.7.3 Tollbarrierer.....                                                                                       | 73   |
| 4.7.4 Kvantitative restriksjoner .....                                                                         | 73   |
| 4.7.5 Nærmere om investeringer på fiskeriområdet.....                                                          | 74   |
| 4.7.6 Handelsfasilitering .....                                                                                | 75   |
| 4.7.7 Handelspolitiske kompensasjonstiltak («trade remedies»).....                                             | 75   |
| 4.7.8 Tvisteløsning .....                                                                                      | 76   |
| 4.8 Rammebetingelsene for norsk laks på USA-markedet .....                                                     | 76   |
| 4.9 Frihandelsavtalen mellom Chile og USA .....                                                                | 78   |
| 4.9.1 Generelt.....                                                                                            | 78   |
| 4.9.2 Tollbarrierer.....                                                                                       | 79   |
| 4.9.3 Kvantitative restriksjoner .....                                                                         | 81   |
| 4.9.4 Handelsfasilitering .....                                                                                | 82   |
| 4.9.5 Handelspolitiske kompensasjonstiltak («trade remedies»).....                                             | 83   |
| 4.9.6 Tvisteløsningsprosedyrer og administrering av avtalen .....                                              | 83   |
| 4.10 Frihandelsavtalen mellom Chile og Sør-Korea .....                                                         | 84   |
| 4.10.1 Generelt.....                                                                                           | 84   |
| 4.10.2 Tollbarrierer .....                                                                                     | 85   |
| 4.10.3 Kvantitative restriksjoner .....                                                                        | 86   |
| 4.10.4 Handelsfasilitering.....                                                                                | 86   |
| 4.10.5 Handelspolitiske kompensasjonstiltak («trade remedies») .....                                           | 87   |
| 4.10.6 Tvisteløsningsprosedyrer og administrering av avtalen.....                                              | 88   |
| 4.11 Nye avtaler – Chile og Norge .....                                                                        | 88   |
| 4.12 En sammenligning av Chiles og Norges handelspolitiske<br>rammebetingelser.....                            | 90   |
| 4.13 Oppsummering av hovedforskjeller mellom Norges og Chiles<br>handelspolitiske rammebetingelser .....       | 94   |
| 4.13.1 Markedssituasjon og tollmessige vilkår.....                                                             | 95   |
| 4.13.2 Handelspolitiske straffetiltak .....                                                                    | 96   |
| 4.13.3 Handelsforenkling.....                                                                                  | 96   |
| 4.13.4 Institusjonelle forhold – buffer mot konflikter?.....                                                   | 96   |
| 4.14 Innledning: handelspolitiske strategier .....                                                             | 97   |
| 4.14.1 Norges sektorbetingede frihandelsstrategi: balansegang mellom<br>offensive og defensive interesser..... | 97   |
| 4.14.2 Chiles sektornøytrale frihandelsstrategi: handelspolitisk<br>entreprenørskap .....                      | 100  |
| 4.14.3 Norge og Chile i WTO.....                                                                               | 101  |
| 4.14.4 WTOs handelspolitiske gjennomgang av Norge.....                                                         | 102  |
| 4.14.5 WTOs handelspolitiske gjennomgang av Chile .....                                                        | 105  |
| 4.15 Betydningen av landenes handelspolitiske strategier for arbeidet med<br>markedsadgang for laks.....       | 105  |
| 4.16 Forslag til tiltak i handelspolitikken .....                                                              | 109  |

|                                                                                      | Side |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 5 NÆRINGSPOLITISKE RAMMEBETINGELSER .....                                            | 111  |
| 5.1 Generelt om myndighetsregulering av akvakulturvirksomheten i Norge og Chile..... | 112  |
| 5.2 Produksjonsregulerende rammer .....                                              | 113  |
| 5.2.1 Regulering av etablering.....                                                  | 114  |
| 5.2.2 Regulering av lokalisering av produksjonen .....                               | 118  |
| 5.2.3 Regulering av produksjonen .....                                               | 119  |
| 5.2.4 Regulering av eierskap.....                                                    | 120  |
| 5.2.5 Veterinære krav i forbindelse med etablering og drift .....                    | 121  |
| 5.2.6 Miljøkrav i forbindelse med etablering og drift .....                          | 123  |
| 5.2.7 Krav til teknisk standard på oppdrettsanlegg.....                              | 125  |
| 5.3 Skatter og avgifter .....                                                        | 125  |
| 5.3.1 Generelt skatte- og avgiftsnivå .....                                          | 126  |
| 5.3.2 Spesielle avgifter for laksenæringa.....                                       | 133  |
| 5.3.3 Gebyrer for laksenæringa .....                                                 | 135  |
| 5.4 Organisering og finansiering av FoU.....                                         | 136  |
| 5.4.1 Organisering av FoU.....                                                       | 137  |
| 5.4.2 Finansiering og omfang av FoU-virksomhet .....                                 | 139  |
| 5.5 Andre næringspolitiske rammevilkår som påvirker konkurransevnen .....            | 140  |
| 5.5.1 Kredittlovgivningen.....                                                       | 140  |
| 5.5.2 Virkemiddelapparatet .....                                                     | 143  |
| 5.6 Næringspolitikken i Norge og Chile – oppsummering og sammenligning.....          | 145  |
| 5.7 Forestående endringer i næringspolitiske rammevilkår.....                        | 148  |
| 5.7.1 Verving av nasjonale laksefjorder i Norge.....                                 | 148  |
| 5.7.2 Ny akvakulturlov i Norge.....                                                  | 148  |
| 5.8 Næringspolitiske strategier for laksenæringen i Norge og Chile .....             | 150  |
| 5.8.1 Generelt.....                                                                  | 150  |
| 5.8.2 Næringspolitiske strategier i Norge og Chile.....                              | 152  |
| 5.8.3 Et skifte i den norske næringspolitiske strategien? .....                      | 154  |
| <br>                                                                                 |      |
| 6 HANDELS- OG NÆRINGSPOLITIKKENS INNVIRKNING PÅ KONKURRANSEPOSISJONEN.....           | 155  |
| 6.1 Ikke-politiske forhold som påvirker konkurranseposisjonen .....                  | 155  |
| 6.2 Næringspolitiske konsekvenser .....                                              | 156  |
| 6.2.1 Produksjonsregulerende rammer .....                                            | 156  |
| 6.2.2 Konsekvenser av spredt lokalisering .....                                      | 162  |
| 6.2.3 Evnen til markedstilpassning .....                                             | 162  |
| 6.3 Handelspolitiske konsekvenser.....                                               | 164  |
| 6.3.1 Tollpreferanser i markeder hvor begge land har avtaler.....                    | 164  |
| 6.3.2 Tollpreferanser i markeder hvor bare ett av landene har avtale.....            | 165  |
| 6.3.3 Ikke-tollmessige forhold: mulige konsekvenser.....                             | 166  |
| 6.3.4 Potensielle preferanseavtaler: pågående forhandlinger .....                    | 166  |

|                                                                                           | Side    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 7 VEIVALG FOR NORSK HAVBRUKSPOLITIKK.....                                                 | 169     |
| 7.1 Vellykket norsk politikk for en kystnæring.....                                       | 169     |
| 7.2 Regionalpolitikken påvirker struktur, sektorpolitikk og konkurransevne.....           | 171     |
| 7.2.1 Næringsstrukturen påvirker næringspolitikken.....                                   | 172     |
| 7.2.2 Næringsstruktur påvirker handelspolitikken.....                                     | 173     |
| 7.2.3 Strukturen påvirker også importlandenes handelspolitikk og norsk markedsadgang..... | 173     |
| 7.2.4 Næringspolitikken påvirker tilpasningsevnen.....                                    | 174     |
| 7.2.5 Realisert lønnsomhet og finansielle kriser påvirker strukturpolitikken.....         | 175     |
| 7.3 Politiske veivalg for norsk havbruksnæring.....                                       | 176     |
| 7.3.1 Nytt syn på næringsstruktur.....                                                    | 178     |
| 7.3.2 Raffinert norsk havbrukssystem.....                                                 | 180     |
| <br>KILDER .....                                                                          | <br>187 |
| <br>VEDLEGG .....                                                                         | <br>193 |



# Sammendrag

---

Havbruksnæringene i Chile og Norge er relativt nye næringer. Begge land har hatt en sentral rolle i utviklingen av en mer global havbruksnæring og er i dag dominerende i hver sine primære markedsområder for oppdrettslaks, USA og EU. I denne studien viser vi at tilpasningsevnen, politisk og næringsmessig, synes større i Chile enn i Norge. Forskjellen i tilpasningsevne har sammenheng med ulik næringsstruktur som igjen er knyttet til forholdet mellom regional- og næringspolitikk i Norge. Spørsmålet er om det er rom for en slik sammenkobling i en fremtidig, mer globalisert havbruksnæring, eller om Norge må forberede seg på en markedsdrevet tilpasning av næringsstrukturen.

## To suksesshistorier

Havbruksnæringene i Chile og Norge produserer i dag hver for seg omkring 500 000 tonn oppdrettslaks. Næringsstrukturen er ulik i de to landene. Til tross for at den norske laksenæringen har gjennomgått en betydelig strukturutvikling siden midten av 1990-tallet, var det i 2003 hele 45 produsenter som delte 80 prosent av den norske produksjonen, og 16 som dekket tilsvarende andel av norsk eksport. I Chile dekket syv produsenter 80 prosent av produksjonen.

Den spesielle norske strukturen er resultat av politisk vilje og handlekraft. Havbruksnæringen skulle fra starten av være et virkemiddel for å fremme regionalpolitiske mål som spredt bosetting og lokalt eierskap, gjennom bevisst bruk av konsesjonstildelingene. Selv om næringens utvikling ikke har en klar sammenheng med næringsstrukturen, ser vi viktige konsekvenser av strukturforskjellene både innen handels- og sektorpolitikken.

Ulik struktur påvirker næringenes sensitivitet overfor den generelle utviklingen på eksportmarkedene. Markedsbalansen i hovedmarkedene USA og EU har vært en hovedutfordring for begge lands eksport av oppdrettslaks. Norsk hel laks har siden 1991 vært gjenstand for straffetoll i USA. Chilensk eksport var utsatt for trussel om tilsvarende tiltak, men viste tilstrekkelig evne til å motvirke tiltaket både gjennom bearbeiding av markedet i USA og reaksjoner på tilbudssiden.

På det europeiske markedet har chilensk eksport kunnet utvikle seg positivt i ly av straffetiltak overfor norsk eksport. Norsk havbruksnæring har vist liten evne til å ta hensyn til markedsbalansen og næringspolitiske prioriteter i EU. Norge har videre blandet erfaring med å erstatte næringens egen tilpasningsevne med delvis offentlige reguleringstiltak. Innfrysningsordningen tidlig på 1990-tallet fikk sørgelige konsekvenser, men forhindret trolig at EU innførte straffetoll på norsk laks i 1991. Senere har førkvoteordningen fra 1996 sannsynligvis dempet, men langt fra fjernet problemene som skyldes mangel på samordnet atferd på eksportmarkedene.

I tillegg til forskjellig evne til å håndtere trusler om straffereaksjoner på eksportmarkedene, indikerer rapporten også ulike handelspolitiske prioriteringer. Det ser

ut til at bilaterale forhandlinger og rene nasjonale næringsøkonomiske prioriteringer spiller en større rolle for Chiles handelspolitikk enn for Norges. Chile prioriterer land og sektorer ut fra næringsinteresser. Det synes å være mindre sammenheng mellom sektorinteresser og handelspolitikken for Norges vedkommende. Unntaket er landbrukspolitikken. I de handelspolitiske høringsrundene i WTO finnes det rikelige eksempler på at Norges handelspartnere påpeker det de mener er store kontraster mellom en generell åpen norsk handelspolitikk, inkludert den som er rettet mot fiskeområdet, og en proteksjonistisk handelspolitikk på landbruksområdet. Chile kan på sin side vise til en mer konsekvent åpen politikk innenfor alle sektorer.

Sektorpolitikken og strukturen har konsekvenser også for den sektorspesifikke næringspolitikken. Med en relativt fragmentert struktur har Norge behov for offentlige eller bransjevisse institusjoner som letter næringsutøvelsen for relativt små enheter. I Norge finner vi en rekke institusjoner som savner gode paralleller i Chile, som for eksempel Eksportutvalget for fisk. Forskningsrådets og den offentlige forskningspolitikkenes rolle er mer framtrædende i Norge. Det samme gjelder Innovasjon Norge, hvis forløper SND på 90-tallet utviklet en helhetlig strategi for hvordan norsk fiskerinæring skulle utvikles. Også bankenes rolle er ulik. Banker med betydelig innslag av offentlig eierkapital, går ofte inn som langsiktige eiere i norsk oppdrettsnæring. I Chile er slik atferd utelukket gjennom klare lovmessige begrensninger. I tråd med det ovenstående er det naturligvis vanskelig å tenke seg at man i Chile skulle finne et motsvar til et stort havbruksselskap som Cermaq med staten som dominerende eier.

## Ulike politiske omgivelser

Tross mange likheter i spesifikke næringspolitiske rammebetingelser, er det således betydelige forskjeller mellom Norge og Chile når det gjelder samspillet mellom næring, politikk og forvaltning. Forskjellene gir seg utslag i ulik evne til å håndtere utfordringer på eksportmarkedene som igjen har konsekvenser for viktige deler av næringspolitikken.

Rapporten knytter forskjellene til ulikheter i de politiske miljøene. Chile fører en konsekvent markedsliberalistisk politikk, men er samtidig et utviklingsland med begrenset infrastruktur til å betjene en lang kystlinje. Norge har også en lang kystlinje, men er samtidig et av verdens rikeste land med en velutviklet infrastruktur og med en økonomisk evne og vilje til å beskytte utsatte næringer og regioner

Forskjellene har naturlige konsekvenser for sektorpolitiske valgmuligheter. Det synes lite sannsynlig at Chile skulle prioritere som Norge og renonsere på kravet til konkurransevne og tilpasningsevne til fordel for en regional fordelings- og lokaliseringpolitikk. Chile har i stedet fått en konsentrasjon av laksenæringen i en enkelt region, fordi denne regionen har hatt de beste økonomiske forutsetningene. Struktur og regional lokalisering er dermed drevet fram av forretningsmessig tenkning mer enn av andre politiske overveielser.

Forskjellene er i dag små når det gjelder kvalitets- og miljøstandarder. Forskjellene dreier seg om prioriteringer som har lite med selve næringsøkonomien å gjøre.

## Globaliseringen kan framtvinge klarere valg

Norsk og chilensk laksenæring har vokst fram i en situasjon med begrenset internasjonal konkurranse. Det har derfor vært rom for et norsk kostnadsnivå. Prisnivået på atlantisk laks i internasjonale markeder har dermed gjenspeilt tilbuds-siden og transportkostnadene for norske og chilenske eksportører.

I løpet av de neste ti årene er det sannsynlig at oppdrettsnæringen vil utvikle seg til en mer normal industrinæring, dvs. en globalisert industri. Den sterkeste veksten vil sannsynligvis komme innenfor andre oppdrettsarter enn de vi i dag finner i Norge og Chile, først og fremst arter som produseres av eksportland i Asia, blant andre Vietnam. I framtiden kan det i økende grad bli nødvendig å konkurrere med lavkostnadsland med lite rom for andre politiske prioriteter enn effektivitet og næringsøkonomisk konkurranseevne.

Denne studien har ikke gitt rom for å studere fremtidsperspektivene nærmere. I stedet drøfter rapporten i siste kapittel noen mulige konsekvenser av økt internasjonal konkurranse innen havbruk og om det blir det samme mulighetsrommet for særnorske rammebetingelser som det har vært fram til nå.

Hittil har Norge hatt betydelig politisk spillerom fordi lokaliseringmulighetene langs norskekysten har vært et verdifullt konkurransefortrinn. Med økende konkurranse fra flere arter og nye, effektive produsenter med lavere kostnader både i oppdrett og foredling enn Chile, kan det politiske handlingsrommet bli innsnevret. Politikken får i så fall fortsatt stor betydning, men kravene til konkurransedyktige rammebetingelser kan bli strengere.

Siste kapittel i rapporten ser to veier inn i en mer globalisert fremtid for norsk havbruksnæring. Den ene er å forsøke å raffinere det norske systemet med sikte på å oppnå det som kan være en bedre kombinasjon av konkurranseevne og regionaløkonomiske nytteeffekter. Tre temaområder er i så fall kandidater for videre gransking.

Innretningen i handelspolitikken er ett tema. Sannsynligvis kan samspillet mellom næring og handelspolitiske myndigheter styrkes. Prioriteringen mellom multilaterale og bilaterale løsninger er ulik i Norge og Chile, noe som i denne sammenheng også utgjør et naturlig tema.

Det blir viktig å presisere regionalhensynet i relasjon til de ulike leddene i en stadig mer krevende leveringskjede fra smoltproduksjon, via oppdrett, slakting, foredling, markedsutvikling, salg til distribusjon og logistikk. I dag er den politiske ambisjonen for strukturen i havbruket først og fremst rettet mot selve oppdrettsaktiviteten, men oppdrettsleddet har samtidig stor innflytelse på andre ledd i leveringskjeden. Det kan være grunn til å vurdere tiltak for å sikre en markeds-tilpasset struktur på viktige ledd i leveringskjeden, selv om selve produksjonsstrukturen fortsatt skulle bli underlagt regionalpolitisk innflytelse.

Til sist kan en revisjon av det «norske havbrukssystemet» også innebære en gjennomgang av de helt eller delvis offentlige institusjonelle løsningene som forenkler forretningsdriften for en relativt fragmentert næring i Norge. Utfordringene er blant annet å sikre at næringen på en effektiv måte kan ta hensyn til utviklingen i eksportmarkedene. Både hensynet til markedsbalansen, mulighetene for videreføring av EUs interne havbrukssatsing, og den generelle konkurransepolitikken,

utgjør viktige rammebetingelser som norske eksportører bør evne å tilpasse seg. Eksportutvalgets oppgaver og spørsmålet om såkalt produsentorganisering, er temaer som også hører med i en vurdering av de særnorske institusjonelle løsningene. Det er også en utfordring å utnytte potensialet for kommersiell lønnsom forskning i sektoren uten i for stor grad å bli en kunnskapsleverandør for konkurrerende industri i andre land.

Alternativet til en revisjon av «det norske havbrukssystemet» er å nedtone ambisjonene om en særnorsk struktur i havbruksnæringen. Strukturutviklingen kan som et alternativ overlates til næringen selv. Det er mye å gå på, og det er sannsynligvis langt fram til en situasjon hvor strukturendringer i Norge kan utfordre konkurransemyndighetene i EU av frykt for misbruk av dominerende markedsposisjoner.

Før næring og næringspolitikere kan gjøre et veivalg mellom revisjon av et regionalpolitisk fundert havbrukssystem og en friere strukturtilpasning, er det trolig viktig å analysere de globale markedsøkonomiske rammebetingelsene nærmere. Vi aner, men vet foreløpig for lite om drivkreftene i en mer globalisert havbruksnæring. Dermed kjenner vi heller ikke spillerommet for sektorpolitikken i Norge. Sannsynligvis vil spillerommet bli vesentlig forskjellig fra det Norge har kunnet glede seg over siden 1970-tallet.

Rapportens kapittel 3 gjennomgår utviklingen i norsk og chilensk oppdrettsnæring. Forskjellene i handels- og næringspolitiske rammebetingelser drøftes i kapittel 4 og 5, mens kapittel 6 vurderer konsekvensene av forskjellene. Kapittel 7 forsøker å trekke sammen observasjonene fra de ulike kapitlene og skissere veivalg for en framtidig havbrukspolitikk i Norge.

# Summary

---

Both Chile and Norway have played central roles in the development of an increasingly global fish-farming industry. Chile is today a prominent supplier of farmed salmon to the US market, while Norwegian exports dominate the EU market. This study, which has been commissioned by Cermaq ASA and partly financed by the Norwegian Research Council, reviews differences in trade and industrial policy frameworks and argues that the Chilean industry has proved to be more sensitive to export market conditions than its Norwegian counterpart. There is a likely relation between industry structure and adaptability. Additionally, clear differences in industry structure may be explained by the role of regional policies in the Norwegian sector specific policies. The important question is what room there will be for policy priorities that may restrict effectiveness and competitiveness in the future industrial environment of fish farming in Norway.

## Two different success stories

Fish farming both in Chile and Norway deliver today approximately 500.000 tons of farmed products, mainly salmon, supplied from clearly different industrial structures. In spite of major restructuring since the mid 1990's, the number of Norwegian firms supplying 80 percent of national salmon is still almost seven times the number in Chile. The particular Norwegian supply side is a consequence of political determination to impact the fish farming industry with an aim to satisfy regional policy ambitions.

Regional priorities have caused a more fragmented structure in Norway. In consequence, it has become difficult to coordinate export market conduct. Market developments in the US and EU markets have been a major challenge to the export performance of Chilean and Norwegian industry. Norwegian round salmon has since 1991 been subject to extraordinary import duties due to dumping and export subsidy accusations. Chilean exports were exposed to similar threats, but managed to implement targeted steps both abroad and supply side adjustments at home that were sufficient to avoid similar duties.

On the EU market, Chilean exports have enjoyed the privilege of undisturbed market opportunities sheltered by market access restrictions on imports from Norway. Norwegian industry showed limited ability to respond effectively to the threats of political reactions to market instability in the EU market. Such lack of responsiveness is naturally to be expected in fragmented industries with weak institutions for coordination of market conduct. Various efforts and institutional solutions have been implemented with an aim to avoid awakening protectionist forces in the EU market. Success has so far been limited.

In addition to different abilities to counter negative export market reactions, the two countries have also pursued different trade policy priorities. Bilateral

negotiations based on purely national priorities, have played a more important role for Chile than Norway. Sector interests seem to play a more limited role in Norwegian trade policy developments in general, maybe with the exception of agricultural interests. Trade policy reviews in the WTO show that Norwegian trade policies in the marine and agricultural sectors are perceived to be rather inconsistent. Chile, on the other hand, can hardly be accused of any major deviation from consequent openness to international competition and non-interference policies with market developments domestically.

Industry structure has left its marks on the sector specific policies in Norway. The rather fragmented Norwegian industry has, partly through governmental efforts, been equipped with a set of institutions facilitating small scale enterprise development. Institutions like the Norwegian Research Council, Norwegian Seafood Export Council and Innovation Norway have capacities to impact industrial developments in Norway. It is difficult to find institutions of similar character in Chile. Furthermore, the participation of partly governmentally owned banks as quite stable shareholders in major fish farming enterprises is forbidden. One of Norway's major fish-farming and feedstock supplying enterprises, Cermaq, is primarily state-owned. A similar kind of public involvement would be a contradiction to basic policies in Chile.

### **Different political environments**

There are similarities in specific industrial policies in Chile and Norway like e.g. environmental standards. Differences are, however, related to overriding national policies. Such differences seem to impact the ability to manage challenges on export markets that in turn impact sector specific national policies.

This study relates differences in policies to general characteristics of the national political environments. Chile is still a developing country and pursues a policy of non-intervention in the domestic market economy. The infrastructure is insufficient to develop fish farming in more than primarily one region. Norway on the other hand, is one of the richest countries in the world with a relatively well developed infrastructure capable of serving fish farming along most of its long coastline.

Such differences have natural consequences for industrial policies. Firstly, there is little chance that Chile could lower its ambition for competitiveness in order to achieve regional policy objectives. Secondly, ownership is naturally left to private investors outside the public and banking sector.

### **Globalisation may necessitate policy shifts**

Norwegian and Chilean fish farming has developed successfully under limited international competition. Cost levels in Norway are higher than in Chile, but Norway and Chile has had a capacity to impact price levels in their major export markets.

Over the next ten years it may be expected that fish farming develops into a more globalised industry. Significant supply side growth is expected to origin in Asian countries like Vietnam. New sorts of fish suitable to warmer coastal areas are

likely to take a growing market share. In the future, it may be necessary to compete with countries of even lower costs and less room for other political priorities than effectiveness and industrial competitiveness,

Scenarios of a globalised fish farming industry have not been explored further in this study, but the final chapter raises the issue of potential Norwegian policy responses to intensified competition.

So far there has been room to cater for regional policy objectives to be integrated in the sector specific policies. A licence to locate a fish farming enterprise along the coastline has been of significant value in itself. The impact of restrictions on ownership structure and regulations on maximum biomass or feedstock consumption, may have lowered, but not in itself eliminated the attractiveness of a licence. Intensified competition from new countries and species will most likely put pressure on the margins and reduce the room for policies that may hinder effectiveness and competitiveness. Industrial and trade policies will still be important, but the costs arising from poorly adjusted policies, increase.

In the final chapter, two different avenues are briefly outlined. Firstly, the Norwegian policy may be reformed in order to achieve a more rational combination of regional and industrial policy ambitions. Three issues may in this case be of particular importance; the further development of trade policies, the specification of the regional policy interests, and, finally, the further development of public and semi-public institutions serving the collective interest of the industry.

There is reason to believe that the interaction between industry and trade policy authorities may be strengthened. Norway's policy of bilateralism and priorities in trade negotiations may be better coordinated with the interests of the industry. Regional policy priorities may be more specific in order to allow for flexible ownership and structure at various levels of the supply chain. There is reason to believe that local ownership should have a different role to play at different levels such as breeding, feeding, slaughtering, processing, marketing and logistics for farmed fish. Current policies to impact structure and ownership in fish farming have so far had a strong impact also on the structure on other levels of the supply chain such as marketing and distribution.

Finally, a revision of the "Norwegian political system" for fish farming may imply reforming institutions. The benefits of Norwegian research which is strongly promoted by public policies and institutions may easily spread through the international industry environment. To enhance the enterprise value of research efforts with a fragmented industry structure is an important challenge.

Another major challenge is to implement institutional solutions that may improve the industry's own capacity to take care of common interests in export market developments. The Norwegian fish farming industry is still far from having a satisfactory capacity to monitor, and counteract negative policy responses in, e.g., the EU market.

The alternative to a revision and refining of the "Norwegian system", is to deregulate and allow the market to determine industry structure itself. There is ample room for industry consolidation without causing reason to expect that competition policies would be challenged.

Before the strategic choice may be done, it is recommendable that a closer study of the future international environment for fish farming is performed. There is a need for more knowledge about the driving forces for further globalisation of the industry. Thus, at present, we know little about future competition and the potential room for extraordinary Norwegian costs.



## 1.1 Bakgrunn

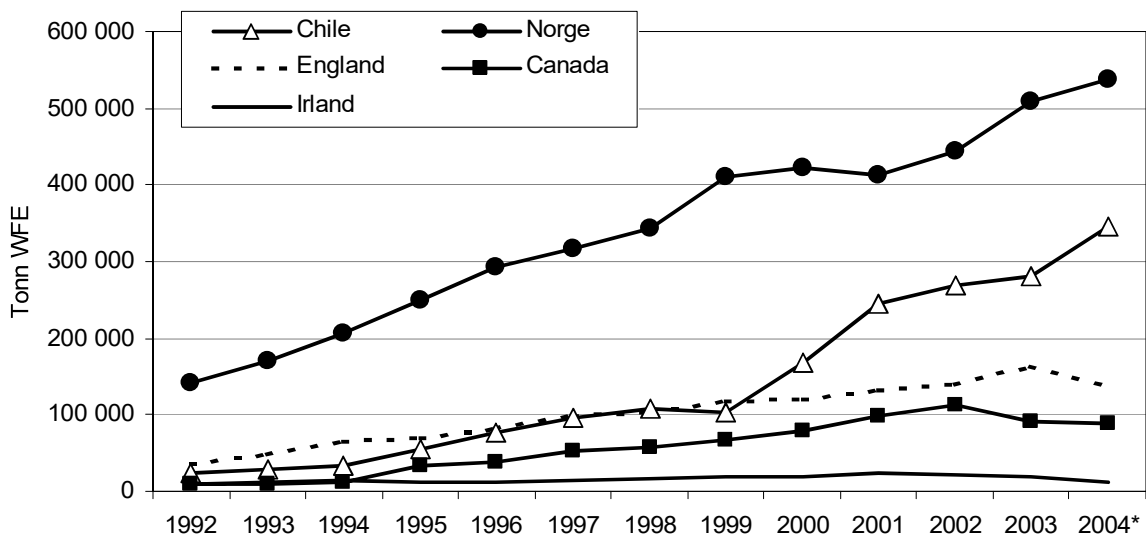
Norge er en av verdens største eksportører av sjømat. I 2004 var eksporten av norsk sjømat på 28,2 mrd. kroner (Eksportutvalget for fisk, 2005). Norsk eksport av laksefisk utgjør over 40 % av all sjømateksport fra Norge, med andre ord ca. 12 mrd. kroner årlig<sup>1</sup>. Norge er verdens største produsent av atlantisk laks og står for over 40 % av den globale produksjonen. Tar en med oppdrett av regnbueørret i saltvann samt de stillehavsartene av laksefisk som det blir drevet oppdrett på, blir den norske andelen av verdens laksefiskproduksjon noe lavere.

Chile er Norges største konkurrent innen oppdrett av atlantisk laks og har de senere årene økt sin produksjon betydelig. Figur 1.1 viser slaktekvantum for atlantisk oppdrettslaks for perioden 1992 til 2004<sup>2</sup>. Figuren viser at Chile de senere årene har hatt to markante vekstperioder sett i forhold til Norge hva gjelder produksjonsvolum, fra 103 200 tonn i 1999 til 244 800 tonn i 2001 og fra 280 700 tonn i 2003 til 341 200 tonn i 2004. Norge hadde i begge disse periodene en tendens til nedgang eller stagnasjon i produksjonsvolumet. Andre store lakseproduserende land som Storbritannia, Irland og Canada har også tapt markedsandeler til Chile den senere tiden.

---

<sup>1</sup> Eksportutvalget for fisk oppgir at eksporten av laksefisk var på ca 12,5 mrd. kroner i 2004.

<sup>2</sup> 2000–2004 er estimater, tallene for de resterende årene er faktiske. (Kilde: Kontali Analyse)



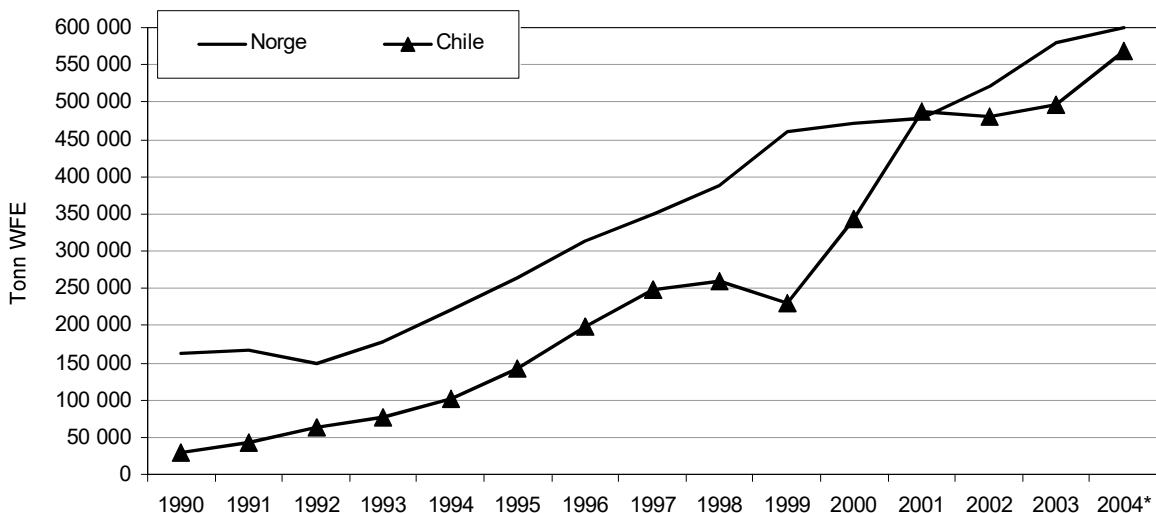
Figur 1.1 Slaktekvantum atlantisk laks 1992–2004

\*) Tallene for 2004 er estimerte/foreløpige tall

Kilde: Kontali Analyse

Mye tyder på at norsk laksenærings konkurransevne er blitt svekket de siste årene, spesielt i forhold til chilensk laksenæring. Ser vi på utviklingen i slaktekvantum for laksefisk generelt og tar med både atlantisk laks, coho, ørret og chinook, er Chile på vei til å passere Norge. Dette vises i figur 1.2.

Det er flere årsaker til dette, men naturgitte betingelser, politiske rammevilkår, priser på innsatsfaktorer, samt organisering og struktur innen næringen i de respektive land er forhold som kan ha sterk innvirkning.



Figur 1.2 Utvikling i slaktekvantum atlantisk laks, coho, ørret og chinook 1990–2004

\*) Tallene for 2004 er estimerte/foreløpige tall

Kilde: Kontali Analyse

Tidligere sammenligninger av laksenæringen i Norge og Chile dekker først og fremst forhold innen produksjon, naturgitte forhold samt enkle sammenligninger av struktur og konkurranseevne (Jf. Bjørndal og Aarland 1999, Bjørndal 2002, Liabø og Nystøyl 2004). Det er også foretatt kartlegginger av næringspolitiske forhold innen havbruksnæringa (KPMG, 2002). Det er imidlertid ikke foretatt analyser av hvordan næringspolitiske virkemidler samt handelspolitiske avtaler påvirker næringens handlingsrom. Dette er ikke tatt inn i komparative analyser med andre land, og det er ikke tidligere sett på betydningen av politiske rammevilkår for den norske havbruksnæringen i forhold til konkurranseevne.

Dette prosjektet dreier seg om en empirisk kartlegging av rammebetingelser, satt i system for å gi en analyse av likheter og ulikheter mellom Chile og Norge. I analysen skal det videre vurderes i hvilken grad rammebetingelsene påvirker næringens konkurranseevne.

Norsk laksenæring står overfor store utfordringer og de siste år har verdens sjømatmarkeder endret seg vesentlig. I en rekke utviklingsland som Kina, Vietnam, India, Ecuador, Brasil, Bangladesh, Costa Rica osv har det vokst fram en rekke store bedrifter som driver oppdrett av fisk og reker. Det som kjennetegner denne utviklingen er at mesteparten av produksjonen blir videreforedlet lokalt og solgt som høykvalitetsprodukter (ready to cook) i avanserte matmarkeder som USA og EU. I Kina foregår også en stadig økende videreforedling basert på importert frossent råstoff, spesielt fisk fra det nordlige Stillehav, som reeksporteres som ferdigvarer til USA og EU. Disse trendene skaper stadig nye utfordringer for hele den norske fiskeri- og havbruksnæringen, og spesielt for den satsing som nå gjøres på oppdrett av nye arter i Norge.

## 1.2 Malsetting og problemstilling

Hovedmålsettingen med prosjektet er å kartlegge hvilken virkning politiske rammebetingelser har på konkurranseevnen for norsk i forhold til chilensk akselaksenæring. Hensikten er å gi norsk laksenæring oversikt over egne og sin sterkeste konkurrents politiske rammevilkår, slik at enkeltaktører, næringen og myndighetene skal kunne foreta strategiske valg og tilpasninger for å øke norsk konkurranseevne. Politiske rammevilkår er viktige både på nasjonalt og internasjonalt nivå, med tanke på å søke å oppnå mest mulig optimale forhold for produksjon, foredling og omsetning. Skal en ta viktige strategiske valg vil det ikke være tilstrekkelig å kjenne til egne rammebetingelser, det vil også være nødvendig å kjenne de sterkeste konkurrentenes handlingsrom. Den komparative analysen med Chile gir en dypere innsikt i egne og den sterkeste konkurrentens rammevilkår, og danner et faglig grunnlag som kan benyttes av statlige organer ved utvikling av næringspolitiske virkemidler og i handelspolitiske forhandlinger.

Det er ikke tidligere foretatt større komparative studier av politiske rammebetingelser knyttet til laksenæringen. Særlig i forhold til handelspolitiske rammebetingelser og markedsadgang er det gjort lite, både med tanke på Norges egne rammebetingelser, men ikke minst i forhold til konkurrerende nasjoners interna-

sjonale avtaler og nasjonale regelverk. På bakgrunn av prosjektets målsetting er arbeidet rettet mot følgende problemstillinger:

- Hvilke forskjeller finnes innen handels- og næringspolitiske rammebetingelser for lakseoppdrett i Chile og Norge?
- Hvordan påvirker og hvilken betydning har handels- og næringspolitiske rammebetingelser for konkurranseevnen til lakseoppdrettere i Chile og Norge?
- Hvilken betydning har de politiske rammevilkårene i forhold til andre faktorer som påvirker Norges konkurranseevne sett i forhold til Chile?
- Hva er bakgrunnen for at det er forskjeller i de politiske rammebetingelsene i Norge og Chile, og hva kan gjøres for å bedre de norske rammebetingelsene?

Rammene for prosjektet gir ikke rom for å utforske fullt ut mulige forklaringer på forskjellene i handels- og næringspolitikken. Vi har likevel i noen grad funnet det naturlig å antyde slike årsaker som kan være gjenstand for nærmere utforskning.

### 1.3 Disposisjon og oppsett av rapporten

Rapportens ulike kapitler dekker, og gir hver for seg grunnlag for svar på de enkelte problemstillingene. I tillegg gjør vi i kapittel 2 rede for en del begreper og gir en kort metodisk beskrivelse og avgrensning av prosjektet. I kapittel 3 gis en oversikt over laksenæringen i Norge og Chile, i dette kapitlet gis det også en indikasjon på hvordan Norges konkurranseevne totalt sett er sett i forhold til Chile. Kapittel 4 gir en oversikt over kartleggingen av de handelspolitiske rammebetingelsene i Norge og Chile for å belyse de forskjellene som finnes. I kapittel 5 finner vi en tilsvarende beskrivelse av kartleggingen av og forskjellene i de næringspolitiske rammebetingelser i de to landene. Kapittel 6 gir en oversikt over hvordan forskjellene i de handels- og næringspolitiske rammebetingelsene påvirker konkurranseevnen, og hva dette har å bety for laksenæringen i de to landene. Til slutt gis det i kapittel 7 en sammenfatning av forskjellene, en gjennomgang av noen mulige hovedårsaker til forskjellene, samt en oversikt over enkelte utfordringer analysen reiser for en framtidig havbrukspolitikk i Norge.

## 2 Analytisk rammeverk

Av Erland Kjesbu og Ivar Pettersen

---

### 2.1 Konkurranssevne

#### 2.1.1 Definisjon av begrepet konkurranssevne

Konkurranssevne er ikke klart definert i neoklassisk økonomisk teori, men få begrep benyttes så hyppig i den økonomiske-politiske debatt, og få andre økonomiske begrep har et så diffust meningsinnhold (Flaten 2003). Uklarheten skyldes at de som bruker begrepet som oftest ikke presiserer hvilken tidshorisont man har i tankene og hvilket økonomisk nivå man er opptatt av. Konkurranssevne kan også være vanskelig å definere da dette er et begrep som dekker mange dimensjoner og som kan betraktes ut fra flere perspektiver, begrepet anvendes også på ulike økonomiske nivå; som for eksempel en nasjon, en næring og en bedrift. En må også ha et forhold til tidsperspektivet når en skal si mer om hva konkurranssevne er.

Vi tar utgangspunkt i følgende definisjon som utgangspunkt for videre diskusjon og konkretisering av begrepet i forhold til dette prosjektet:

*« Konkurranssevne beskriver forutsetningene for å opprettholde og øke den økonomiske verdiskapningen over tid; på bedriftsnivå, næringsnivå og nasjonalt nivå. Konkurranssevne avhenger av konkurranseposisjon og evne til innovasjon og omstilling; på nasjonalt nivå også at full ressursutnyttning og langsiktig balanse i økonomien sikres». (NOU 2001)*

## Utdyping av definisjonen

*«Konkurranssevne beskriver forutsetningene for å opprettholde og øke den økonomiske verdiskapningen over tid....»*

Begrepet verdiskaping er sentralt i definisjonen, i samfunnsøkonomisk forstand betyr verdiskaping at en får en merverdi ut av de goder og tjenester som produseres i forhold til verdien av de knappe ressurser som benyttes. Høyest verdiskaping oppnås når samfunnets knappe ressurser utnyttes mest mulig effektivt. For bedrifter og på næringsnivå er definisjonen i utgangspunktet den samme. Det vil med andre ord her være snakk om å oppnå best mulig avkastning på den kapitalen og den arbeidsinnsatsen som benyttes for å forvalte bedriften eller næringens ressurser.

Dette prosjektet dreier seg om de politiske rammevilkårene i Norge og Chile., både de næringspolitiske rammevilkårene og de handelspolitiske rammevilkårene som laksenæringen i de respektive landene må forholde seg til. Rammevilkårene danner viktige forutsetninger og premisser for hvordan ressursene kan forvaltes og derav hvor stor verdiskapingen blir i de to landene. Verdiskapingen kan variere over tid alt etter hvordan ressursene forvaltes. I dette prosjektet har vi et langsiktig perspektiv på verdiskaping. Skal det oppnås verdiskaping over tid, må forvaltningen av ressursene gi en bærekraftig næring, også på lang sikt.

*«...på bedriftsnivå, næringsnivå og nasjonalt nivå....»*

Dette prosjektet tar for seg laksenæringen i Norge og Chile. Således er det næringsnivået som er analyseenheten. I og med at konkurransevnen til den enkelte bedrift har mye å si for konkurransevnen til næringa som helhet, må en imidlertid også ta utgangspunkt i hvordan de politiske rammebetingelsene påvirker konkurransevnen på bedriftsnivå. I og med at det er snakk om to næringer innen samme bransje i to forskjellige land, får vi også inn et element av nasjonsnivået, men her er «landskampen» begrenset til en spesiell næring i et land i relasjon til tilsvarende næring i et annet land.

*«Konkurranssevne avhenger av konkurranseposisjon og evne til innovasjon og omstilling»*

Konkurranssevnen til en bedrift, en næring eller et land er avhengig av to forhold sett i relasjon til tidsbegrepet: (1) Om bedriften, næringa eller landet er konkurransedyktig i dag, med andre ord hvordan er konkurransesituasjonen og deres forhold til konkurrerende aktører i dag. (2) Om bedriften, næringa eller landet er i stand til å omstilles seg og innovere slik at ressursene kan utnyttes bedre og konkurransevnen øke fremover. Med andre ord er det ikke nok at en har en god konkurranseposisjon i dag for at konkurransevnen skal være god, det er også nødvendig å være innovativ og omstillingsdyktig. En bedrift kan oppnå god lønnsomhet i dag og ha en sterk konkurranseposisjon, men likevel ha svak omstillingsevne. Da blir konkurransevnen mindre god.

Dette prosjektet tar utgangspunkt i dagens situasjon og norsk laksenærings konkurranseposisjon. Prosjektet vil bare i mindre grad se på innovasjons- og utviklingssevne direkte, noe som har betydning for konkurransevnen på lengre sikt. Vi vil imidlertid belyse enkelte faktorer som kan ha betydning for innovasjonsevne og omstilling. Først og fremst gjelder dette faktorer som er knyttet til næringsmiljøet –

dvs. samhandlingen mellom aktørene, og vilkårene for forskning og utvikling. Også gjennom å vurdere eventuelle tiltak laksenæringen og myndighetene i Norge kan iverksette for å bedre konkurransevnen i forhold til den chilenske laksenæringa, vil prosjektet indirekte si noe om innovasjon og omstilling.

*«...på nasjonalt nivå også at full ressursutnyttning og langsiktig balanse i økonomien sikres».*

Det kan være vesentlig forskjell på hva som fremmer konkurransevne på nærings- og nasjonalt nivå. Med tanke på vurderingen av de tiltak laksenæringa og myndighetene bør iverksette for å bedre konkurransevnen for norsk oppdrettsvirksomhet, vil disse bli drøftet i lys av at en ønsker å oppnå optimal utnyttelse av ressursene i et langsiktig perspektiv, med bærekraftig ressursforvaltning sett ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv som siktemål. Å innfri det næringslivet vil karakterisere som bedre rammebetingelser, er ikke nødvendigvis ekvivalent med bedre næringspolitikk sett ut fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. I noen grad vil vi i siste kapittel berøre nasjonale hensyn i forhold næringsens hensyn.

En bedrift oppnår produktivitetsvekst ved å benytte innsatsfaktorene mer effektivt i egen virksomhet, mens produktiviteten i økonomien også øker når ressurser overflyttes til andre bedrifter og næringer som er mer produktive. Det innebærer at myndighetene på flere måter bør ha et annet forhold til konkurransevne enn eiere og ansatte i bedriftene. Svak konkurransevne i enkelte næringer kan skyldes at det er andre næringer som har bedre evne til å avlønne innsatsfaktorene.

## 2.1.2 Konkurranssevne og strategivalg

Konkurranssevnen sier noe om resultatet, men ikke noe om hvordan eller med hvilke strategier knappe ressurser utnyttes. Strategiene er tiltak med sikte på å oppnå varig konkurransevne. For å si noe om konkurransevnen til et land, en næring eller en bedrift vil det derfor være nyttig å se på analyseenhetens konkurransestrategi. Valg av konkurransestrategi vil variere med for eksempel konkurransearenaens muligheter og trusler, samt analyseenhetens sterke og svake sider.

Norsk laksenæring blir sett på som en næring hvor de naturgitte rammevilkårene ligger godt til rette for en kostnadseffektiv produksjon, videre er det en sterk oppfatning i næringen at laks er en homogen råvare hvor det er vanskelig å differensiere med den hensikt å ta ut en merpris. Som i de fleste andre verdikjeder presses prisene på råvareleddet etter hvert som næringen blir en moden næring og kostnadsfokuset forsterkes.

I dette prosjektet blir konkurransevne derfor i første rekke analysert ut fra en såkalt kostnadslederstrategi, hvor forskjeller i kostnadsnivå og muligheter til markedsadgang vil stå sentralt. Hadde en analysert den norske næringsens konkurransevne sett i forhold til den chilenske ut fra en differensieringsstrategi eller en fokuseringsstrategi, kunne resultatene av analysen blitt annerledes.

Konkurransestrategien forankres i kunnskap om konkurransearenaens muligheter og trusler, samt innsikt analyseenhetens sterke og svake sider. Det finnes mange muligheter og trusler på konkurransearenaen (verdensmarkedet) og næringen i Norge og Chile kan ha ulike sterke og svake sider. Mer om de to

landenes sterke og svake sider og bakgrunnen for disse kommer frem i kapittel 3. Der blir laksenæringen og ulike forhold som påvirker dens konkurransevne i de to landene beskrevet nærmere. Videre i rapporten er imidlertid hovedfokuset politiske rammevilkårs betydning for næringen.

### 2.1.3 Maling av konkurransevne

For å gjøre konkurransevnebegrepet mer håndterlig er det i Tabell 2.1 vist en del indikatorer på konkurransevne på bedrifts-, nærings- og nasjonsnivå. Tabellen er også inndelt i forhold til at konkurransevnebegrepet sees på som dynamisk, det er gjort en gruppering i forhold til konkurranseposisjon og innovasjons- og omstillingsevne.

Tabell 2.1 Illustrasjon av mulige indikatorer på konkurransevne

| Analyseniva | Konkurranseposisjon    | Innovasjons- og omstillingsevne |
|-------------|------------------------|---------------------------------|
| Bedrift     | Lønnsomhet             | Innovasjon                      |
|             | Soliditet              | Kompetanse                      |
|             | Markedsandel           | Ledelse                         |
| Næring      | Markedsvekst           | Klyngeeffekter                  |
|             | Markedsandeler         | Konkurranse                     |
|             | Etableringsrate        | Kunnskapsinvesteringer          |
|             | Internasjonalisering   |                                 |
| Nasjon      | BNP per innbygger      | Utdanning og FoU                |
|             | Produktivitetsvekst    | Mobilitet i arbeidsstyrken      |
|             | Lønns- og kostnadsniva | Kapitalmarkedets effektivitet   |
|             | Sysselsettingsgrad     | Reguleringsreformer             |
|             | Naturressurser         |                                 |

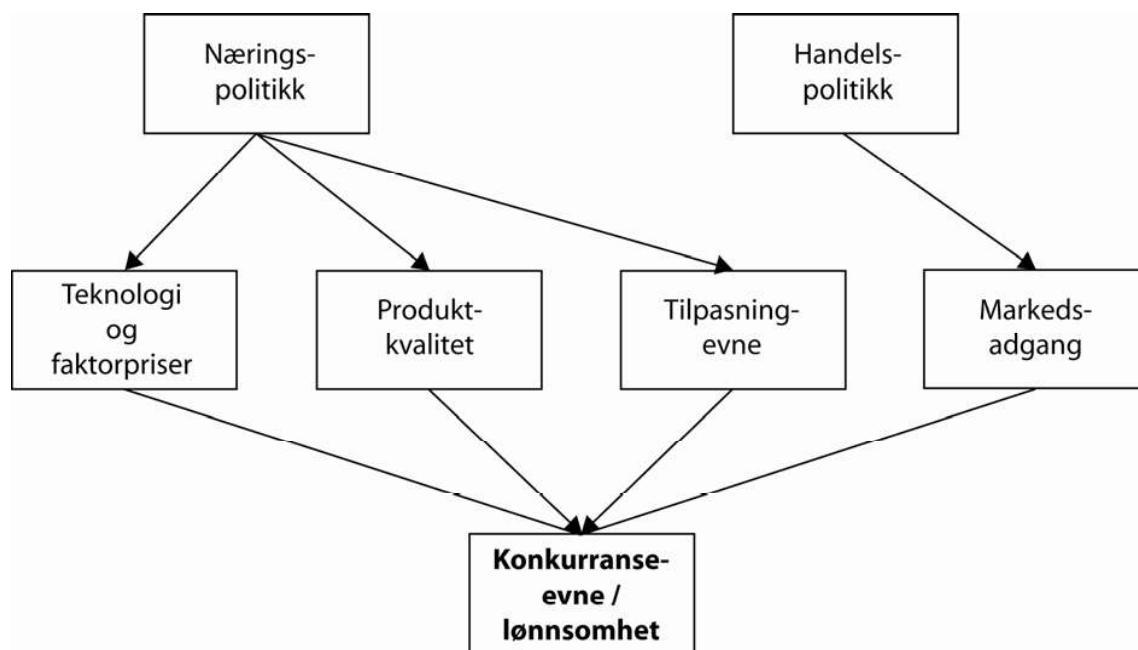
Kilde: Hope (2002)

Den økningen i markedsandel chilensk oppdrett har tatt de senere årene, er en indikasjon på at næringa i Chile har bedret sin konkurranseposisjon i forhold til andre. Dette prosjektet vil som nevnt ikke gå i dybden på forhold knyttet til innovasjons- og omstillingsevnen i Norge og Chile. Prosjektet vil heller ikke gi en fullstendig analyse av konkurransevnen i de to landene. Arbeidet vil konsentreres rundt en sammenligning av de politiske rammevilkårene som påvirker konkurransevnen til laksenæringa i Norge og Chile.



## 2.2 Sammenhenger mellom handels-, næringspolitikk og konkurransevne

Analysen tar utgangspunkt i at næringspolitikk og handelspolitikk kan sees som to selvstendige deler av havbrukssektorens rammebetingelser. Vi er i utgangspunktet ikke opptatt av å forklare bakgrunnen for nærings- og handelspolitikken. Nærings- og handelspolitikken påvirker konkurransevne og lønnsomhet i havbrukssektoren gjennom primært fire forhold: Teknologi og faktorpriser, produktkvalitet, tilpasningsevne og markedsadgang. Analysen har som utgangspunkt at disse enkle relasjonene kan forklare vesentlige forskjeller i konkurransevnen for chilenske og norske oppdrettere. Studien skal bl.a. drøfte om det er andre forhold og sammenhenger som er av større betydning.



Figur 2.1 Forklaringsfaktorer og relasjoner i analysen

### Næringspolitikk

Næringspolitikk kan deles i to, den generelle/brede og den spesielle/småle næringspolitikken. Den generelle næringspolitikken omfatter næringspolitiske forhold som berører alle/de fleste næringer i et land. Sentrale områder som kan nevnes i den sammenheng er skatt, generelle avgifter som investeringsavgift, arbeidsgiveravgift og miljøavgifter, generell forsknings og utdanningspolitikk, kredittpolitikk med mer. Den spesielle næringspolitikken omfatter forhold som kun berører enkelte næringer, for laksenæringen innebærer det særavgifter knyttet til oppdrettsvirksomhet, spesielle lover og regler som stiller krav til etablering og drift av oppdrettsanlegg, produksjons- og eierskapsreguleringer, virkemiddelapparatet knyttet til næringen med mer.

Næringspolitikken er ikke presist avgrenset i denne studien, men analysen tar utgangspunkt i typiske elementer av en smalt definert næringspolitikk. Imidlertid vil vi også se på enkelte sider ved reguleringen av finansaktørene som betjener næringen og skatte- og avgiftspolitik. Begge de sistnevnte elementene er typiske deler av en bred næringspolitikk; dvs. den delen av næringspolitikken som sammen med for eksempel utdannelses-, arbeidsmarkeds-, areal- og pengepolitikken kan ha stor innflytelse på næringens konkurransevne uten å være en del av ansvarsområdet for næringspolitisk myndighet.

## **Handelspolitikk**

I forhold til handelspolitikken studerer vi innholdet i ulike handelsavtaler Norge og Chile har forhandlet fram. Poenget med dette er å få fram hvilke handelspolitiske rammebetingelser de to landene har klart å få på plass på markeder av betydning for laksenæringen. For Norges del står EØS-avtalen og EFTAs tredjelandsavtaler sentralt i dette. For Chiles del framstår bilaterale frihandelsavtaler som spesielt viktige. For det andre studerer vi de handelspolitiske strategiene til Norge og Chile. Vi er her spesielt interessert i de sektorvise tilnærmingene til de to landene og bakgrunnen for at disse er blitt som de er blitt. For det tredje studerer vi Chiles og Norges forhold til WTO. I denne delen står WTOs handelspolitiske gjennomgang av de to landene spesielt sentralt.

## **Forhold som påvirkes av politikken og som påvirker konkurransevnen**

Teknologi og faktorpriser bestemmer aktørenes produktfunksjoner, dvs. både kostnader for gitte produksjonsmengder og eventuelle skala- og breddefordeler. Skalafordele betyr synkende enhetskostnader med økende volum, breddefordeler vil si synkende enhetskostnader eller andre konkurransefordeler som følge av økende sortiment. Næringspolitikken påvirker teknologien bl.a. gjennom offentlig FoU-politikk, mens faktorprisene kan påvirkes av skatte-, utdannelses- og kredittmarkedspolitik. Dersom det er store skala- og breddefordeler i næringen, vil den delen av næringspolitikken som påvirker næringsstrukturen, være av særlig stor betydning.

Produktkvaliteten avgjør grad av produkt differensiering eller hvilket prisnivå produktet kan oppnå. Kvalitet kan her være for eksempel produktets fysiske kvalitet eller innpakking. Næringspolitikken innflytelse kan ligge både i FoU-politikken og struktur-/eierskapspolitikken.

Tilpasningsevnen dreier seg om bedriftenes evne til å ta konsekvensen av skiftende markedsforhold, teknologi, faktorpriser og politikk. Tilpasningsevnen er dels et spørsmål om foretaksinterne forhold og i stor grad avhengig av bransjens egenskaper som næringsmiljø. Sammenhengen mellom foretakets utviklingsmuligheter og næringsmiljøet er gjenstand for stor oppmerksomhet i både næringsøkonomisk teori og innovasjonsteori. Begge teorier understreker at samspillet mellom foretakene kan være avgjørende for utviklingsevnen til virksomhetene. Samspillet er igjen avhengig av blant annet strukturen i næringen, myndighetenes interaksjon med bedriftene, reguleringsregimet, interaksjonen mellom bedrifter og forskningsmiljøer, tilgangen på lokale underleverandører, tilgangen på kompetent arbeidskraft, interaksjonen mellom kunder og leverandører, samt tilgangen til et kompetent og

investeringsdyktig lokalt eiermiljø. Vi vil forsøke å identifisere hvordan elementer av næringspolitikken påvirker disse forholdene.

Med markedsadgang forstås her handelspolitiske forhold som påvirker oppnådde priser og transaksjonskostnader for norske eksportører av havbruksprodukter på eksportmarkedene. Vi kjenner ikke til norske importbegrensninger for eksempel på innsatsfaktorer i havbruksnæringen som påvirkes vesentlig av norsk handelspolitikk. Handelspolitiske bestemmelser om markedsadgang dreier seg først og fremst om tariffære- og kvantitative handelsrestriksjoner; dvs. toll og kvoter, men også handelsfasilitering er viktig. Transaksjonskostnadene i internasjonal handel med fisk påvirkes for eksempel av veterinære bestemmelser, tollprosedyrer, opprinnelsesregler osv. Politiske betingelser for etablering av bransjekontorer, direkte investeringer og utenlandsk eierskap kan også ha betydning for i hvilken grad en norsk eksportør av oppdrettsprodukter kan oppnå jevnbyrdige betingelser i forhold til konkurrerende eksportører i Chile.

## 2.3 Metodikk

For å belyse de skisserte problemstillingene sammenlignes de norske oppdretternes rammevilkår med de politiske rammevilkårene som chilenske oppdrettere opererer under. Med andre ord gjennomføres det en komparativ studie av de viktigste politiske rammevilkårene som berører laksenæringen i de to landene. Det gjennomføres en kartlegging av næringspolitikken og en ren kartlegging av hvilke handelspolitiske rammebetingelser som påvirker laksenæringen i Norge og Chile. Denne kartleggingen gjennomføres ved at lovverk og forskrifter knyttet til næringspolitiske rammebetingelser, og handelsavtaler samt at annet internasjonalt regelverk knyttet til handelspolitiske rammebetingelser gjennomgås og beskrives.

Ut fra kartleggingen foretas en sammenligning hvor prosjektet har undersøkt videre på de områder det er størst forskjell på rammebetingelsene og de områder som har mest betydning for konkurranseevnen. Konsekvensene av de viktigste forskjellene belyses for å si noe om hvordan forskjellene virker inn på konkurranseforholdet mellom de to landene. Konsekvensutredningene i kapittel 6 baserer seg på ulike metoder avhengig av hvilke rammebetingelser som behandles og data-tilfang.



## 3.1 Historikk og kulturelle forskjeller

Oppdrett av ørret har omtrent like lange tradisjoner i Norge og Chile. I 1850 årene brakte tyske immigranter ørret til Chile, omtrent samtidig kom de første ørretoppdretterne i gang i Norge basert på dansk kunnskap. Senere på 1800 tallet ble regnbueørret innført til Norge fra USA og fram til slutten av 1960 tallet var det den arten som det i varierende omfang ble drevet oppdrett på i Norge. Fra 1960 og utover begynte flere å eksperimentere med oppdrett av atlantisk laks, og mærteknologien ble utviklet.

Ferskvannsdelen (smoltproduksjon) var teknisk utviklet gjennom etablering av kultiveringsanlegg ved flere av de store lakseelevene. Det nye var oppfôring av laksen i nøter i saltvann. Laksen hadde en høy image som matvare, og kilenotfiskerne kunne oppnå priser på 100–150 kroner etter dagens pengeverdi.

Rundt 1970 var det flere, både oppdrettspionerer, forskere og politikere som så store muligheter for å utvikle en ny næringsvei i Norge. Disse tankene, visjonene, ble til i et Norge som var sterkt preget av en klar distriktstankegang, og laksenæringen som et nytt alternativ for fiskerbonden. Høsten 1971 fremmet Fiskeridepartement og Landsbruksdepartement i fellesskap et forslag om å utrede «mulighetene av at kunstig utklekking og oppdrett av fisk utvikler seg til en levedyktig næringsvei.» Det inngikk også i forslaget at utvalget skulle vurdere en prioritering av forskningsoppgavene. Utvalget som skulle forestå utredningen ble oppnevnt 25.02.1972 og fikk navn etter formannen, tidligere fiskeriminister og fylkesmann Nils Lysø.

Det var stor enighet i utvalget at næringen måtte reguleres, og en av oppdretterne i utvalget (Sivert Grøntvedt) uttalte i et intervju (Osland 1990):

*«--- eg såg oppdrettsnæringa som skreddersydd for utkantstrøk, og skulle ho bli det, måtte det regulering til. I 1972 såg ein nemlig at sterke kapitalkrefter ville inn i akvakultur, utgreiingar frå internasjonale konsulentfirma hadde peika ut havbruk som satsingsområde for den som ville ha fleire bein å stå på. Storkapitalen hadde bruk for oppdrettsnæringa, men det hadde distrikts-Noreg og. Eg er hundre prosent sikker på at viss vi ikkje hadde fått konsesjonslova, hadde det sett heilt annleis ut i norsk oppdrettsnæring i dag. Nå har vi mange små anlegg. Avgjerda om å avgrense produksjonen i kubikk, men likevel sette grensa såpass høgt at oppdrett kunne drivas sjølstendig, var med å skape den strukturen næringa har i dag».*

Dette ble uttalt i 1990, i Erna Oslands bok «Å dyrke havet.»

I Lysø-utvalget var det dissens om reguleringen skulle settes i tonn slaktekvantum per år eller i form av mærvolum. Et mindretall gikk inn for at maksimal produksjon per anlegg (selskap) skulle settes til 50 tonn.

Med utgangspunkt i utvalgets foreløpige innstilling ble det i 1973 vedtatt en midlertidig fiskeoppdrettslov. Loven hadde karakter av en næringspolitisk reguleringslov. I tillegg til de distriktpolitiske målsettinger ble det i lovens formål også tatt inn at den skulle sikre at utdelingen av nye konsesjoner skulle stå i rimelig formål til omsetningsmulighetene. Selv om den siste målsettingen ble tatt bort i lovendringene i 1985, har det tankegods som lå i det første lovfremlegget preget den norske laksenæringen fram til dags dato. Det var imidlertid produksjonsmulighetene og ikke markedsmulighetene som ble satt i fokus.

I Norge fantes allerede en rekke ferskfiskeeksportører. De hadde solgt fersk laks i sesongene, nå kunne de tilby produktene året rundt, og tok gjerne på seg den lite risikofylte oppgaven med å selge fisken inn i markedet. Ferskfisksalg er typisk spotpreget, den fisken som blir landet blir kjøpt av eksportøren forutsatt at han har en kjøper i markedet. Prisene settes på dagbasis ut fra tilbud og etterspørsel, og eksportøren kan beregne sine marginer ganske eksakt. Kjøperne i Europa har tilpasset seg dette systemet, og selv om det etter hvert har skjedd store strukturendringer i produsentleddet i Norge må de norske aktørene, små som store, tilpasse seg reglene i spotmarkedet.

Som i Norge ble det i Chile i varierende omfang drevet forsøk med oppdrett av ulike typer laksefisk fra 1850 og fram til ca 1970. En avtale mellom Japan og Chile om å introdusere coho laks i Chile ble inngått i 1969, og tidlig på 70-tallet ble det gjort forsøk både med coho og chum ved hjelp av japansk ekspertise. Rundt 1980 kom de første kommersielle selskapene i drift, og som det står i boka *Aquaculture in Chile*, utgitt av Technopress og SalmoChile (Vergara et.al 2004):

*«From the start, the effort was geared towards reaching the international market. The state contributed by creating the Regional planning Service, Serplac, in regions X and XI,*

*which together with Corfo and the Office of the Undersecretary for Fisheries, developed and financed feasibility projects to farm salmon with foreign technical and financial help».*

De norske reguleringene gjorde at de som hadde kapital og kunnskap her ikke kunne starte oppdrett i Norge, disse aktørene søkte i stedet ut blant annet til Chile, Island, USA, Canada og Skottland.

Allerede i 1984 var det første norske selskapet på plass i Chile, Chisal, og det ble et av pionerselskapene der nede. Flere større selskaper, både japanske og chilenske, så mulighetene til rask ekspansjon, og startet med oppdrett av coho, regnbueørret og atlantisk laks videre utover på 80-tallet.

Chile hadde allerede en stor fiskeindustri, fiskemel og hermetikkfabrikker, men ingen ferskfiskeeksportører. Fra første stund av tok lakseselskapene seg selv av markedsføring og salg. I starten av laksenæringen i Chile, var det ikke «småbonden» som ble tildelt konsesjoner og som gikk inn i næringen. Snarere tvert imot var det konglomerater som allerede var store innen gruvedrift, luftfart, fiske, skogdrift, eiendom osv. Aktører som allerede tenkte forretningsmessig, og som man kan anta var opptatt av å skape de mest hensiktsmessige strukturene for å tjene penger. Tankegangen har vært mer industriell og markedsorientert enn i Norge. Videre er næringen i Chile mye mer konsentrert geografisk. Dette skyldes en kombinasjon av infrastrukturmessige forhold og at de biologiske forholdene er rimelig optimale i Region X (Puerto Montt).

Lovgivningen i Chile har vært mindre restriktiv enn i Norge når det gjelder miljøkrav og medisinbruk. Imidlertid var dette tilfellet også i Norge tidligere, og da spesielt med mye bruk av medisiner på 1980-tallet. Det tar tid for lovgivende myndigheter å tilpasse seg en næring i sterk vekst, og det er vel rimelig å anta at chilenerne gradvis tar oss igjen og på enkelte områder passerer oss. Chile har hatt fordelene av at Norge har gått opp løypa på forhånd. Norge har tatt kostnadene ved å prøve og feile, mens teknologien gradvis har blitt overført til Chile.

Norge er et relativt homogent samfunn med relativt små forskjeller mellom fattig og rik. I Chile er forskjellene mye større og man har et mye mer hierarkisk samfunn. Chilenerne er markedsorienterte og er mye mer aktive i markedet enn Norske selskaper. Norske selskaper har i stor grad vært produksjonsorienterte, og overlatt markedsarbeidet til eksportørene.

I forhold til Chile og utviklingen der er det to forskjeller som klart kommer fram, og som begge er næringspolitisk betinget.

- Myndighetenes kontroll med tildeling av matfisk-konsesjoner
- Distribusjonssystemet, med uavhengige eksportører, omsetningen av laksefisk var underlagt Råfiskloven, «Lov om omsetning av råfisk» fra 1978 til 13.11.1991.

Næringspolitikken som ble ført, og som hadde idealistiske målsetninger, distriktsutbygging, lokalt eierskap, småskalavirksomhet etc. innbygd, bygget også på tanken om solidaritet. Dersom markedet ble vanskelig, skulle *alle* oppdretterne redusere produksjonen.

Men gammel økonomisk teori tilsier at i en presset markedssituasjon med mange små tilbydere vil ingen enkeltoppdretter ta ansvar for overproduksjonen. Tvert imot, enkeltoppdretteren vil vurdere det slik at hans evne til å påvirke markedsprisene er lik null, derimot kan han senke sitt kostnadsnivå ved å øke produksjonen.

Opp gjennom tidene har det vært flere forsøk å få til frivillige produksjonsregulerende tiltak, men alle har hatt liten eller ingen virkning for det totale utbudet av laks.

Høsten 1989, samt i 1993 ble det gått ut med oppfordringer om fôringsstopp. Fiskeoppdretternes Salgslag (FOS) satte maksimalgrenser for smoltutsettet per konsesjon i 1989 og 1990, men krasse rundskriv og appeller på oppdrettermøtene hjalp lite.

Innfrysningsordningen som ble innført 05.01.1990 med formål å fryse inn overskuddsfisk for å løfte ferskfiskprisen, ble raskt et marked for oppdretterne. Innfrysningsordningen garanterte i over et år for fullt oppgjør for levert fisk. Dette bidro til å fremme økt produksjon.

Innføringen av fôrkvoter f.o.m. 01.03.1996 var et forsøk å lage et regelverk som kollektivt begrenset produksjonen av hensyn til truslene om handelspolitiske restriksjoner i hovedmarkedet EU. Fôrkvotene ble innført etter at man først hadde flere aksjoner i 1995 med frivillig reduksjon i fôringen, og da det ikke fungerte, innførtes en myndighetsbestemt fôringsstopp for fisk over 2 kg i perioden 01.12.1995–15.01.1996. Konsekvensene av fôrkvoteordningen er nærmere beskrevet i kapittel 6.

Fôrkvotene ga en falsk trygghet for aktørene, og medførte at de i begrenset grad tok markedsmessige hensyn i styringen av produksjonsøkningen. Dette ble tydelig senest høsten 2001 da en begynte å se virkningen av de økte smoltutsett i 2000 globalt. Prisene falt kraftig gjennom hele 2001, fra kr 25,51 i mars til kr 15,72 i 2003 (FNL, lev. Oslo), dvs. nesten 40 %, i Chile gikk eksportprisen for fersk filet ned fra USD 4,73/kg til USD 3,11 i desember (–35 %). Mens en i Chile reduserte smoltutsettet høsten 2001, gjorde norske oppdrettere det motsatte! Dette medførte at mens de chilenske bedriftene kunne rapportere om overskudd allerede for år 2002, tok det ennå ett år før den norske næringen begynte å tjene penger igjen (2004). Oppsummert kan en si det slik at mens en i Norge har prøvd å innføre kollektive reguleringsordninger, har en i Chile overlatt produksjonstilpassningene til den enkelte aktør. Den andre store forskjellen mellom Norge og Chile er valg av distribusjonssystem. Mens de chilenske selskapene har stått for markedsføring og eksport selv, har de norske produsentene, med noen få unntak, overlatt denne oppgaven til frittstående eksportører. Slik var det i begynnelsen på 70-tallet og det skjedde en ytterligere sementering av strukturen da førstehåndsomsetningen av laksefisk ble underlagt Råfiskloven, lov om omsetning av råfisk, i 1978.

I 1974 og 1975 lå lakseprisen til oppdretter på 70–80 kroner/kilo. I 1978 var prisen falt til ca. kr 30. Mange av oppdretterne har fiskerbakgrunn og kjente til den beskyttelse fiskerne hadde i forhold til kjøpersiden i kraft av Råfisklovens bestemmelser. Fiskeoppdretternes Salgslag AL (FOS) ble operativt høsten 1978.

De som skulle kjøpe laks måtte ha godkjenning fra FOS. De som skulle eksportere måtte ha eksporttillatelse. Det ble i praksis satt et tak på antall kjøpere/eksport-



tører på ca. 70, og begrensningen medførte at det faktisk var en viss omsetning av kjøpetillatelse. FOS arbeidet med markedsføringen av norsk laks og bidro også i mange fellesoppgaver som finansiering av forskning avlsprogram etc.

Respekten for kjøperkorpset/eksportørene gjorde at de forsøk som ble gjort på å danne et oppdrettereid kjøperselskap, strandet (Norfood Group AL var et forsøk). Etter at FOS gikk konkurs i 1991 og oppdretterne bestemte at omsetningen ikke skulle underlegges Råfiskloven, ble det grunnleggende distribusjonssystemet opprettholdt.

Arbeidsdelingen mellom produsent og eksportør i Norge har skapt grunnlag for et førstehåndsmarked, et spotmarked, med ukentlige prisnoteringer for førstehåndsledet. Siden produsent og eksportør i Chile er samme selskap, finnes ikke samme prisnoteringssystem der.

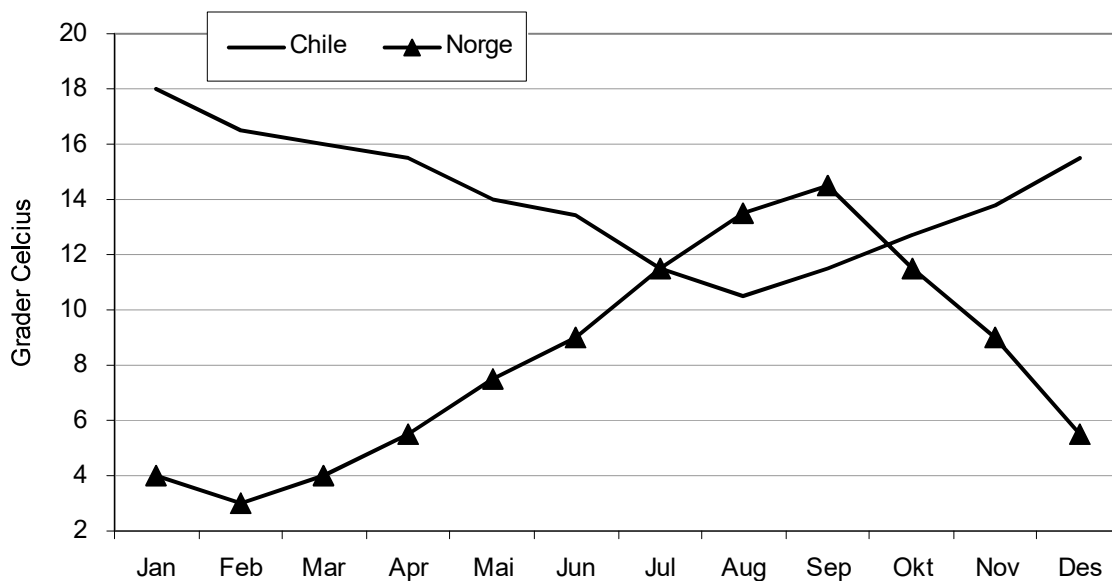
## 3.2 Naturgitte forhold og lokalisering

Optimal temperatur for oppdrett av laks er mellom 13–17°C. Ifølge tilveksttabeller (AKVAFORSK) vil tilveksten ved 16°C være dobbelt så høy som ved 8°C. Trivselen hos fisken er høyest i den lavere del av temperaturområdet, mens veksten er teoretisk høyest i den høyere del av området. Høy temperatur vil imidlertid medføre økt metabolisme (forbrenning) og dermed et høyere oksygenbehov. Dette behovet blir ikke like effektivt dekket ved høy temperatur, og tilførselen av oksygen blir ytterligere svekket ved mye groe på mærene fordi det fører til redusert vanngjennomstrømming. Ved temperaturer over 17°C vil vi derfor få avtagende tilvekst og fisken mister appetitten og blir sløv. I tillegg spiller lys en viktig rolle. I Nord-Norge vil perioder med midnattssol gi ekstra god tilvekst, gitt samme temperatur.

I Norge er temperaturen lavere på vinteren (2–6 °C) og høyere om sommeren (16–20°C). Derfor har man i Norge veldig god tilvekst på sommeren/ettersommeren, mens man i januar–mars har veldig lav tilvekst. Denne variable veksten resulterer i ujevn etterspørsel etter fôr, og dermed ujevn kapasitetsutnyttelse over året i fôrfabrikkene, og for så vidt også i mæranleggene.

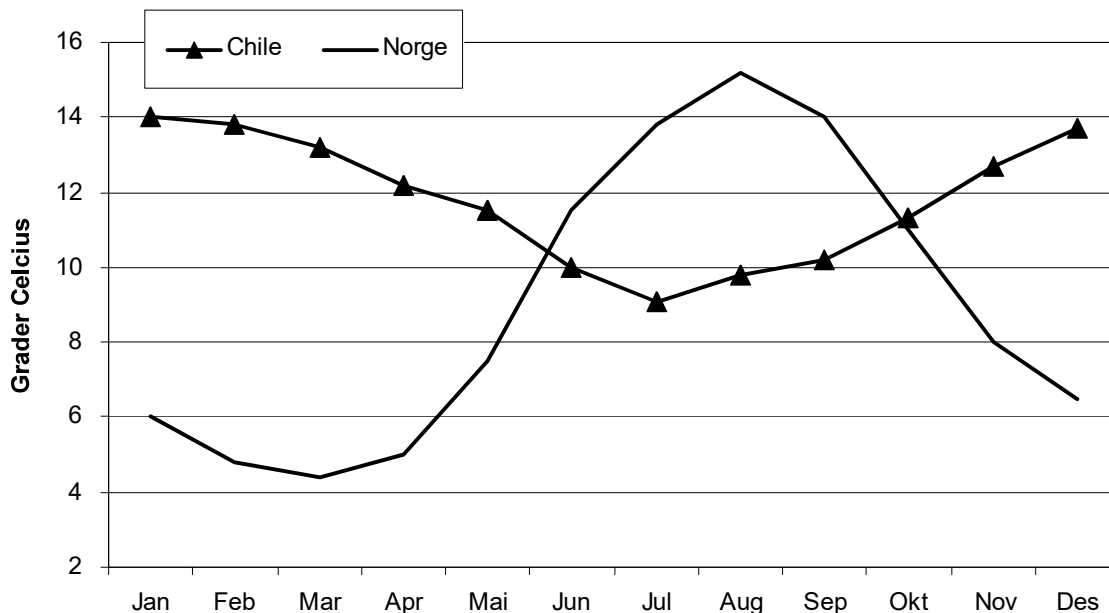
I Chile er temperaturen mer stabil i løpet av året, og ligger for det meste mellom 8–15°C. Dette gir en raskere tilvekst, og fisken når dermed slaktestørrelse tidligere. Chile har stor tidevannsforskjell (4–5 meter), noe som fører til god utskiftning av vann og avfallsstoffer.

Figur 3.1. viser variasjonene i ferskvannstemperaturer i Norge og Chile. Kurven er forsøkt normert til å gjelde et gjennomsnitt for de respektive landene. Lokale variasjoner vil derfor forekomme, størst for Norge.



Figur 3.1 Oversikt over ferskvannstemperaturer i Norge og Chile gjennom året

I figur 3.2 vises en normalkurvene for sjøtemperaturer i Chile og Norge.



Figur 3.2 Oversikt sjøtemperaturer i Norge og Chile gjennom året

Sjøanleggene i Chile er lokalisert i et avgrenset område i Distrikt X. I samme område er det rikelig tilgang på ferskvannslokaliteter. I dette området er også infrastrukturen godt utbygd. Utviklingen i laksenæringen i et forholdsvis avgrenset område har også gitt grunnlag for en betydelig velstandsutvikling. På få år har Puerto Montt blitt verdens laksehovedstad.

Sjøanleggene ligger lokalisert hovedsakelig på vestsiden av sjøområdet mellom øya Chiloe og fastlandet. Lenger sør, i Distrikt XI, finnes en rekke gode lokaliteter, men infrastrukturen der er ennå svak. Men det foregår en stadig utbygging i området, og flere anlegg er under etablering. Dagens produksjon i Chile foregår i et område som grovt sett tilsvarer Trøndelagsfylkene i Norge. Tar en med områdene i Distrikt XI, får en samlet utstrekning som tilsvarer Nordland fylke. Dette framgår klart av figur 3.3 som sammenligner oppdrettsområdene i Norge og Chile. Her er slaktekvantumet for distrikt 10 og 11 sammenlignet med hhv. Trøndelag og Nordland.

**Tabell 3.1 Lokalisering av oppdrettsnæringen i Chile vist ved slaktekvantum i tonn (tall fra 2001)**

| <b>Region</b>     | <b>Norge</b> | <b>Chile</b> |
|-------------------|--------------|--------------|
| Totalt for landet | 477 000      | 484 000      |
| Trøndelag         | 80 000       | –            |
| Region X          | –            | 422 000      |
| Nordland          | 86 000       | –            |
| Region X + XI     | –            | 480 000      |

Det finnes lokaliteter helt sør i Distrikt XI også, men produksjonen der er svært begrenset da avstandene til bearbeidingsfabrikkene er større og ikke minst fordi infrastrukturen er dårlig utbygd, noe som vanskeliggjør eksport av fersk fisk.

Det er å anta at produksjonen i Chile kan mangedobles dersom en utnytter lokalitetene i Distrikt X og XI.

Lakseproduksjonen i Chile har en gang vært hemmet av værphenomenet El Nino, det skjedde i 1998/99 og forårsaket et fall i produksjonen. El Nino skal historisk inntreffe ca hvert 7 år og gir høye sjøtemperaturer og tørke. I Norge har vi de siste år hatt høye sjøtemperaturer i Sør-Norge, noe som igjen har hemmet tilveksten. I kapittel 3.6 er de naturgitte forskjellene mellom Norge og Chile forsøkt kvantifisert produksjonskostnadsmessig.

### 3.3 Struktur og omfang

Strukturen i Norge og Chile er radikalt forskjellig. Den norske oppdrettsloven la inntil juni 1991 klare begrensninger på den norske strukturen, ingen enkeltperson kunne ha majoritetsinteresse i mer enn en konsesjon. Dette medførte at en rekke norske selskaper som Elkem, Selmer Sande, Orkla, Stolt SeaFarm, Bergesen med flere, som så potensialet i laksenæringen, var forhindret i å investere i Norge og søkte ut for å investere i laksenæringen i andre land.

De norske oppdrettsselskapene var gründerbaserte, hvor initiativtakeren, eieren, hadde bakgrunn som fisker, lærer, gårdbruker osv. I disse lokale selskapene var det ikke plass for de mange som etter hvert tok høyere utdanning i

akvakultur ved Universiteter og Høgskoler i Norge. Disse fikk arbeide i de store norske selskapene som investerte i utlandet. Slik skjedde en betydelig kapital- og teknologioverføring til land som Chile, USA, Canada, Island; Australia, Irland og Skottland. Flere milliarder NOK ble investert i anlegg som nesten alle uten unntak gikk konkurs eller ble solgt etter en tid (bortsett fra i Chile og Australia). Da det var vanskelig å få lokal finansiering i disse landene, ble mange av prosjektene finansiert av norske banker som ble påført store tap.

Da oppdrettsloven ble endret i 1991, hadde laksenæringen et dårlig rykte og ingen andre store norske selskaper enn Norsk Hydro og Stolt Seafarm sto klare til å bidra i restruktureringen av laksenæringen. Det ble derfor de regionale gründere som tok grep, begynte å kjøpe konsesjoner, etablere slakteanlegg osv.

Egenkapitalandelen var liten, men god underliggende drift ga god inntjening i 1992, 1993 and 1994, slik at en kunne ekspandere. Dessuten var konsesjonsprisene lave. Flere så fort at en kunne oppnå betydelige stordriftsfordeler med å samle flere konsesjoner på en hånd. Dessuten kunne en få bedre smittevern ved at selskapet fikk en fjord «alene». 2–3 konsesjoner drevet på samme lokalitet ga lavere lønns-kostnad per kilo, ved å utnytte kapasiteten på slakteriet kunne en fort halvere slakte og pakkekostnadene. Men de som styrte denne strukturprosessen var produksjons-folk, salg og eksport lot de eksportørene ta seg av.

I perioden 1973 til 1985 var også produksjonen av smolt konsesjonsbelagt. I 1985 ble smoltproduksjonene frigitt, noe som igjen medførte storstilt utbygging av smoltanlegg og tilhørende opptrapping av produksjonen.

På midten av 80-tallet opprettet Norske Fiskeoppdretteres Forening et eget avls-system, hvor retten til å produsere rogn ble gitt til egne stamfiskstasjoner. Dette medførte en treleddet produksjonskjede: Rogn-smolt- matfisk. Med selvstendige bedrifter i hvert ledd. Gradvis har de leddene blitt mer integrerte, men fremdeles et stykke igjen til en får samme grad av integrasjon som i Chile.

På matfiskleddet har en i Norge det siste 10 år hatt følgende utvikling (Figur 3.3).

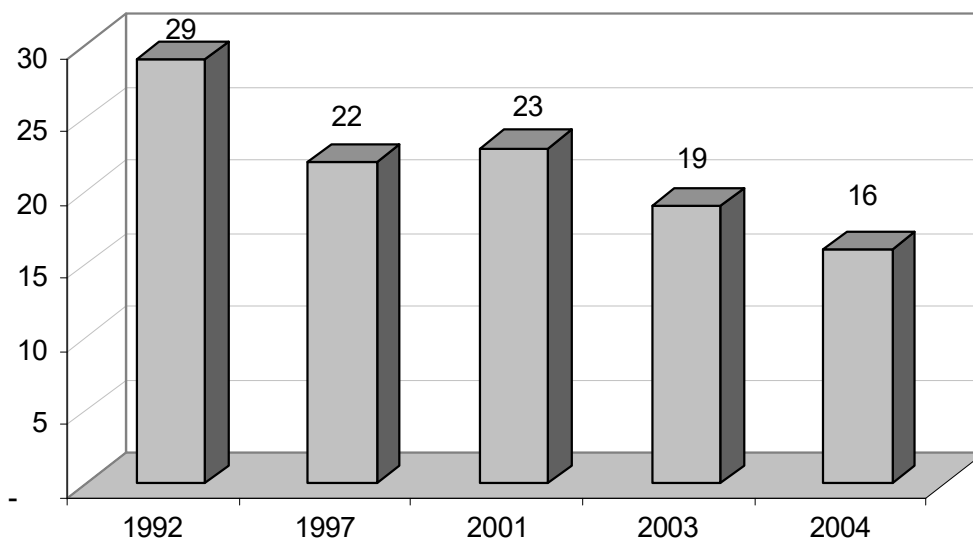
| Fordeling av konsesjoner pr. selskap | 1994           |                    |              | 1998           |                    |              | 2004           |                    |              |
|--------------------------------------|----------------|--------------------|--------------|----------------|--------------------|--------------|----------------|--------------------|--------------|
|                                      | Antall selskap | Antall konsesjoner | %            | Antall selskap | Antall konsesjoner | %            | Antall selskap | Antall konsesjoner | %            |
| 1 konsesjon                          | 221            | 221                | 31 %         | 65             | 65                 | 9 %          | 38             | 38                 | 4 %          |
| 2 - 5 konsesjoner                    | 130            | 342                | 49 %         | 95             | 283                | 37 %         | 82             | 223                | 25 %         |
| 6-10 konsesjoner                     | 6              | 53                 | 8 %          | 15             | 97                 | 13 %         | 8              | 59                 | 7 %          |
| > 10 konsesjoner                     | 5              | 76                 | 12 %         | 15             | 315                | 41 %         | 23             | 565                | 64 %         |
| <b>SUM</b>                           | <b>362</b>     | <b>692</b>         | <b>100 %</b> | <b>190</b>     | <b>760</b>         | <b>100 %</b> | <b>151</b>     | <b>885</b>         | <b>100 %</b> |

Figur 3.3 Eierkonsentrasjonen økte fra 1994–2004

Antall konsesjoner har økt med 193, men antall selskaper er redusert fra 362 i 1994 til 151 i 2004. Antall slakterier er redusert vesentlig. Mens det i 1998 var 180

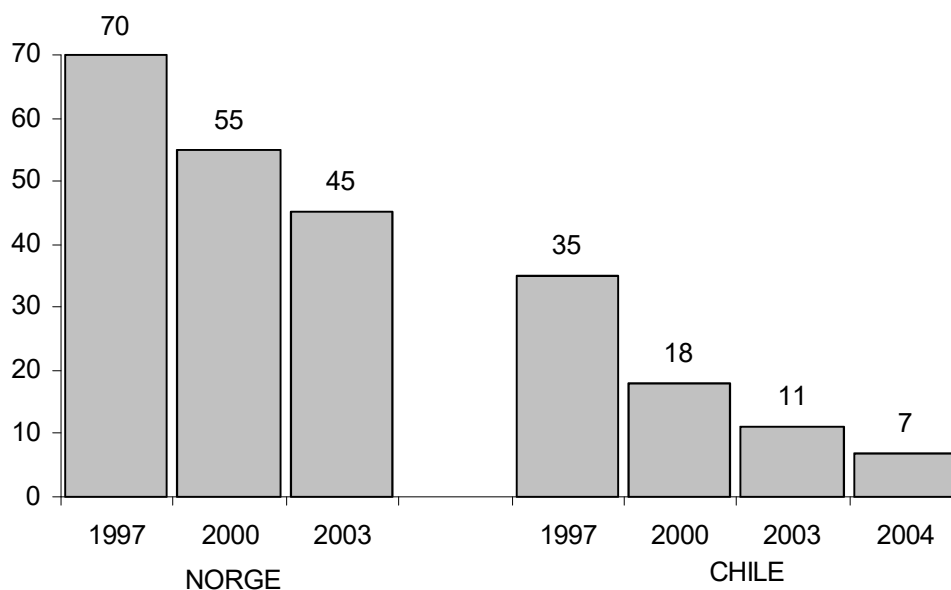
slakterier var antallet i 2000 kommet ned 98, og i 2004 regner en at 65 slakteanlegg var i drift.

Inntil 1991 var eksportørlisensene konsesjonsbelagt. I 1991 kom en ny fiskeeksportlov samtidig som Fiskeoppdretternes Salgslag gikk konkurs og oppdretterne vedtok at førstehåndsomsetningen av oppdrettet laksefisk ikke skulle være underlagt Råfiskloven. Konsentrasjonen på eksportørleddet har tatt lengre tid enn for produsentleddet. I 1992 hadde 29 eksportører 80 % av eksporten av laks fra Norge, i 2004 var antallet redusert til 16 (Figur 3.4).



Figur 3.4 Antall eksportører som står for 80 % av salget av laks og ørret i Norge

I Chile økte antallet lakseselskaper gradvis til midten av 90-tallet til 64. De siste år har antallet blitt redusert til ca. 25. Reduksjonen har skjedd gjennom fusjoner og oppkjøp. Ca 60 % av den chilenske produksjonen skjer i nasjonalt eide selskaper. Konsentrasjonen er langt større enn i Norge (Figur 3.5)



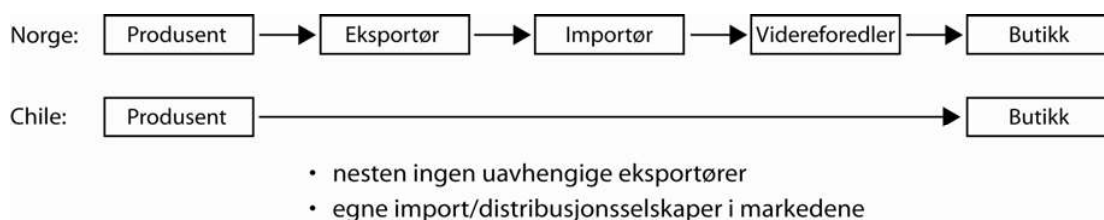
Figur 3.5 Antall aktører som står for 80 % av produksjonen i Norge og Chile

Slakteriene/foredlingsanleggene er også langt større i Chile enn i Norge (Tabell 3.2).

Tabell 3.2 Antall slakterier gruppert ut fra slaktekvantum i Norge og Chile 2003

| Slaktekvantum/ar | Antall slakterier |       |
|------------------|-------------------|-------|
|                  | Norge             | Chile |
| 40 000 tonn      | 0                 | 3–4   |
| 20–40 000 tonn   | 5–6               | 5–6   |
| 10–20 000 tonn   | 14–15             | 5–6   |

Grovt kan sammenfatte forskjellen i distribusjonsmønster i Norge–EU som vist i Figur 3.6. Salget fra Norge skjer for en stor grad som spotsalg. Videreforedlingsanleggene i Europa derimot selger ferdigvarene (filet, røkt laks) på kontrakt til kjedene. De to konkurrentene har åpenbart to forskjellige måter å nærme seg markedet på.



Figur 3.6 Distribusjon av norsk og chilensk laks: To konkurrenter, to forskjellige måter å nærme seg markedet på

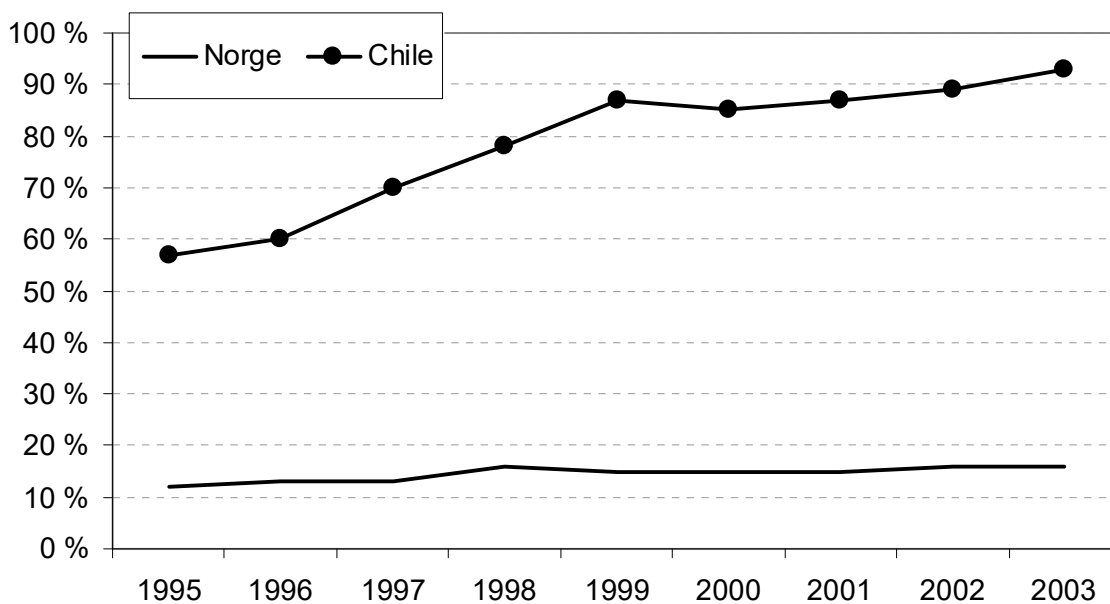
Det at omsetningen av laksefisk i 1978 ble lagt inn under Råfiskloven, sementerte arbeidsdelingen mellom produsent og eksportør, en arbeidsdeling som en ikke finner i den chilenske næringen. Det betyr i praksis at norske oppdrettere har hatt norske eksportører som sine kunder. Noen av eksportørene har tenkt langsiktig for å bygge markeder, men hovedinntrykket er at norske eksportører har vært spotorienterte. Det viktigste da er å kjøpe billig nok fra oppdretterne, og selge så dyrt til markedet at marginen sikres. Det positive med denne arbeidsdelingen, er at oppdretterne historisk sett, med sine få konsesjoner, har vært for små til å bygge opp et salgskorps med tilstrekkelig kjennskap til markedene. Slik sett har det nok vært kostnadseffektivt å la eksportørene ta hand om eksporten.

Med denne arbeidsdelingen har det imidlertid vært vanskeligere for oppdretterne å fange opp signaler fra de utenlandske markedene. Uten direkte markedskontakt og relasjoner er det vanskeligere å utvikle produkter og tenke langsiktig. Vi ser i dag at flere av de mellomstore selskapene bygger opp egne eksportavdelinger. Det muliggjør et tettere og mer langsiktig samarbeid med kundene ute i markedene. En økt markedsorientering er bra for den norske næringen, men det er nok for noen oppdrettere fortsatt riktig å fokusere på oppdrett og la andre fokusere på å eksportere. En oversikt over verdikjedene i Norge og Chile finnes i vedlegg 3 og 4.

### 3.4 Foredlingsgrad/sysselsetting

For atlantisk laks satset chilenerne tidlig på salg av fersk filet til USA. Coho og ørret ble hodekappet og solgt til Japan. Siden sjøanleggene i Chile ligger i et geografisk avgrenset område, ligger også slakte- og foredlingsanleggene svært konsentrert i og rundt byen Puerto Montt.

Å bygge videreforedlingsanlegg er kapitalkrevende og det krever jevn tilførsel av fisk for å sikre høy kapasitetsutnyttelse og lønnsomhet. Dette kunne en få til i Chile, mens Norge med sin spredte struktur med mange små slakterier ikke greidde å samle nok fisk på ett sted for å fylle et videreforedlingsanlegg.



Figur 3.7 Andel av slaktekvantum atlantisk laks, solgt som filet eller annen videreforedlet fisk

For å bringe ferske produkter fra Chile til USA er man avhenging av flyfrakt. Siden flyfrakt er dyrt har dette også bidratt til økt bearbeiding i Chile fordi det er lite hensiktsmessig å bruke penger på å frakte hoder og annet avskjær som har liten verdi. Fraktkostnadene per kilo spiselig produkt blir lavere hvis man frakter bearbeidede produkter. I tillegg har selvsagt lave lønnskostnader i Chile ytterligere bidratt til at bearbeidingen skjer i Chile og ikke i importlandene.

Norge har i dag foredlingsindustrien i EU som sin nærmeste alliansepartner i den pågående handelskonflikten. Med en høyere foredlingsgrad i Norge ville den støtten vært fraværende. Men Norge taper markedsandeler til Chile i alle markeder hvor Chile nå etter hvert kommer inn med frosne filetprodukter. Figur 3.7 viser andel slaktekvantum atlantisk laks, solgt som filet eller annen videreforedlet fisk.

Det som har utviklet seg til å bli en vidt forskjellig struktur hva gjelder bearbeidingsgrad og etableringer av foredlingsanlegg, påvirker også sterkt hvilken betydning næringen har for sysselsettingen i de to landene. I henhold til den chilenske oppdretterforeningen skaper chilensk lakse- og ørretnæring ca. 30 000 direkte arbeidsplasser innen oppdrett og foredling. I Norge var det i henhold til Fiskeridirektoratet ca. 3 200 personer sysselsatt i norske sette- og matfiskanlegg for laks og ørret i 2003. Tar en i tillegg med sysselsatte i slakteri- og foredlingsvirksomhet, (Ca. 1000–1500) er antall direkte arbeidsplasser i norsk lakse- og ørretnæring likevel ca. 1/6-del av hva tilfellet er i Chile.



## 3.5 Viktigste markeder – markedsutvikling

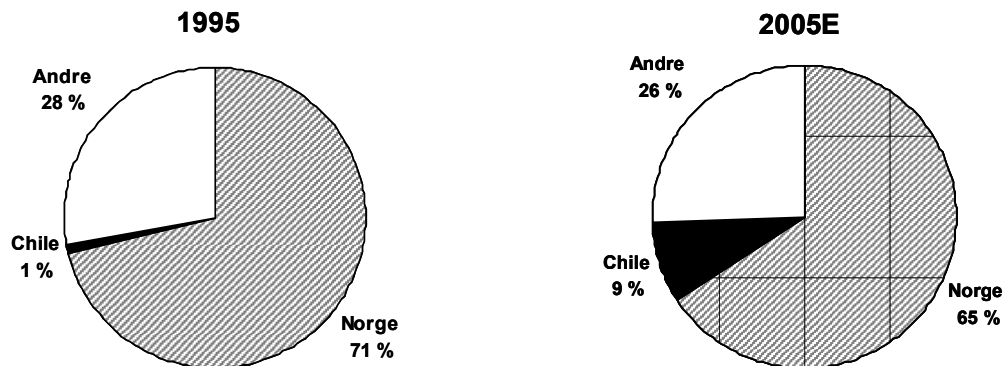
### EU

Norge har EU som sitt hovedmarked for laks, men mens den norske markedsandelen har gått ned, har Chile tidoblet sin markedsandel i EU de siste 10 år. Figur 3.8 viser markedsandeler for atlantisk laks i EU i 1995 og 2005.

Fra Norge, i likhet med Skottland, Færøyene og Irland, går det hovedsakelig fersk, sløyd hel fisk. Chile eksporterer i all hovedsak frosne fileter, porsjonsstykker og annen bearbeidet laks til EU.

I EU er det en betydelig foredlingsindustri som benytter norsk, skotsk, irsk eller færøysk råstoff i produksjon av røkt laks, ferske og frosne porsjoner, og andre bearbeidede lakseprodukter.

EU har også vært et voksende marked for oppdrettet regnbueørret, og har i stor grad vært forsynt gjennom egen produksjon i Finland, Danmark, Sverige etc., men veksten siden slutten av 90-tallet har kommet gjennom norsk eksport. Etter at det ble innført dumpingavgift på norsk ørret i begynnelsen av 2003, har markedet for ørret i EU gått tilbake.



Tonn totalt 1995: 278.200 (WFE)    Tonn totalt 2005E: 567.000 (WFE)

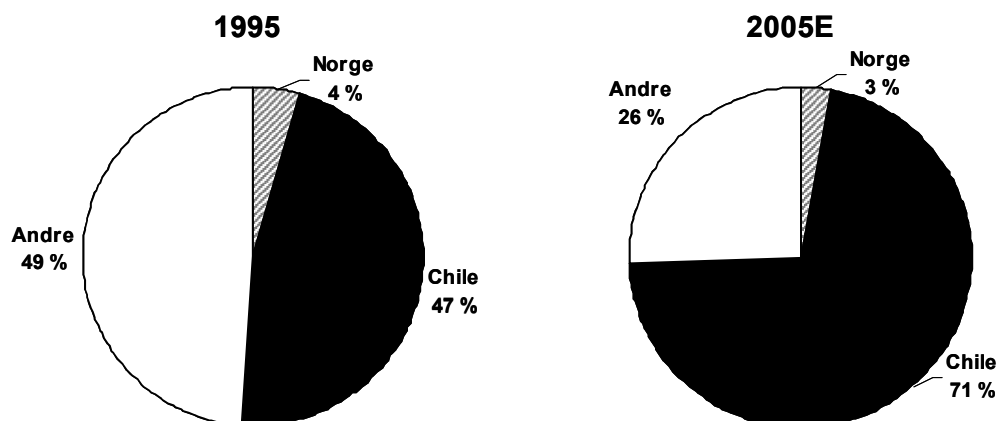
Figur 3.8 Markedsandeler for atlantisk laks, EU 1995 og 2005 (estimat)

### USA

I USA er det Chile som er den største leverandørnasjonen for oppdrettet Atlantisk laks. I løpet av de siste 10–12 årene har den chilenske eksporten gått over fra å være hovedsakelig fersk hel laks, til å være nesten utelukkende filet eller ytterligere bearbeidede produkter. Hovedparten av filetene er ferske fileter, men i 2004 og i 2005 har en stadig større andel vært frossen. I tillegg til Chile, er Canada en viktig leverandørnasjon, men da i hovedsak i form av fersk hel laks. Norge, i tillegg til Storbritannia og Færøyene, sender en del laks til USA – hovedsakelig fersk hel laks fra Storbritannia og Færøyene, mens frossen laks og fersk og frossen filet er nesten like viktige produkter for norsk eksport.

USA er ikke noe betydelig marked for oppdrettet regnbueørret eller oppdrettet coho, men med relativt god tilgang på villfanget laks fra Alaska, utgjør villfanget

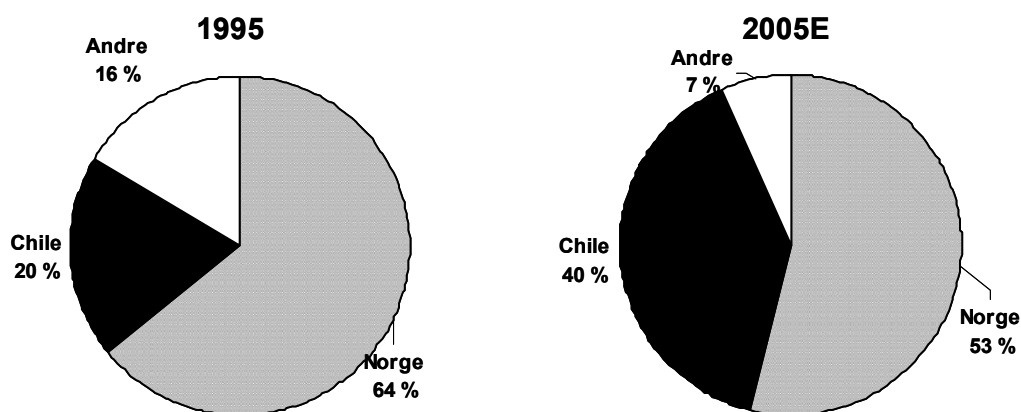
laks en viss del av forbruket i USA. Figur 3.9 viser markedsandeler for atlantisk laks i USA i 1995 og 2005.



Figur 3.9 Markedsandeler for atlantisk laks, USA 1995 og 2005 (estimat)

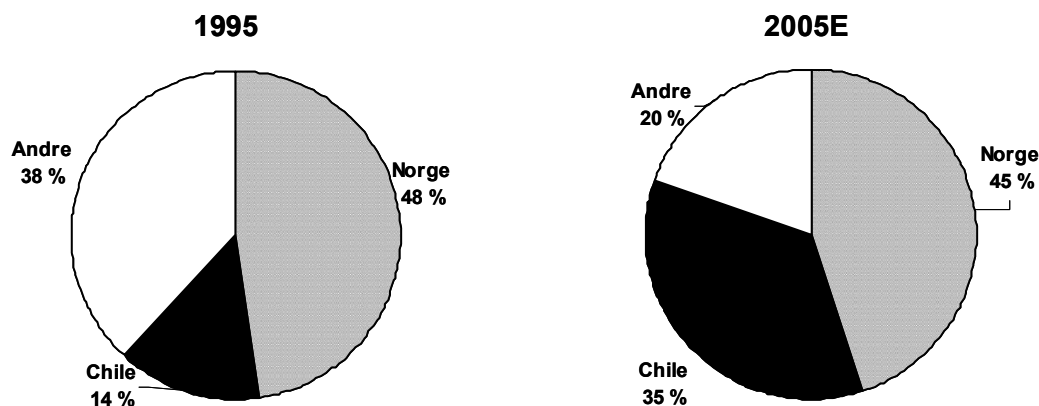
### Japan

Japan er et marked med svært lange tradisjoner for konsum av laksefisk. Derfor har også villfanget laks, og da særlig Sockeye og coho, som har en sterkere rødfarge i fiskekjøttet enn de fleste andre arter, en spesiell stilling i Japan-markedet. Oppdrettet coho, og oppdrettet stor regnbueørret har også den samme kraftigere rødfargen i kjøttet, og har kommet inn og erstattet den villfangede sockeye-laksen. For oppdrettet coho utgjør Japan mer enn 90 % av hele verdensmarkedet, og for stor regnbueørret mellom 50 og 60 %. Atlantisk laks utgjør i så måte bare en liten del av det totale markedet for laksefisk. For ørret og coho er Chile helt klart den største leverandørnasjonen, mens Norge «fremdeles» har som Figur 3.10 viser den største markedsandelen for oppdrettet Atlansk laks.



Figur 3.10 Markedsandeler for atlantisk laks, Japan, 1995 og 2005 (estimat)

De siste 10 år har Norges andel av salget av atlantisk laks i Japan gått ned fra 65 til 55 %, Chile har hatt en tilsvarende økning.



Figur 3.11 Markedsandeler for atlantisk laks, Øvrige markeder 1995 og 2005 (estimat)

### Øvrige markeder

Også i øvrige markeder viser chilensk eksport en markert fremgang når det gjelder markedsandeler (Figur 3.11). I absolutte tall har imidlertid også Norge hatt en betydelig eksportvekst i øvrige markeder i senere år.

Russland er blitt et stadig viktigere laksemarked for Norge, og veksten er størst for fersk laks. I vekt økte eksporten av laks med 33 % og eksporten av ørret med hele 69 % fra 2002 til 2003. I 2004 var eksportverdien 793 mill. kr for laks og 409 mill. kr for ørret til Russland (vedlegg 1). Chile har hittil hatt en langt mer beskjeden eksport til Russland, men tendensen er klart økende. I 2004 var lakseeksporten fra Chile til Russland kommet opp i en verdi av 23 mill. kr, mens eksporten av ørret samme år var på 20 mill. kr (vedlegg 2). Generelt har Norge et konkurransefortrinn på eksport av fersk laks, men konkurransen fra fryst chilensk fisk er stadig sterkere. Fryst laks/ørret vil også til en viss grad kunne substituere fersk fisk til industrien.

### Slaktekvantumets fordeling på hovedmarkeder

Norge og Chile konsentrerer sin eksport om ulike markeder. Transportkostnadene har stor betydning for forskjellene i eksportens fordeling. Mens nær 60 prosent av chilensk slaktekvantum leveres til USA og vel 12 prosent til EU er de tilsvarende andelen for Norge henholdsvis 1,6 og 70 prosent (Tabell 3.3).

Tabell 3.3 Slaktekvantumets prosentvise fordeling på hovedmarkeder, Chile og Norge 1995 og 2005 (estimat)

| Chilensk slaktekvantum | 1995    | 2005E   |
|------------------------|---------|---------|
| USA                    | 68,2 %  | 58,4 %  |
| EU (25)                | 5,3 %   | 12,5 %  |
| Japan                  | 12,0 %  | 6,1 %   |
| Øvrige markeder        | 14,5 %  | 23,0 %  |
|                        | 100,0 % | 100,0 % |

| Norsk slaktekvantum | 1995    | 2005E   |
|---------------------|---------|---------|
| EU (25)             | 79,5 %  | 70,3 %  |
| USA                 | 1,4 %   | 1,6 %   |
| Japan               | 8,5 %   | 6,1 %   |
| Øvrige markeder     | 10,6 %  | 22,0 %  |
|                     | 100,0 % | 100,0 % |

Fraktkostnadmessig har Chile flere ulemper enn Norge. Norges store fordel er selvfølgelig avstanden til EU-landene som muliggjør inntransport av fersk laks til en lav kostnad (Tabell 2.1 og Tabell 3.5).

Tabell 3.4 Avstander til ulike markeder i km

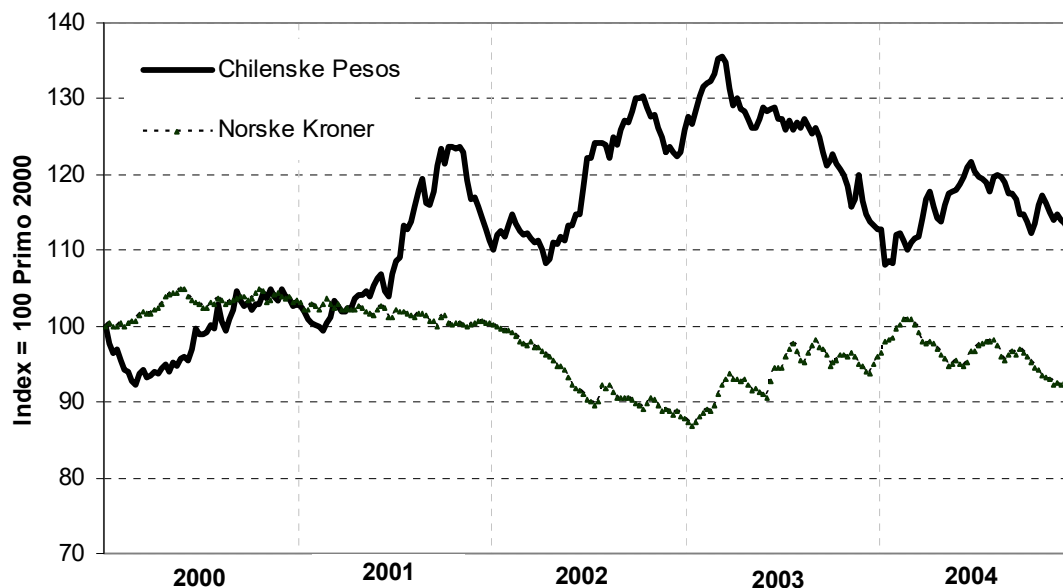
| Avstand i km | Miami | Madrid | Paris | Tokyo  |
|--------------|-------|--------|-------|--------|
| Puerto Montt | 7 500 | 11 500 | –     | 10 600 |
| Kristiansund | 7 600 | –      | 1 400 | 8 500  |

Tabell 3.5 Fraktkostnader til ulike markeder fra Norge og Chile

| FRAKTKOSTNADER           |     |            |
|--------------------------|-----|------------|
| Kristiansund – Paris     | Bil | Kr 3,-/kg  |
| Kristiansund – Moskva    | Bil | Kr 3,-/kg  |
| Kristiansund – Miami     | Fly | Kr 15,-/kg |
| Kristiansund – Tokyo     | Fly | Kr 20,-/kg |
| Kristiansund – Tokyo     | Bat | 2,-/kg     |
| Puerto Montt – Sao Paulo | Bil | Kr 3,-/kg  |
| Puerto Montt – Tokyo     | Bat | Kr 2,-/kg  |
| Puerto Montt – Miami     | Fly | Kr 10,-/kg |
| Puerto Montt – Madrid    | Fly | Kr 15,-/kg |

I perioder har valutautviklingen gitt chilenske eksportører en konkurransefordel i forhold til de norske. Figur 3.12 viser hvordan Chilenske pesos og norske kroner

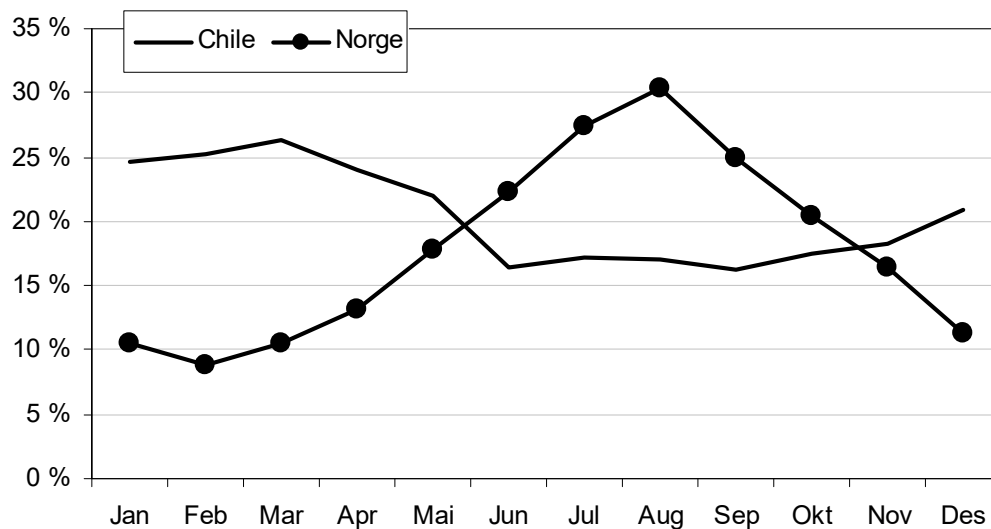
har utviklet seg fra begynnelsen av år 2000. Valutautviklingen mot henholdsvis US dollar, Japanske Yen, EURO og Pund sterling er veid i forhold til hvor stor betydning markeder med nevnte valuta har for henholdsvis norsk og chilensk lakse- og ørreteksport. For Chile er JPY, USD og EUR vektet med hhv 45 %, 45 % og 10 %. For Norge er EUR, USD, JPY og GBP vektet med hhv 60 %, 20 %, 10 % og 10 %. Jo høyere indeks – jo høyere konkurransekraft ut fra valutaforholdet.



Figur 3.12 Valutautvikling – Chilenske Pesos og Norske kroner, handelsveid mot respektive laksemarkeder 2000–2003

### 3.6 Kostnadsniva og faktorpriser

Som vist under kapittel 3.2, har Chile et naturgitte fortrinn for produksjon av laksefisk i forhold til Norge. Temperaturutviklingen påvirker forbruket av fôr. Dette kan vi se ved å studere den relative utforingen som samsvarer sterkt med temperaturkurvene vist i kapittel 3.2. I Figur 3.13 nedenfor ser vi at den relative utforingen varierer mye sterkere i Norge enn i Chile:



Figur 3.13 Relativ utføring for atlantisk laks over 2004, Norge og Chile. Relativ utføring = Fôrforbruk/Biomasse.

I Norge må fôrfabrikkene dimensjoneres til å ta toppene i august/september, da produsert fôr har begrenset lagringstid og en kan bare delvis produsere for lager i perioder med lavt salg. Transportapparatet må også dimensjoneres for å ta unna toppene. Fôrfabrikantene oppgir at kostnadene for å produsere 1 kg tørrfôr ligger ca. kr 0,40 høyere i Norge enn i Chile. dvs. ca. kr 0,60/kg sløyd laks.

I Chile vil man på grunn av temperaturregimet ha fordeler av jevnere utnyttelse av arbeidskraft og utstyr, samt at tilveksten er noe raskere. Jevnere og raskere tilvekst, vil også gi seg utslag i mindre kapitalbinding i biomasse.

De siste år har temperaturregimet i Distrikt X i Chile, hvor oppdrett er konsentrert, vært svært gunstig med temperaturer i området 5–15 °C. Gitt at alle velegnede og samtidig godkjente lokaliteter ble tatt i bruk, kunne også hele den norske produksjonen flyttes til Nordland som er av samme utstrekning som distrikt X i Chile. En ville da kunne konsentrere slakteri/foredlingsanleggene, fôrfabrikkene, og kostnadene ville kunne senkes. I tillegg kommer lavere kostnader ved slaktning og røktning som følge av lavere lønnsnivå. Den norske kostnadsulempen kan utgjøre kr 2,- til kr 5,-/kg. Tabell 3.6 gir en samlet oversikt over estimert gjennomsnittlig produksjonskostnad for oppdrett av atlantisk laks i 2004.

Tabell 3.6 Estimert gjennomsnittelig produksjonskostnad for oppdrettet atlantisk laks i 2004 (NOK)

| Kostnadspost                             | Norge        | Chile <sup>1</sup> | Chile i forhold til Norge |
|------------------------------------------|--------------|--------------------|---------------------------|
| Smoltkostnad                             | 1,80         | 1,33               | -26 %                     |
| Forkostnad                               | 8,53         | 7,38               | -13 %                     |
| Lønnskostnader                           | 1,15         | 0,49               | -58 %                     |
| Andre driftskostnader                    | 2,72         | 2,31               | -15 %                     |
|                                          |              | 1,21               |                           |
| Renter/Avskrivning                       | 0,55         |                    | 121 %                     |
| <b>Estimert kostnad levert not (wfe)</b> | <b>14,75</b> | <b>12,71</b>       | <b>-14 %</b>              |
| Sløyevinn                                | 1,64         | 1,41               | -14 %                     |
| Estimert kostnad levert not (sløyd vekt) | 16,38        | 14,13              | -14 %                     |
| Brønnbat, slakting, pakking              | 2,90         | 2,29               | -21 %                     |
| <b>FOB sløyd, pakket fisk</b>            | <b>19,28</b> | <b>16,42</b>       | <b>-15 %</b>              |

1) Kostnadene er beregnet med utgangspunkt i at 1 US dollar = 6,74 NOK

Kilde: Kontali Analyse, 2005

### 3.7 Teknologi og kompetanse

Norge har ligget i front når det gjelder teknologiutvikling, mens Chile har tatt i bruk det som har vært verdt å ta i bruk. Et viktig moment er at selv om Norge tar i bruk ny teknologi, er det ikke sikkert at det lønner seg å benytte den samme teknologien i Chile. Arbeidskraften er såpass mye billigere i Chile at investeringer som svarer seg i Norge ikke behøver å gjøre det i Chile. Siden teknologi overføres relativt raskt, er det tvilsomt om satsing på innovasjon skaper varige konkurransefortrinn. Spørsmålet er om konkurransefortrinnene varer så lenge at utviklingskostnadene inklusive de prosjektene som ikke var vellykkede, har blitt tjent inn.

Siden næringen i Norge har en lengre historie enn i Chile, var man også tidligere ute med å utvikle utdanningstilbud ved flere høyskoler og universiteter, opprette forskningsinstitutter, drive felles markedsføring i utlandet og finne reguleringer for næringen. Chile har i de tidlige fasene hatt fordelene av å lære av Norge, men har gradvis utviklet lokalt tilpassede støttefunksjoner rundt egen næring og fått en stadig mer regulert næring tilpasset en langsiktig bærekraftig utvikling. Inntil de siste årene var reguleringene på miljø og helsesiden strengere i Norge, men etter nye forskrifter i Chile i 2001 og 2002 er forskjellene i alle fall på papiret i ferd med å viskes ut. Utfordringen for Chile i så henseende er at man fortsatt mangler vaksiner mot noen av sykdommene, og dermed har få andre valg enn å bruke noe andre medikamenter.

Chilenerne har gjennom et nært samarbeid mellom private og det offentlige vært målrettede og aggressive i utviklingen av næringen. Dels gjennom bevisste tiltak for å skaffe seg kunnskap og teknologi, og dels gjennom å skaffe seg markedsadgang og frihandelsavtaler. Arbeidet med å skaffe seg kunnskap om produksjon, markeder og teknologi inkluderte studiereiser til utlandet og invitasjoner av utenlandske

eksperter. Dette ble delvis finansiert av offentlige midler gjennom bla. Corfo og Prochile («Eksportrådet»). Teknologioverføringen ble også hjulpet av initiativer fra Fundacion Chile i den første fasen og senere av forskning på oppdrett i regi av Instituto de Fomento Pesquero (IFOP («Havforskning»)) og Instituto Tecnológico del Salmon (INTESAL – stiftet 1994). Nåværende SalmonChile (oppdretternes organisasjon) ble startet i 1986 og har vært drivkraften bak mye av næringens utvikling. Utdanningsnivået har steget, og blant annet Universidades Austral og Universidades de Los Lagos har fått egne utdanningstilbud tilpasset oppdrettsnæringen.

Etter hvert har næringen i Chile blitt selvhjulpen på mange felt og tidligere flaskehalsar har gradvis blitt redusert. Teknologien har blitt tilpasset til lokale forhold og lokale underleverandører har blitt konkurransedyktige med internasjonale aktører. Etter som oppdrettsnæringen i Chile tar igjen Norge, er det rimelig å anta at teknologiutviklingen like gjerne kan skje i Chile som i Norge. I dag kan man si at den teknologiske standarden er tilnærmet lik i Chile og Norge. Dette gjelder både for settefisk og matfiskanleggene. Bruken av produksjonsstyringssystem er kanskje kommet lengre i Chile enn i Norge, chilenerne har vært flinkere til å bruke dataene fra systemene til benchmarking.

På et punkt skiller den chilenske driften seg vesentlig fra den norske. Mens nesten all fisken i Norge blir ført i brønnbåt fra matfiskanlegget til slakteriet, forgår slaktingen i Chile ute på anleggene og fisken transporteres i kar med båt og bil til videreforedlingsanlegget. Men dette er i ferd med å endre seg, da flere brønnbåter har blitt tatt i bruk i Chile den siste tiden. Videreforedlingsanleggene derimot har en annen størrelse enn i Norge. De ligger konsentrert i Puerto Montt og distriktet rundt og er etter hvert blitt moderne og avanserte anlegg.

### 3.8 Globalisering i markedene for laks og sjømat

Verdens handel med sjømat har i lang tid hatt sterke innslag av internasjonalisering og mer globale handelsstrømmer. Norsk eksport av klippfisk både til Sør-Europa og Sør- og Mellom-Amerika går flere hundre år tilbake, og villfanget laks fra Alaska har funnet veien til Europeiske røykerier og Japanske grossister i mange tiår før oppdrettet laks kom inn i bildet.

Likevel var markedene for oppdrettet laksefisk de første ti årene (1980–1990), preget av en slags segmentering – og «deling» av markedene mellom de største produsentregionene. For norsk oppdrettet laks har det alltid vært EU-markedet som har vært det viktigste avsetningsområdet, med en viss konkurranse fra andre europeiske produsentnasjoner. Norsk Atlantisk laks har også vært relativt dominerende i markeder som Japan, Russland, øvrige Østen og Midtøsten.

Chile satset på sin side tidlig på USA-markedet, og har etter hvert blitt svært dominerende med ferske laksefileter i dette markedet, mens Canada har beholdt sin betydelige posisjon som leverandør av fersk hel laks både i hjemmemarkedet og i USA.

I de siste 3–5 årene har en derimot i stadig større grad sett at norske og chilenske produkter møter konkurranse i de samme markedene. Frossen filet fra Chile blir



innad i EU i stadig større grad betraktet som et alternativ til fersk norsk laks, og i Russland, Japan og øvrige Østen møter fersk og frossen laks fra Norge stadig sterkere konkurranse fra chilensk frossen laks og laksefilet.

For oppdrettet ørret møttes Norge og Chile på samme konkurransearena noe tidligere. Det siste tiåret har Japan tradisjonelt stått for nærmere 60 % av det totale konsumet av oppdrettet stor regnbueørret, og både Norge og Chile har hatt Japan som sitt hovedmarked.

Oppdrettet laksefisk utgjør riktignok bare en marginal del av veksten som har funnet sted innen verdens akvakultur de siste årene. Oppdrett av varmtvannsreker, og tropiske og subtropiske fiskearter med tilhold både i ferskvann og brakkevann, har hatt en langt kraftigere veksttakt enn laksefisk. Typisk for denne veksten er at den finner sted i nye land. Dette er i stor grad lavkostland – og land som ikke nødvendigvis har lange handelstradisjoner med fiskeriprodukter slik som Norge og Chile. Typiske slike nye eksportørland er Kina, Vietnam, Bangladesh, Brasil, India og Ecuador.

Dette gjør at det er til dels helt nye aktører som kommer inn på konkurransearenaen for sjømat. Lavkoststruktur gjør at bearbeiding og foredling i tillegg til selve oppdrettsvirksomheten gir ekstremt god konkurransekraft i de fleste markeder.

I disse landene har det i liten grad vært allerede etablerte foredlings- og markedsføringselskaper for fiskeriprodukter. Dette har muliggjort en satsing på og fremvekst av selskaper godt rustet for konkurranse i et globalt sjømatmarked.

Typisk for slike selskaper er:

- Sterk fokus på helse-, miljø- og kvalitetsrelaterte kontroller og rutiner
- Stor grad av bearbeiding, og variasjon i produktspekter og emballering
- Store foredlingsanlegg med mulighet for store skalafordeler i tillegg til et allerede lavt kostnadsnivå
- Klart markedsorienterte og eksportrettede strategier.

Produktene som gjøres tilgjengelige fra slike aktører er i stor grad enten skinn og beinfrie fileter, eller «ready-to-cook» produkter, og påvirker således konkurranse-situasjonen ikke bare for sjømatproduserende nasjoner som Norge og Chile, men kanskje i enda større grad for foredlingsindustri og distributører i f.eks. EU og Japan. Dermed er det ikke bare behov for å ta den stadig mer globale konkurransearenaen mellom norsk og chilensk laksefisk til etterretning. Den økende tilstedeværelsen av andre oppdrettede sjømatprodukter, hvor potensialet for sterk produksjonsvekst og stadig mer konkurransedyktige priser absolutt er til stede, vil i like stor grad være med på å prege konkurransesituasjonen til norske akvakulturprodukter fremover.



# 4 Handelspolitiske rammebetingelser

*Av Christel Elvestad og Frode Veggeland*

---

## 4.1 Innledning

Handelspolitiske avtaler utgjør viktige rammebetingelser som kan få stor betydning for de konkurransemessige vilkårene for internasjonal handel og markedsadgangen for norske eksportører. Et viktig spørsmål i denne rapporten er om norske lakseeksportører opererer med de *samme* eller *forskjellige* handelspolitiske vilkår som de chilenske konkurrentene i utvalgte markeder, og hvordan dette slår ut med hensyn til markedsadgang for oppdrettslaks. Vi skal se nærmere på hva eventuelle forskjeller går ut på, og hvilken betydning de kan ha for konkurranseevnen til norske lakseeksportører. Videre skal vi analysere de handelspolitiske strategiene som føres av henholdsvis chilenske og norske myndigheter. Dermed vil vi også kunne si noe om *hvorfor* chilenske og norske lakseeksportører er endt opp med forskjellige handelspolitiske rammebetingelser i ulike markeder.

Norge og Chile har en viktig rammebetingelse felles, nemlig at begge land er medlemmer av WTO. Gjennom det globale handelsregimet i WTO legges det til rette for friere internasjonal handel gjennom fjerning av handelsbarrierer og innføring av felles kjøreregler og like handelsvilkår. Det eksisterer imidlertid en rekke regionale og bilaterale handelsavtaler som medfører bedre vilkår for handel enn det landene har forpliktet seg til gjennom WTO. GATT artikkel 24<sup>3</sup> åpner for at det på visse vilkår kan være tillatt å gi bedre handelsvilkår til noen handelspartnere, selv om dette vil være et brudd med det såkalte bestevilkårsprinsippet. Bestevilkårs-

---

<sup>3</sup> I tillegg åpner GATS artikkel 5 og den såkalte «Enabling clause» i GATT-avtalen for brudd på bestevilkårsprinsippet henholdsvis i forhold til tjenester og i forhold til u-land.

prinsippet (MFN – Most Favoured Nation) innebærer at tollettelser gitt til ett medlem skal gis til alle medlemmene av WTO (jf. GATT artikkel 1). Bestevilkårstoll eller MFN-toll vil med andre ord si den toll som gjelder for alle WTOs medlemsland. Bilaterale og regionale preferanseavtaler vil i utgangspunkt bryte med dette prinsippet, men WTO åpner altså for slike unntak ut fra tanken om at det multilaterale avtaleverket ikke skal legge hindringer i veien for at enkelte land går *lengre* i handelsliberalisingen. Både Norge og Chile inngår i flere slike preferanseavtaler på bilateralt eller multilateralt/regionalt nivå. Innledningsvis skal vi kort gjøre rede for noen av de WTO-reglene som har vist seg å ha størst betydning for handelen med sjømat, samt se litt nærmere på forholdet mellom handelsregimet i WTO og bilaterale/regionale handelsavtaler.

Vi vil deretter kort omtale viktige laksemarkeder og gi en oversikt over Norges og Chiles handelspolitiske avtaler. Videre følger en gjennomgang av de to landenes preferanseavtaler på ulike markeder. Først foretar vi en gjennomgang av Norges frihandelsavtaler gjennom EFTAs portefølje av såkalte tredjelandsavtaler med vekt på markedsadgangen for laks. I denne gjennomgangen inkluderes en omtale av Chiles handelsavtale med Mexico, siden Mexico er det eneste markedet utenom EU-markedet hvor Chile og Norge/EFTA har parallelle avtaler. EFTA og Sør-Korea har imidlertid fremforhandlet en frihandelsavtale som er parallell til Chiles frihandelsavtale med Korea når det gjelder markedsadgang for laks, men avtalen er ikke undertegnet (pr. september 2005).

Vi vil videre foreta en nærmere beskrivelse av Norges og Chiles rammebetingelser på EU-markedet, USA-markedet og i forhold til Sør-Korea. EFTA-Korea avtalen forelå ikke før etter at arbeidet med dette prosjektet var i sin siste fase, og avtalen vil formelt heller ikke bli undertegnet før mot utgangen av 2005. Vi har derfor ikke inkludert EFTA-Korea avtalen i denne gjennomgangen. De tre markedene vi har valgt å fokusere på er for det første alle viktige laksemarkeder – EU og USA er to av de viktigste laksemarkedene i verden. For det andre har enten Chile eller Norge etablert frihandelsavtaler i forhold til alle de tre markedene (Chile–USA, Norge–EU, Chile–EU, Chile–Sør-Korea, samt den kommende EFTA–Sør-Korea avtalen).

Vi vil i tillegg omtale andre markeder hvor Chile eller Norge/EFTA planlegger eller har satt i gang prosesser mot å etablere frihandelsavtaler. Målet med gjennomgangen vil være å sammenligne rammebetingelsene på laksemarkeder, samtidig som vi tar for oss potensielle avtaler på markeder hvor konkurransen trolig vil bli sterkere på sikt.

På bakgrunn av kartleggingen vil vi trekke frem hovedforskjellene mellom Norges og Chiles handelsavtaler og drøfte *på hvilken måte og i hvilken grad avtalene skaper ulike konkurransevilkår for landenes laksenæringer*. Vi vil videre foreta en nærmere kartlegging av landenes handelspolitiske profiler og strategier generelt, herunder WTOs handelspolitiske gjennomganger av landene (Trade Policy Reviews). WTO gjennomgår med jevne mellomrom medlemslandenes handelspolitikk. Her får statenes myndigheter anledning til å presentere sin politikk, samtidig som både WTO og de andre medlemslandene får anledning til å kommentere det aktuelle landets «rulleblad» med hensyn til handelstiltak generelt og forholdet til WTO-regelverket spesielt.

Formålet med denne delen av kartleggingen vil være å drøfte *hva som skiller Norges og Chiles handelspolitiske strategier og hvilken betydning dette har for arbeidet med markedsadgang for laks*. Til slutt vil vi foreslå mulige tiltak som kan føre til bedre rammebetingelser og styrket konkurransesituasjon for norsk laksenæring.

## 4.2 Overordnede handelspolitiske rammebetingelser: WTO

Innledningsvis skal vi se litt nærmere på de handelspolitiske rammebetingelsene som gis gjennom WTO som er av særlig betydning for sjømatnæringen.

WTO-avtalen ble etablert i 1995 som etterfølgeren til GATT fra 1947. WTO omfatter en rekke avtaler som regulerer ulike aspekter ved internasjonal handel. Et viktig poeng i WTO-sammenheng er at fisk og fiskeprodukter behandles på lik linje med industriprodukter. Når det gjelder landbruksprodukter, ble det under Uruguay-runden i GATT (1986–93) forhandlet fram en egen landbruksavtale som nå er en del av WTO-avtalen. Noen av de WTO-reglene som har vist seg å ha størst betydning for handelen med sjømat er følgende:<sup>4</sup>

- *Markedsadgang*<sup>5</sup>: En av WTOs viktigste oppgaver er å fungere som et forum for forhandlinger om reduksjon av tollsatsene. Dette følger blant annet av innledningen til GATT-avtalen fra 1947, der det står at landene skal inngå i ordninger som tar sikte på «substantial reduction of tariffs». Fisk og fiskeprodukter behandles som nevnt som industrivarer i WTO, og industrilandenes gjennomsnittlige toll for industrivarer er redusert fra 40 % rett etter 2. verdenskrig til 3,8 % i 2005. For fisk og fiskeprodukter er for øvrig snittet i dag på 4,5 %. U-landene har generelt noe høyere tollsatter, slik at snittet for WTO som helhet ligger noe høyere. I dag er det kun noen få WTO-land som ikke har bundet alle tarifflinjer av betydning for fiskerinæringen. Til tross for det relativt lave gjennomsnittet varierer imidlertid bindingsnivået mellom 0 og 100 %. I de pågående WTO-forhandlingene arbeides det for en ytterligere reduksjon i tollsatsene. Det er tre problemer som det er viktig å ta tak i under disse forhandlingene. Det ene er tolleskalering, dvs. at tollsatsene blir høyere jo mer bearbeidet produktene er. Det andre er forekomsten av tollsatter langt over gjennomsnittet på enkelte produkter («tariff peaks»). Det tredje er at det samtidig med at tollsatsene reduseres, skjer en økning i ikke-tollmessige handelshindringer. Dette tredje problemet blir blant annet forsøkt regulert gjennom WTO-bestemmelsene som er omtalt nedenfor.
- *SPS-avtalen*: Avtalen skal sikre at krav knyttet til sanitære og veterinære forhold ikke skaper unødige handelshindringer. Krav relatert til varmebehandling og maksimumsgrenser for innhold av toksiner i laks er eksempler på tiltak som vil

---

<sup>4</sup> Se også Presentasjon av Dr. Audun Lem, Fishery Industry Officer, FAO, på *Conferencia Internacional Aqua Sur*, 22–23 March 2004, Puerto Varas, Chile.  
Se: <http://www.aqua-sur.cl/aquasur2004/confprog.php>

<sup>5</sup> Se også Fiskeridepartementet/Eksportutvalget for fisk (2000): *Norsk fiskerinæring og Millennium-runden i WTO*. Arbeidsdokument utarbeidet av Fiskeridepartementet og Eksportutvalget for fisk, januar 2000.

kunne være dekket av SPS-avtalen. Tiltak skal være begrunnet med hensynet til mattrygghet/folkehelse, dyrehelse eller plantehelse. Landene vil oppfylle sine forpliktelser under avtalen hvis de baserer sine nasjonale regler på anerkjente internasjonale standarder.

- *TBT-avtalen:* Avtalen skal sikre at tekniske reguleringer og standarder, samt de prosedyrer som anvendes for å kontrollere at regler og standarder følges, ikke skaper unødige handelshindringer. Krav relatert til merking, varebetegnelser og testingsprosedyrer for sjømat er eksempler på tiltak som vil kunne være dekket av TBT-avtalen. TBT-tiltak kan for øvrig begrunnes med en rekke ulike hensyn, men hvis tiltaket begrenser handelen, må likevel landene kunne dokumentere at det er strengt tatt nødvendig for å ivareta det aktuelle hensynet. Også her kan landene oppfylle sine avtaleforpliktelser ved å legge internasjonalt anerkjente standarder til grunn for sine regler.
- *Avtalen om subsidier og utjevningsavgifter:* I WTOs landbruksavtale er det egne regler for bruk av subsidier som er mer fleksible enn det som gjelder i WTOs avtale om subsidier og utjevningsavgifter. Siden det er sistnevnte avtale som gjelder for industriprodukter, herunder fisk og fiskeprodukter, innebærer dette at det er strengere regler for fiskerisubsidier enn for landbrukssubsidier. WTOs avtale om subsidier og utjevningsavgifter inneholder to hovedelementer: den regulerer bruken av subsidier og den regulerer de eventuelle mottiltak land kan bruke for å oppveie negative effekter av subsidier. Reguleringen av bruken av subsidier kan sies å skje etter «trafikklysmetoden». Dette innebærer at visse typer subsidier er forbudt («rød støtte»), visse typer subsidier kan utfordres rettslig i WTO-systemet («gul støtte») og visse typer subsidier er lovlige («grønn støtte»).
- *Anti-dumping avtalen:* Dumping innebærer at bedrifter eksporterer produktene til en pris som ligger under den prisen de normalt tar i eget hjemmemarked. Det er med andre ord bedriftene selv som opptrer «uansvarlig», og det er mot disse eventuelle tiltak skal rettes. Samtidig kan tiltak mot dumping, såkalt anti-dumping tiltak, i den grad de ikke er berettiget, i seg selv skape urettmessige konkurransevilkår. Mange lands myndigheter innfører tiltak mot dumping, som for eksempel straffetoll, for å beskytte egen industri. I motsetning til det som gjelder for subsidier tar ikke WTO-regelverket stilling til om dumping i seg selv skaper urettferdige konkurranseforhold, men fokuserer i stedet på hvordan og hvorvidt regjeringer kan reagere på det de oppfatter som dumping. WTO regulerer med andre ord bruken av anti-dumping tiltak.
- *Safeguard-avtalen:* Safeguard-tiltak, eller beskyttelsestiltak som det også kalles, kan dreie seg om kvoter eller tilleggstoll som påføres et bestemt importprodukt. I tråd med WTOs safeguard-avtale kan slike tiltak brukes mot et produkt når det skjer en økning av importen av produktet i slike mengder, absolutt eller relativt i forhold til nasjonal produksjon, at nasjonal industri som produserer samme type eller direkte konkurrerende produkter trues av eller utsettes for alvorlig skade. WTO-regelverket på dette området er relativt strengt, og det skal derfor mye til for at landene vil få aksept i WTO for å innføre slike tiltak. Laksenæringen har imidlertid vist seg å være særlig utsatt for trusler om bruk av ulike handels-

politiske virkemidler («Trade Remedies»). Regulering av staters bruk av så vel utjevningssavgifter som anti-dumping- og safeguard-tiltak er derfor av stor betydning for næringen.

- *Andre relevante WTO-bestemmelser:* Av andre WTO-regler som har betydning for handelen med sjømat, er det i tillegg verdt å nevne avtaler knyttet til toll- og handelsadministrering, herunder avtalen om opprinnelsesregler, avtalen om importlisensieringsprosedyrer, og bestemmelser knyttet til ulike handelsprosedyrer (f.eks. trafikk i transitt, krav om stempeling og godkjenning av dokumenter ved ambassader og konsulater, og regler for offentliggjøring og publisering av relevante handelsreguleringer). Tiltak som faller inn under disse delene av WTO-regelverket har vist seg å kunne skape til dels betydelige kostnader i form av ekstra tid og ressurser (Veggeland et al. 2003).
- *WTOs tvisteløsningsprosedyrer:* Prosedyrene regulerer hvordan handelstvister mellom medlemslandene skal håndteres. De viktige elementene i prosedyrene er knyttet til innledende konsultasjoner mellom partene, opprettelse av et panel til å vurdere saken, anke av panelets konklusjoner til et ankeorgan og fastsettelse av kompensierende tiltak. WTOs regler inneholder videre tidsfrister for de ulike deler av prosessen. Normalt skal en tvist, inkludert en ankeprosess, være avgjort i løpet av 15 måneder. Dommen skal automatisk aksepteres forutsatt at det ikke er konsensus om å avvise den. De involverte parter kan på et hvilket som helst tidspunkt komme fram til en løsning seg imellom, noe som innebærer at tvisteløsningsprosessen avbrytes. De fleste tvister løses faktisk før man går så langt som å la et panel behandle saken. Tvisteløsning har fått stadig større betydning for handelen med fisk og fiskeprodukter.
- *Særbehandling av u-land:* Alle bestemmelsene nevnt ovenfor er felles for alle medlemsland, herunder både Norge og Chile. Samtidig er det verdt å nevne at Chile kan oppnå særbehandling i enkelte tilfeller basert på statusen som u-land. WTO åpner nemlig for særbehandling av u-land i nærmere definerte situasjoner.

### 4.3 Forholdet mellom WTO og regionale/bilaterale handelsavtaler

De siste 10 årene har man sett en enorm økning i omfanget av regionale/bilaterale frihandelsavtaler eller såkalt preferanseavtaler. Over halvparten av de 265 preferanseavtalene som var etablert per mai 2003 er notifisert til WTO etter 1995<sup>6</sup>. Bare Mongolia, Taiwan (kinesisk Tai Pei) og Macao (Kina) av WTOs 147 medlemmer er ikke med i noen preferanseavtale.<sup>7</sup> Preferanseavtaler medfører økt handel og mer effektiv produksjon gjennom sterkere konkurranse og stordriftsfordeler. Behovet for positive politiske effekter som identitets- og alliansebygging, økt politisk styrke og forhandlingsmakt, samt bedre stabilitet og sikkerhet i en region, er gjerne også viktige motiver for å inngå handelsavtaler. Preferanseavtalene varierer imidlertid i

---

<sup>6</sup> Ca. 190 av disse avtalene er trådt i kraft.

<sup>7</sup> Se WTOs egne temasider om bilaterale og regionale frihandelsavtaler:  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm)

dybde og bredde. Mange avtaler er bilaterale, mens andre omfatter flere titalls stater og har regionalt eller tverr-regionalt omfang. Noen avtaler gjelder kun enkelte produkter, mens andre omfatter alle varer og tjenester. Noen avtaler innebærer kun tollreduksjoner, mens andre avtaler i tillegg omfatter harmonisering av opprinnelsesregelverk, felles standarder, prosedyrer eller regler knyttet til eksempelvis investering og konkurranse.

Ifølge OECD (2002), foregår 43 % av verdenshandelen innenfor preferanseavtaler, og man forventer at andelen vil være økt til 55 % i 2005. For Norges del skjer ca. 3/4 av handelen med EU – dvs. hovedsakelig til bedre vilkår enn det WTO gir.<sup>8</sup> Med den kraftige veksten i preferanseavtaler kan man således risikere at WTO-vilkårene innebærer en «least-favored nations treatment» heller en «most-favored nations treatment», ifølge Melchior (2003). Kritikere av regionaliseringen påpeker at preferanseavtalene bidrar til uthuling av det globale handelsregimet. «RTAs<sup>9</sup> can potentially hinder the objective of a coherent and transparent multi-lateral trading system by discriminating against third parties, distorting trade flows, and by detracting limited resources from multilateral to regional or bilateral trade negotiations» (WTO 2003b).

Preferanseavtaler er prinsipielt sett diskriminerende, siden de skaper ulike konkurransevilkår. GATT artikkel 24 tillater imidlertid regionale handelsavtaler og diskriminering av handelsbetingelsene mellom WTO-medlemmer, men kun på visse vilkår. En viktig betingelse knytter seg til at forbedring av handelsmønsteret mellom avtalepartene skal skje *uten* at det skapes økte handelsbarrierer mot land som ikke er omfattet av avtalen. Fortolkning av vilkårene i artikkel 24 og kontroll knyttet til hvorvidt preferanseavtaler strider mot WTO-regelverket, har imidlertid bydd på utfordringer. I 1996 opprettet WTO en egen komité for regionale handelsavtaler (CRTA – Committee on Regional Trade Agreements), og i henhold til mandatet i Doha-erklæringen (WTO 2003a, para. 29) skal man i den nye forhandlingsrunden ha som mål å klargjøre og forbedre regelverket på dette området: «...clarifying and improving disciplines and procedures under the existing WTO provisions applying to regional trade agreements».

Preferanseavtalene kan imidlertid også ses som viktige komplementære bidrag til handelsliberalisering gjennom WTO eller som byggesteiner i et forbedret globalt handelsregime. Forhandlinger med nær 150 medlemsland i WTO kan være en svært krevende og tungrodd prosess. Det kan synes enklere å forhandle med færre og gjerne mer like aktører, hvilket gir reduserte transaksjonskostnader. Det kan også være enklere å oppnå enighet om mer omfattende liberalisering innen handelsarrangementer av mindre skala enn på globalt plan. Dette kan tale for at bilaterale eller regionale arrangementer kan fungere som prøvesteiner som bereder grunnen for globale løsninger. Så lenge det eksisterer betydelige handelsbarrierer på det globale markedet, vil det uansett være aktuelt å forhandle seg frem til bedre rammevilkår enn konkurrentene gjennom regionale/bilaterale handelsavtaler. Liberalise-

---

<sup>8</sup> En del av vår eksport til EU omfattes som kjent ikke av EØS-avtalen, se eget punkt om rammebetingelsene på EU-markedet.

<sup>9</sup> RTAs – «Regional Trade Agreements».



ring på det globale plan gjennom forhandlingsrundene i WTO vil imidlertid redusere fordelene ved preferanseavtalene. Preferanseavtalene kan således sies å bli undergravd av WTOs suksess (Melchior 1998). Ytterligere liberalisering innen WTO medfører at Norges konkurranseevne styrkes i de regionale blokkene Norge står utenfor. Samtidig vil fordelene ved preferanseavtalene Norge er part i reduseres. Det vil uansett være en realitet at arbeidet med ytterligere handelsliberalisering vil skje samtidig både på globalt plan gjennom WTO og gjennom ulike former for frihandelsavtaler.

I perioden fra 1948 til etter etableringen av WTO gjennom Uruguay-runden, ble det gjennomsnittlige tollnivået på industrivarer redusert fra ca. 40 til 3–4 prosent. Man kan dermed si at fordelene ved preferanseavtaler er blitt redusert. Det er imidlertid klart at ikke alle sektorer og produkter har oppnådd en så stor grad av liberalisering. Den globale handelen med fisk og fiskeprodukter er fortsatt underlagt både betydelige tariffære og ikke-tariffære handelshindringer. Det generelle tollnivået i i-land er relativt lavt, men mange u-land har fremdeles et høyt tollnivå på de fleste industrivarer, herunder fisk. Tollsatsene på bearbejdede fiskeprodukter er gjennomgående høye i de fleste markeder. Særlig høye tollsatser og såkalt toll-eskalering (jo høyere bearbejdingsgrad et produkt har, jo høyere toll) er pekt ut som viktige temaer under forhandlingene i Doha-runden i WTO.

Fordeelene ved regionale handelsavtaler som omfatter fisk og fiskeprodukter vil med andre ord få redusert sin betydning alt avhengig av hvor langt man går i liberaliseringen av handel med fisk i WTO-forhandlingene. Likevel vil det trolig ta lang tid før man eventuelt har frihandel med fisk og fiskeprodukter. I tilfelle tollbarrierene på sikt fjernes, kan det likevel være gunstig å etablere handelsavtaler som medfører ulike praktiske og politiske gevinster. Reduksjon av såkalte ikke-tariffære handelshindringer kan også være viktige elementer i frihandelsavtaler, sammen med etablering av ulike fellesarenaer, for eksempel i form av tvisteløsningsmekanismer som kan forebygge og løse handelspolitiske konflikter.

Markedets økonomiske betydning, geografisk avstand og størrelsen på tollsatsene i markedet er viktige parameter å vurdere i forhold til verdien av en eventuell preferanseavtale (Melchior 2003). Forhold som markedsnærhet kan modifisere effektene av tollpreferanser. Eksempelvis vil avstandene gjøre det vanskelig for fersk chilensk laks å konkurrere med fersk laks fra Norge på EU-markedet, selv under de samme tollmessige betingelser. På store markeder som eksempelvis Japan, vil selv små tollreduksjoner kunne gjøre store utslag på eksporten fra Norge, til tross for den geografiske avstanden. For produkter hvor marginene er små, vil også moderate tollreduksjoner kunne ha stor verdi sett i et konkurranseperspektiv. Hva konkurrenter som Chile inngår av preferanseavtaler vil selvsagt også ha betydning for nytten av å inngå nye handelsavtaler for Norge. På den ene siden vil det være snakk om å forhindre forverring av konkurransevilkårene ved å følge i konkurrentenes fotspor når det gjelder inngåelse av handelsavtaler. Skaffer Chile seg bedre betingelser vil det oppstå insentiver til å inngå handelsavtaler på de samme markedene som Chile, slik at man sikrer minst like gode handelsvilkår for norske eksportører. På den andre siden kan det være snakk om å komme sine konkurrenter i forkjøpet på avtalesiden. Er Norge raskere ute med å skaffe bedre markeds-

betingelser, vil det utgjøre et konkurransefortrinn for Norge vis-à-vis Chile. Spørsmålet om «timing» i forhold til frihandelsavtaler vil med andre ord være svært viktig, både i forhold til hva konkurrenter foretar seg på avtalefronten og i forhold til den generelle liberaliseringen som skjer gjennom WTO.

## 4.4 Viktige laksemarkeder

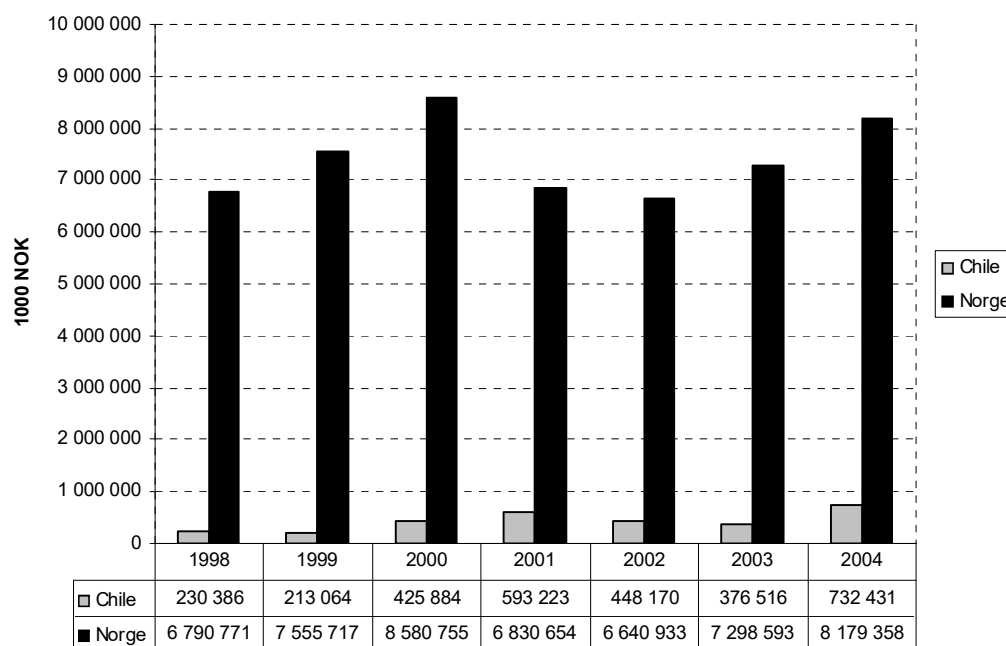
I dette avsnittet skal vi kort sammenligne markedsandeler og eksportverdi for norsk og chilensk laksenæring til de tre viktigste markedene EU, USA og Japan, samt for Sør-Korea og Russland som eksempler på to markeder som er i ferd med å bli viktigere som markeder for laks fra Norge og Chile. Se for øvrig kapittel 3.5 for nærmere beskrivelser av markedene.

Tabell 4.1 Andel av norsk og chilensk lakseeksport til EU og USA i 2004\*

| Eksportandel | EU   | USA  |
|--------------|------|------|
| Norge        | 74 % | 2 %  |
| Chile        | 12 % | 65 % |

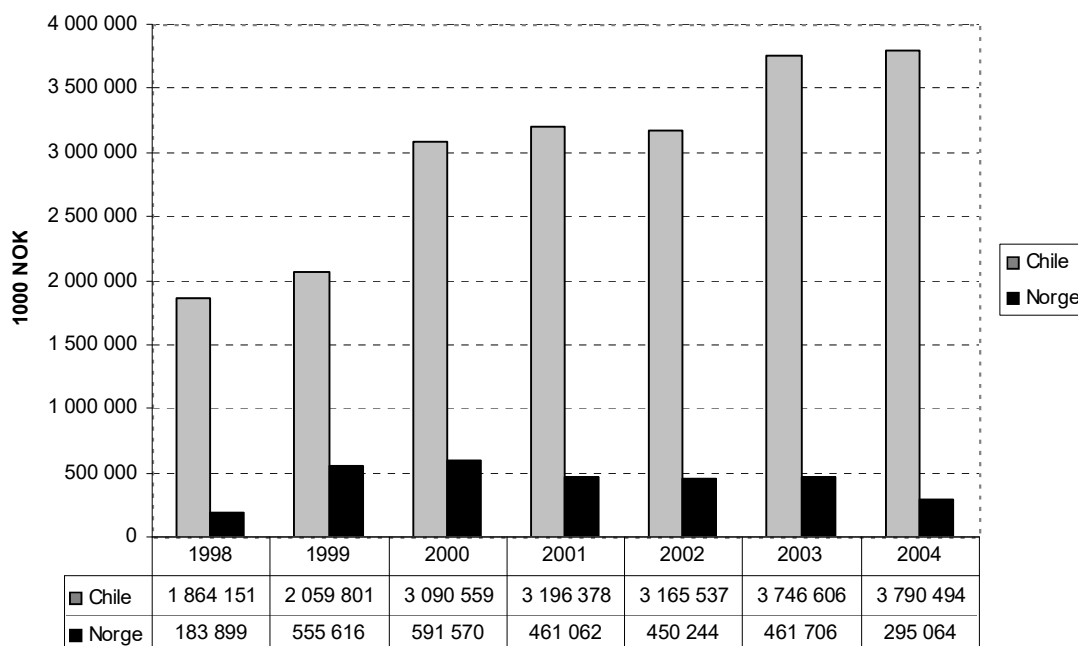
\* Gjelder kun for atlantisk laks og da med utgangspunkt i verdi (se vedlegg 1 og 2)

Norges eksport av laks til EU hadde en verdi på i underkant av 8,2 mrd. kr i 2004, mens Chiles eksport til EU hadde en verdi på 732 mill. kr samme år. Selv om Chiles eksport ligger på et langt lavere nivå enn Norges, er det verd å legge merke til at Chiles eksport av laks til EU er mer enn tredoblet siden 1998.



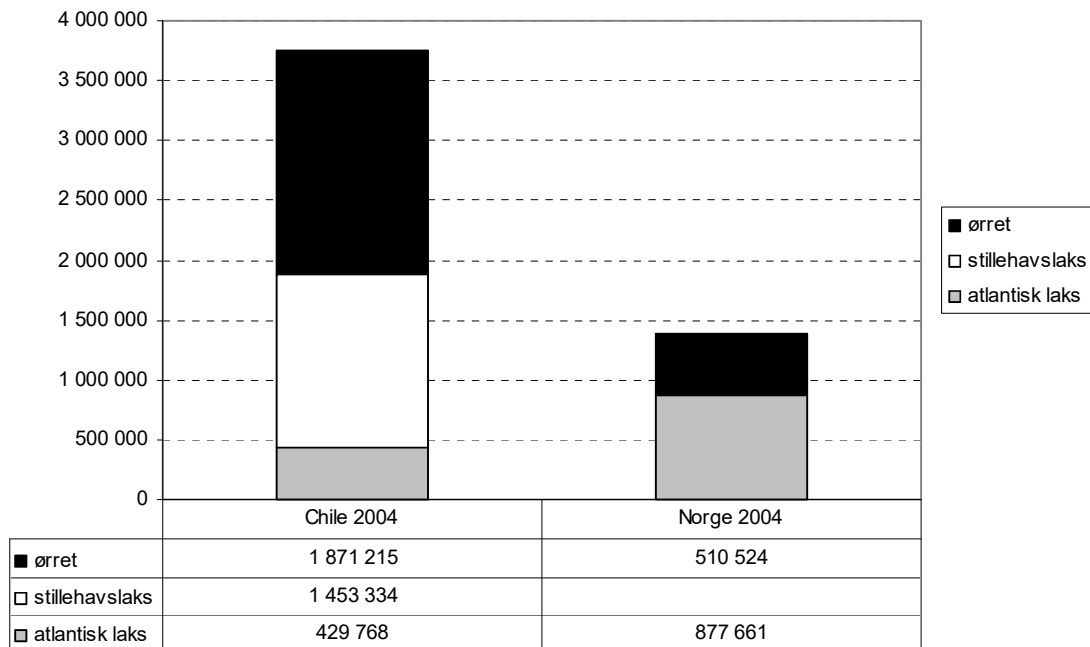
Figur 4.1 Eksport av laks til EU 1998–2004

Chiles lakseeksport til USA hadde i 2004 en verdi på i underkant av 3,8 mrd. kroner, mens norsk eksport av laks til USA hadde en verdi på 295 mill. kr samme år. Eksportverdien av chilensk laks til USA har doblet seg fra 1998 til 2004. Eksportverdien for norsk laks til USA var svak i 2004 og bare halvparten av hva den var i 2000. Norge har vært størst på eksport av røykt laks til USA, men eksportverdien i 2004 var bare på 33 mill. mot 106 mill. i 2003. Chile har hatt en klart sterkere vekst i eksporten av røykt laks til USA. I 1997 var eksportverdien for røykte produkter 16 mill., mens den var 92 mill. i 2004. Det innebar at Chile gikk klart forbi Norge og hadde tre ganger større eksport av røykt laks til USA i 2004.



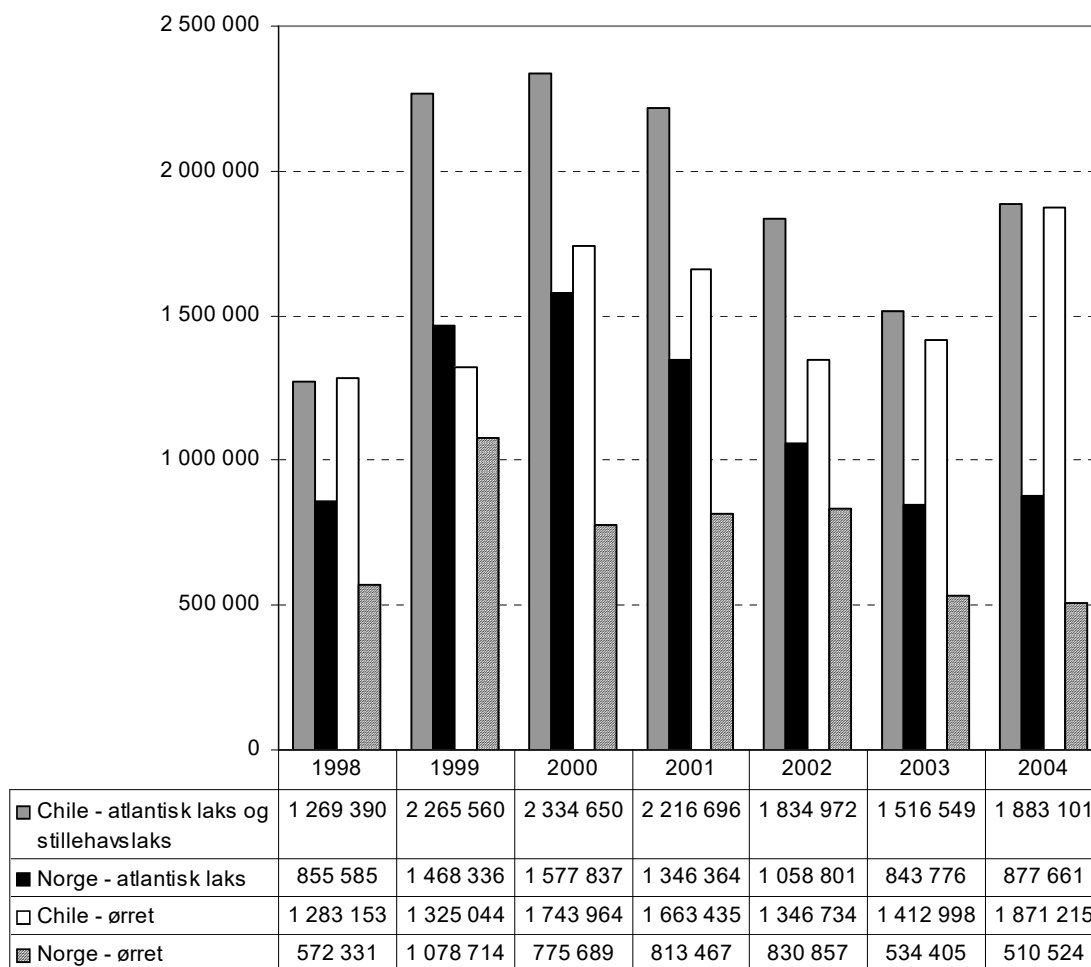
Figur 4.2 Eksport av laks til USA 1998–2004

Ser vi på den samlede eksporten av laksefisk fra Chile til Japan, er Chile en større aktør på det japanske markedet enn Norge med 3,7 mrd. mot Norges ca. 1,4 mrd. i eksportverdi i 2004. Eksporten av ørret og stillehavslaks er langt viktigere for Chile enn atlantisk laks til Japan, med henholdsvis en eksportverdi på 1,8 mrd. for ørret, 1,4 mrd. for stillehavslaks/coho og 429 mill. kroner i eksportverdi for atlantisk laks. Den norske eksporten av atlantisk laks er imidlertid over dobbelt så stor som den chilenske med en eksportverdi på 877 mill. kroner i 2004.



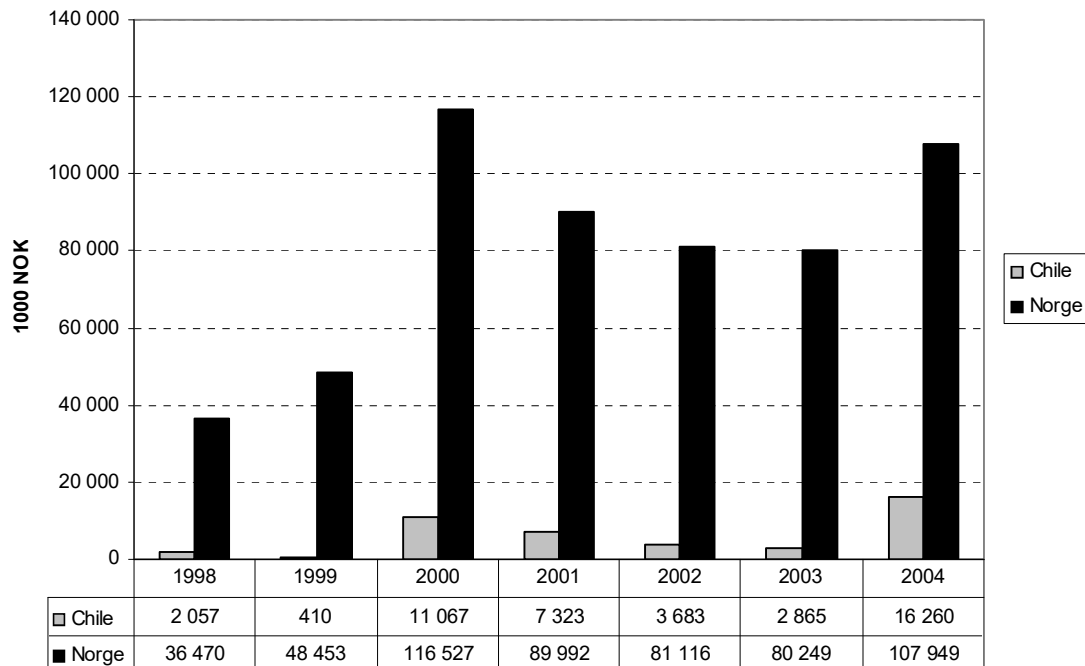
Figur 4.3 Eksport av laksefisk til Japan 2004

For rund hel atlantisk laks har Norge en markedsandel på 80 % på det japanske markedet (Aandahl og Kristiansen 2004). Eksportverdien for 2004 er imidlertid nesten bare halvparten av eksportverdien i toppåret 2000, hvor eksportverdien var 1,57 mrd. kroner. Eksportverdien for 2004 ligger også godt under snittet de siste sju årene som er på ca. 1,1 mrd. kroner. Den chilenske eksporten av atlantehavslaks har imidlertid økt fra 98 mill. i 1998 til 429 mill. i 2004. I 1998 var eksportverdien for stillehavslaks fra Chile til Japan 1,1 mrd. kroner, mens den i 2004 var 1,4 mrd. Eksporten av ørret fra Chile til Japan har økt de siste årene fra et nivå på i underkant av 1,3 mrd. til i underkant av 1,9 mrd. kroner. Den norske ørret-eksporten til Japan var i 1999 oppe i en verdi på over 1 mrd. kroner, mens den i 2004 var på 510 mill. kroner.



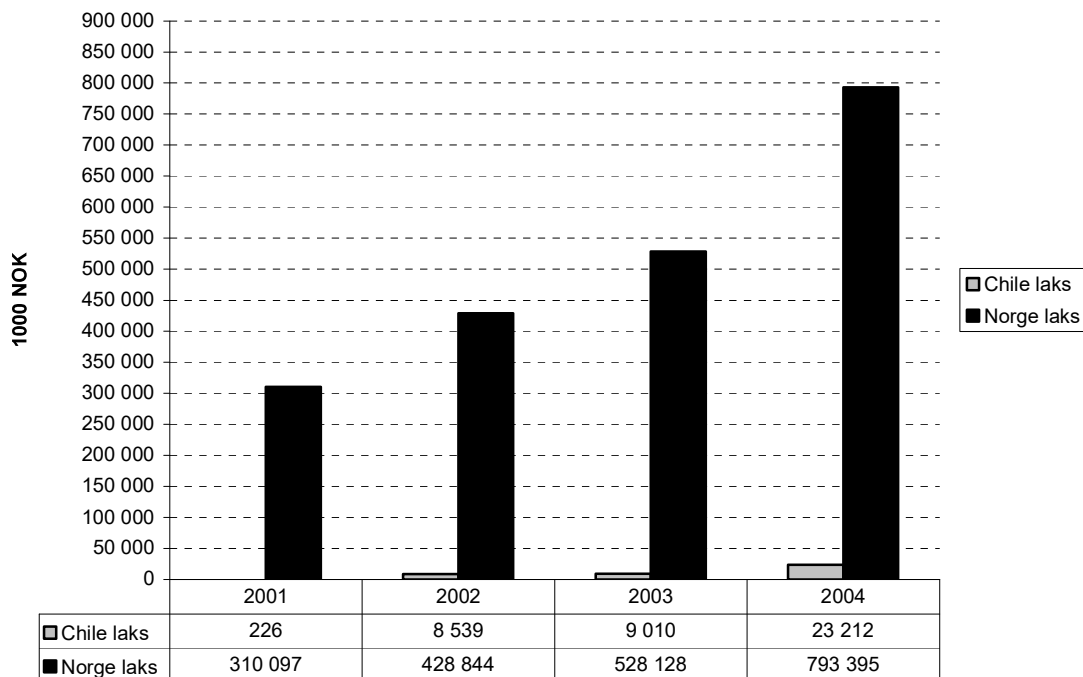
Figur 4.4 Eksport av laks og ørret til Japan 1998–2004

Målt i eksportverdi er Japan et mer enn 8 ganger så stort marked for norsk laks som det sørkoreanske markedet, hvor Norge eksporterte for 107 mill. i 2004. Eksportverdien for norsk laks til Sør-Korea i 2004 er imidlertid nesten 3 ganger så stor som i 1998. Eksportverdien av den chilenske eksporten til Sør-Korea var på 16 mill. i 2004. Det er åtte ganger så høy eksportverdi som i 1998, men eksportverdien har vært varierende de siste 7 årene. I 2003 var eksportverdien på bare 2,8 mill. kroner.



Figur 4.5 Eksport av laks til Sør-Korea 1998–2004

Russland er blitt et stadig viktigere laksemarked for Norge. Eksportverdien av norsk laks til Russland har økt fra 528 mill. i 2003 til 793 mill. i 2004. Eksportverdien for 2004 er således over dobbelt så høy som i 2001 da eksportverdien var 310 mill. Ørreteksporten har også hatt en klar vekst. I 2003 var eksportverdien av norsk ørret til Russland på 266 mill., mens eksportverdien i 2004 var på 409 mill.. Chile har hittil hatt en langt mer beskjeden eksport til Russland, men tendensen er økende. Lakseeksporten fra Chile til Russland var i 2003 på 9 mill., men i 2004 har eksportverdien kommet opp i over 23 mill. kr. Det har også vært et klar vekst i eksport av ørret fra Chile til Russland. Eksportverdien har økt fra ca. 5,5 mill. i 2003 til over 20,5 mill. i 2004. Generelt har Norge et konkurransefortrinn på eksport av fersk laks, men konkurransen fra fryst chilensk fisk er stadig sterkere. Den norske lakseeksporten er omtrent likt fordelt på ferske og frysede produkter, mens Chile bare selger fryst. Fryst laks/ørret vil imidlertid til en viss grad kunne substituere fersk fisk til industrien.



Figur 4.6 Eksport av laks til Russland 2001–2004

## 4.5 En oversikt over Norges og Chiles handelspolitiske avtaler

I dette kapitlet skal vi først gi en bred oversikt over de handelspolitiske rammebetingelsene Norge og Chile opererer under. Tabell 4.2 inneholder en oversikt over multilaterale og bilaterale handelsavtaler/samarbeid Norge og Chile deltar i:

Tabell 4.2 Chiles og Norges handelspolitiske rammebetingelser

| CHILE                                                   |                                        | NORGE                                                |                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Multilaterale og regionale avtaler/ samarbeid           | Bilaterale frihandelsavtaler           | Multilaterale og regionale avtaler/ samarbeid        | Bilaterale frihandelsavtaler                                                                                                          |
| WTO (Verdens handelsorganisasjon)                       |                                        | WTO (Verdens handelsorganisasjon)                    |                                                                                                                                       |
| APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) <sup>10</sup>  |                                        | EFTA (European Free Trade Association) <sup>11</sup> |                                                                                                                                       |
| Mercosur (Southern Common Market Agreement) (ass.medl.) |                                        |                                                      |                                                                                                                                       |
|                                                         | Chile og EU                            |                                                      | EØS-avtalen Norge – EU, fiskeri: EØS-avtalens protokoll 9, samt «Fiskebrevet» av 1973 og kompensasjons-avtalene av 1985, 1995 og 2003 |
|                                                         | Chile og USA                           |                                                      |                                                                                                                                       |
|                                                         | Chile og Canada                        |                                                      |                                                                                                                                       |
|                                                         | Chile og EFTA                          |                                                      | EFTA og Chile                                                                                                                         |
|                                                         | Chile og Mexico                        |                                                      | EFTA og Mexico                                                                                                                        |
|                                                         | Chile og Sentral-Amerika <sup>12</sup> |                                                      | EFTA og Singapore                                                                                                                     |
|                                                         | Chile og Costa Rica                    |                                                      | EFTA og Israel                                                                                                                        |
|                                                         | Chile og El Salvador                   |                                                      | EFTA og Jordan                                                                                                                        |
|                                                         | Chile og Bolivia                       |                                                      | EFTA og Det palestinske Selvstyreområdet                                                                                              |
|                                                         | Chile og Peru                          |                                                      | EFTA og Marokko                                                                                                                       |
|                                                         | Chile og Ecuador                       |                                                      | EFTA og Tunisia                                                                                                                       |
|                                                         | Chile og Colombia                      |                                                      | EFTA og Libanon                                                                                                                       |
|                                                         | Chile og Venezuela                     |                                                      | EFTA og Kroatia                                                                                                                       |
|                                                         | Chile og Argentina                     |                                                      | EFTA og Makedonia                                                                                                                     |
|                                                         | Chile og Sør-Korea                     |                                                      | EFTA og Romania                                                                                                                       |
|                                                         |                                        |                                                      | EFTA og Bulgaria                                                                                                                      |
|                                                         |                                        |                                                      | EFTA og Tyrkia                                                                                                                        |
|                                                         |                                        |                                                      | EFTA og Sør-Korea <sup>13</sup>                                                                                                       |

<sup>10</sup> I tillegg til Chile er Australia, Brunei, Canada, Kina, Hong Kong, Indonesia, Japan, Sør-Korea, Malaysia, Mexico, New Zealand, Papua Ny Guinea, Peru, Filippinene, Russland, Singapore, Taiwan, Thailand, USA og Vietnam medlemmer av APEC.

<sup>11</sup> I tillegg til Norge er Sveits, Liechtenstein og Island medlemmer av EFTA.

<sup>12</sup> Chile inngikk i 1999 en frihandelsavtale med de sentralamerikanske landene (CACM – Central American Common Market) (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua). Tilknyttede bilaterale avtaler med Costa Rica og El Salvador trådte i kraft i 2002. Forhandlinger med tilsvarende avtaler med Guatemala, Honduras og Nicaragua er ikke slutført.

<sup>13</sup> Avtalen er ikke undertegnet (pr. september 2005), men partene tar sikte på en undertegning innen utgangen av 2005.



Både Norge og Chile er som nevnt medlemmer av WTO, og de to landene har via EFTA en gjensidig handelsavtale. Et annet fellestrekk er at begge landene står uten fullt medlemskap i de store handelsblokkene i sin region. Chile ble assosiert medlem av Mercosur (Mercado Común del Sur) i 1996, som består av Argentina, Brasil, Paraguay og Uruguay. Chile har som assosiert medlem oppnådd visse tollpreferanser på Mercosur-landenes markeder. Chile og Bolivia inngår dessuten i «Mercosur Political Consultation Mechanism» (politisk Mercosur) sammen med de fire faste medlemmene. Chile har vurdert fullt medlemskap i Mercosur, men dette er foreløpig lagt på is. Bakgrunnen er blant annet at Chile har vurdert andre handelspartnere som viktigere og fordi Chile har hatt et mer liberalt handelsregime mot tredjeland enn det Mercosur har lagt opp til (Economic Commission for Latin America and the Caribbean 2002).

Chile er medlem av APEC – «Asia-Pacific Economic Cooperation» som består av 21 medlemsland. APEC har som mål å sikre fri og åpen handel og investeringer i regionen innen 2010 for i-landene og innen 2020 for u-landene som deltar i samarbeidet. Chile var vertskapsland for APEC i 2004. Utover de multilaterale forbindelsene har Chile etablert bilaterale frihandelsavtaler med EU, USA, Canada og Sør-Korea, samt en rekke latinamerikanske land.

Norge er EFTA-medlem og tilknyttet EU gjennom EØS-avtalen. EØS-avtalens protokoll 9 og flere såkalte kompensasjonsavtaler mellom Norge og EU regulerer handelen med fisk. Norge har ikke bilaterale frihandelsavtaler, men er gjennom sitt medlemskap i EFTA part i en lang rekke frihandelsavtaler med tredjeland. Norges portefølje av tredjelandsavtaler gjennom EFTA er konsentrert om Øst-Europa og land i Midt-Østen/Middelhavsregionen.

Chile har ikke avtaler med noen land i disse regionene, men har hele 9 avtaler med land i Latin-Amerika. I tillegg til EU er Mexico det eneste markedet hvor både Chile og Norge/EFTA har handelsavtaler. De øvrige 8 avtalene Chile har i Latin-Amerika er for øvrig ikke fullstendige frihandelsavtaler, men såkalte «Economic Complementation Agreements», dvs. mer begrensede avtaler som regulerer bestemte aspekter ved handelen mellom avtalepartene.<sup>14</sup> Avtalene med Bolivia, Colombia og Venezuela er fra 1993. Videre har Chile avtaler med Ecuador (1995), Peru (1998), Argentina (2000), Costa Rica (2002) og El Salvador (2002). Av de 9 landene er eksporten fra Chile til Argentina den største med ca. 0,5 % av den totale chilenske lakseeksporten. Disse landene er med andre ord marginale laksemarkeder. Et praktisk forhold er at avtalene med disse landene bare foreligger på spansk. En gjennomgang av avtalene ville således innebære kostnader til oversetting på et stramt budsjett. Vi har derfor valgt å bare gå nærmere inn på Mexico-avtalen av de 9 avtalene Chile har i Latin-Amerika. Vi omtaler avtalen mellom Chile og Mexico under samme punkt som vi presenterer avtalen mellom EFTA og Mexico i gjennomgangen av EFTAs tredjelandsavtaler. EFTA-avtalene blir presentert etter region.

---

<sup>14</sup> Chile startet imidlertid forhandlinger med både Peru og Ecuador i 2004 om etablering av fullverdige frihandelsavtaler (FTAs – Free Trade Agreements).

Vi vil videre foreta en nærmere beskrivelse og sammenligning av Norges og Chiles rammebetingelser på EU-markedet, USA-markedet og i forhold til Sør-Korea (som nevnt tidligere har vi ikke kunnet inkludere EFTA – Sør-Korea avtalen i rapporten). I tillegg vil vi omtale markeder hvor Chile eller Norge planlegger eller har satt i gang prosesser mot å etablere frihandelsavtaler (for eksempel Japanmarkedet). På den måten får vi foretatt en sammenligning av rammebetingelsene på markeder som er av størst betydning per i dag, samtidig som vi tar for oss potensielle avtaler på markeder som trolig bare vil bli viktigere på sikt. I gjennomgangen av avtalene vil vi se nærmere på hva avtalene omfatter, hvilken forbedring i konkurransevilkårene som følger av avtalene, og i forlengelsen av dette hvor gode handelspolitiske rammebetingelser norske lakseeksportører har sammenliknet med chilenske lakseeksportører. I denne gjennomgangen fokuserer vi spesielt på hva avtalene sier om tollsatser med vekt på toll på laks/lakseprodukter, kvantitative restriksjoner (som kvoter), handelsfasilitering (herunder produktkrav, opprinnelsesregler og import- og eksportprosedyrer), handelspolitiske kompensasjonstiltak (eller «trade remedies», som først og fremst dreier seg om anti-dumping tiltak, safeguards og anti-subsidie/utjevningstiltak) og tvisteløsningsmekanismer.

## 4.6 EFTAs tredjellandsavtaler

I tillegg til å arbeide innenfor rammen av WTO, har norske myndigheter satset på å sikre gode handelspolitiske rammebetingelser gjennom EFTAs tredjellandsavtaler. EFTAs tredjellandspolicy har vært å sikre handelsavtaler med de samme landene som EU for å unngå forverring av rammebetingelsene i forhold til det øvrige næringsliv i Europa. EFTAs hovedfokus har tradisjonelt vært å etablere handelsavtaler med europeiske land. De senere år har imidlertid EFTA utvidet fokuset for å sikre gode handelsvilkår også på det amerikanske kontinent (avtalene med Chile og Mexico) og i Asia (avtalen med Singapore, den kommende avtalen med Sør-Korea). Nedenfor gis det en presentasjon av hovedelementene i EFTAs tredjellandsavtaler. Avtalene er i stor grad støpt over samme lest, hvilket gjør det mulig å gi en sammenfatning av det man kan kalle «EFTA-malen» for tredjellandsavtalene. Det er imidlertid en viss forskjell på omfanget på nyere tredjellandsavtaler i forhold til eldre avtaler, eller det man i EFTA-terminologi kaller 1. generasjons og 2. generasjons avtaler.

Alle EFTAs tredjellandsavtaler omfatter *frihandel på industriprodukter*, inklusive fisk. I tillegg omfatter avtalene *bearbeidede landbruksprodukter*, mens handel med *råvarer fra landbruket* er nedfelt i bilaterale avtaler mellom de enkelte EFTA-land og deres handelspartnere. EFTA-landene forplikter seg generelt sett til å fjerne handelsbarrierer fra avtalenes ikrafttredelse, men tillater en viss asymmetri i form av nedtrappingsperioder på opptil 10 år for land som har en svakere økonomisk utvikling.

De fleste av EFTAs tredjellandsavtaler inneholder også bestemmelser om å utvikle samarbeid innen *tjenestesektoren*. Avtalene med Mexico, Singapore og Chile omfatter tjenester innenfor spesifikke sektorer. I forhold til *offentlig innkjøp* legger de nyere tredjellandsavtalene opp til en fremtidig liberalisering basert på gjensidighet, ikke-

diskriminering og åpenhet. De aller fleste avtalene inkluderer en målsetting om at partene skal slutte seg til WTO avtalen om offentlige innkjøp (GPA-Government Procurement Agreement). I EFTA-Chile avtalen har man gitt gjensidig tilgang til det offentlige innkjøpmarkedet for varer, tjenester og offentlig virksomhet på flere forvaltningsnivå innen utvalgte områder.

Alle avtaler av nyere dato har bestemmelser knyttet til *investering*. Alle EFTA-landene og de fleste avtalepartene er for øvrig WTO-medlemmer og bundet av GATS-avtalen (General Agreement on Trade in Services) og TRIMS-avtalen (Agreement on Trade Related Investment Measures). EFTAs tredjelsavtaler inneholder for øvrig bestemmelser som har som formål å hindre at det oppstår nye handelsbarrierer som kan hindre fri *konkurranse*, for eksempel gjennom ulovlig samarbeid mellom bedrifter. I avtalene med Mexico, Singapore og Chile har man nedfelt bestemmelser om samarbeid og informasjonsutveksling med det formål å forenkle og sikre håndheving av partenes konkurranselovgeving.

EFTAs tredjelsavtaler inneholder også bestemmelsene knyttet til *opphavsrettigheter/immaterielle rettigheter* (Intellectual Property Rights), basert på bestevilkårsprinsippet og prinsippet om nasjonal behandling i henhold til TRIPS-avtalen «The WTO Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights».

I de tidlige tredjelsavtalene har man detaljerte regler for statsstøtte, men i alle nyere avtaler er partene enige om at bruk av *subsidier og mottiltak* reguleres gjennom det relevante WTO-regelverket. I forhold til bruk av *anti-dumpingiltak og safeguard-tiltak* henvises det gjerne også til de aktuelle WTO-bestemmelsene. Partene skal imidlertid benytte fellesinstitusjonene, de såkalte «Joint Committees», etter nærmere angitte prosedyrer for informasjonsutveksling og drøftinger som kan avklare eventuelle konflikter, herunder tolkning og anvendelse av avtaleforpliktelsene på disse områdene.

I forhold til *tekniske reguleringer* har EFTA satt opp ulike typer prosedyrer i tredjelsavtalene for å redusere og fjerne tekniske handelshindringer. I avtalen med Tyrkia har man en prosedyre for informasjonsutveksling, mens eksempelvis avtalene med Bulgaria og Marokko legger opp til konsultasjoner og samarbeid om tekniske reguleringer for å sikre at de er i tråd med TBT-avtalen i WTO. Avtalene med Mexico, Chile og Singapore inneholder utpekte samarbeidsfelt og oppfordrer partene til å forenkle informasjonsutveksling knyttet til tekniske reguleringer. Avtalene legger ellers opp til at tollmessige avgifter og kvantitative restriksjoner skal fjernes og at nye tiltak av denne typen ikke kan innføres.

En vares opprinnelse er det avgjørende for om man kan oppnå preferansetoll. *Harmonisering av opprinnelsesregler* er kommet langt i Europa. I 1997 ble 30 land herunder EU, EFTA og flere østeuropeiske land enige om fri anvendelse av innsatsfaktorer seg imellom. I 2003 ble denne ordningen utvidet til å omfatte Euro – Med (Algerie, Egypt, Israel, Jordan, Libanon, Marokko, Palestina, Syria og Tunis). EFTA-sekretariatet omtaler dette som: «a major step towards facilitation of preferential trade with originating products» (EFTA 2004). Det er satt opp *tvisteløsningsmekanismer* i tilknytning til alle EFTAs tredjelsavtaler. Tvisteløsning skal anvendes i tilfeller hvor direkte konsultasjoner eller konsultasjoner gjennom det

felles komitéarrangementet ikke fører frem. Paneldommene er endelige og bindende for partene.

I punktene under går vi nærmere inn på de enkelte EFTA-avtaler gruppert etter region. Avtalene omtales med vekt på oppnådde tollpreferanser for laks. I den grad opplysningene har vært tilgjengelige presenteres landenes bundne og anvendte tollsats. Vi tar forbehold om endringer i tollsatsene. I tillegg presenteres relevante eksportverdier for å anskueliggjøre betydningen av avtalene og markedene. Statistikk fra Kontali Analyse benyttes der ikke annen referanse er nevnt. I gjennomgangen av EFTA-avtalene inkluderer vi en sammenligning av Chile-Mexico avtalen med EFTA-Mexico avtalen, siden Mexico er det eneste markedet hvor både Chile og EFTA har parallelle avtaler som nevnt innledningsvis.

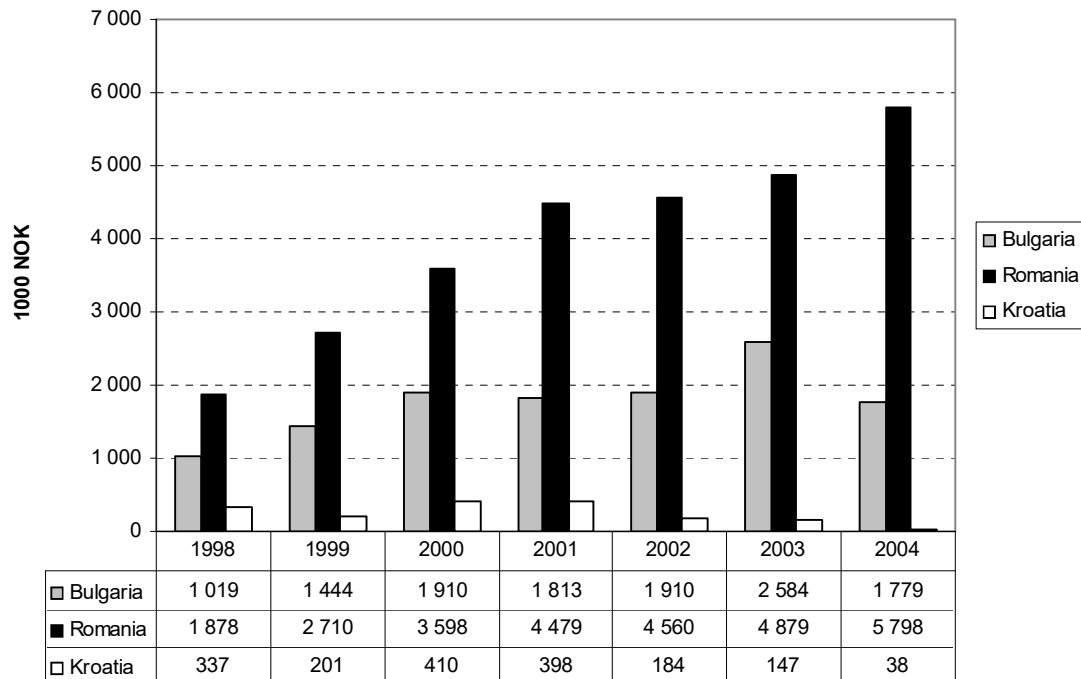
#### 4.6.1 Øst-Europa

EFTA hadde tidligere frihandelsavtaler med 8 av de 10 nye medlemslandene i EU (jf. punkt 4.7 om Norges forhold til EU). I dag har EFTA frihandelsavtaler med fire østeuropeiske land.

EFTA inngikk frihandelsavtale med *Romania* 10. desember 1992 med ikrafttredelse 1. mai 1993. Avtalen innebærer at all toll på fisk skal være fjernet innen 31. desember 2002. EFTA-avtalen med *Bulgaria* ble inngått 29. mars 1993 med ikrafttredelse 1. juli 1993. Avtalen innebærer full frihandel på fisk fra ikrafttredelsestidspunktet. Den 19. juni 2000 inngikk EFTA en frihandelsavtale med *Kroatia* som trådte i kraft 1. september 2002. Avtalen innebærer frihandel for de fleste fiskeslag inklusive laks fra ikrafttredelsen. Det er imidlertid noen unntak for enkelte fiskeslag med nedtrapping innen 2006 og 2009. EFTA inngikk også en frihandelsavtale med *Makedonia* 19. juni 2000 som innebærer frihandel på fisk inklusive laks fra ikrafttredelsen 1. mai 2002. Det er imidlertid unntak for noen få tollnummer som har fire eller sju års nedtrappingstid.

Romania har bundet sine tollsats for ubearbeidet laks (fersk og fryst) på 20 % og på 35 % for filet og annen bearbeidet laks. De anvendte tollsatsene er lik de bundne utenom for bearbeidet laks der anvendt tollsats er 25 %. Bulgaria og Kroatia hadde per 2001 ikke bundet sine tollsats. Kroatias anvendte tollsats er 5 % for fersk og fryst hel laks, 11 % for fersk filet og 12,5 % for fryst filet, samt 5 % for røkt og annen bearbeidet laks. Anvendte sats for Bulgaria er 10 % for fersk hel og fersk filet, 5 % fryst hel laks og 25 % for røkt og annen bearbeidet laks. Norge har med andre ord oppnådd til dels store tollmessige fordeler gjennom disse avtalene, men dette er små markeder for norsk fisk generelt og for laks spesielt.

Sissener et al. (2003:80–84) viser til at EFTA-avtalene med Romania og Bulgaria ga en påfølgende oppsving i eksporten. Samlet eksportverdi til Romania, Bulgaria og Kroatia var imidlertid bare på 71,6 mill. kroner i 2001, hvor laks utgjorde i underkant av 7 mill. kroner. Lakseeksporten til disse tre landene ligger på omtrent samme nivå i 2004 på til sammen ca. 7,6 mill.. Det ser med andre ord ikke ut til at frihandelsavtalene har hatt noen merkbar effekt for handelen. For Makedonia har vi ingen statistikk tilgjengelig.



Figur 4.7 Eksport av laks fra Norge til Bulgaria, Romania og Kroatia 1998–2004

## 4.6.2 Latin-Amerika

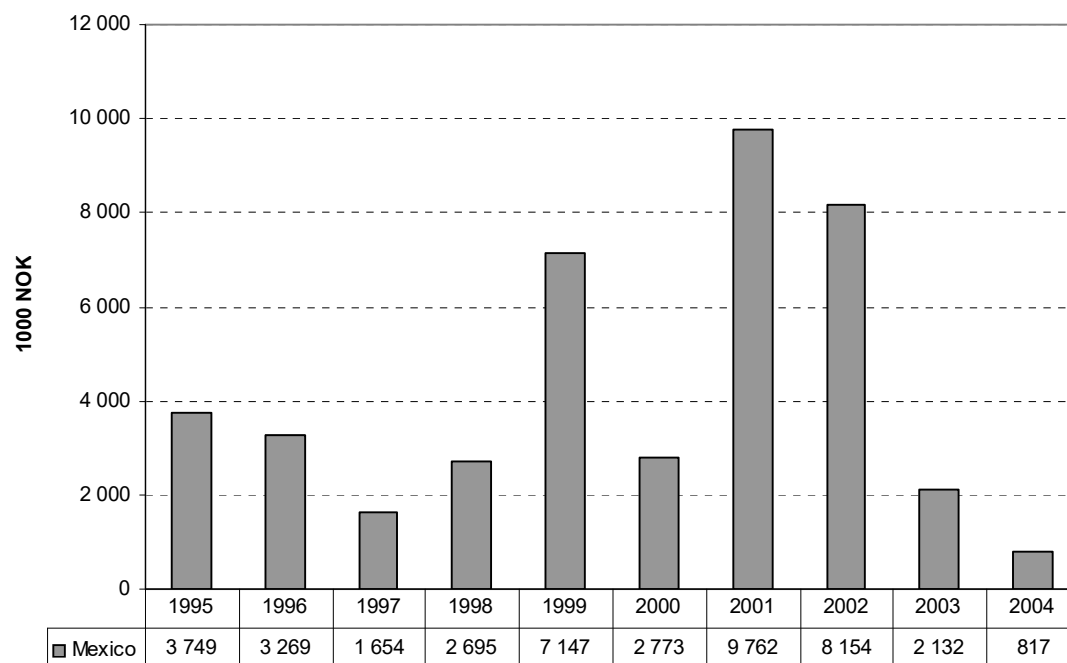
I denne regionen har Norge via EFTA frihandelsavtaler med Chile og Mexico. Det ble inngått en frihandelsavtale mellom EFTA og Chile 26. juni 2003 hvor partene forpliktet seg til full frihandel på fisk fra ikrafttredelsen 1. februar 2004. Chile har bundne tollsatser for laks på 35 %, mens anvendt toll er 6 %. Det har i praksis ikke vært noen eksport av laks fra Norge til Chile. Den totale verdien av fiskeeksporten fra Norge var kun på ca. 400 000 kroner i 2001. Den samlede verdien av lakseeksporten fra Norge til Latin-Amerika (Chile, Bolivia, Colombia, Venezuela, Ecuador, Peru, Argentina, Costa Rica og El Salvador) var i 2001 på 9 mill. kroner hvor Venezuela stod for 7,9 mill. (i hovedsak røkt laks). Den samlede fiskeeksporten til de samme landene var i 2001 totalt på i underkant av 68 mill. kroner.<sup>15</sup> Denne regionen er med andre ord ikke av stor betydning for norsk fiskeeksport.

Det ble inngått en avtale mellom EFTA og Mexico 27. november 2000 som trådte i kraft 1. juli 2001. Avtalen innebærer frihandel på en rekke fiskeslag ved ikrafttredelse, men avtalen har flere unntak hvor det skal skje en nedtrapping til nulltoll etter henholdsvis tre, åtte, ni og ti år. I forhold til laks er det avtalt frihandel på fersk, fryst og røyket laks (fra 35 % bundet/30 anvendt til nulltoll, jf. art. 4 i avtalen) fra ikrafttredelsen, mens fersk og fryst laksefilet har nedtrapping til nulltoll tre år etter ikrafttredelse dvs. frihandel innen 1. juli 2004.

Mexico er ikke et stort laksemarked i dag, men det har potensial til å bli et viktigere marked med sine 100 mill. innbyggere. Ifølge Sissener et al. (2003) har det

<sup>15</sup> Tall fra EFF.

vært et mønster at fiskeeksporten fra Norge har fått en økning de påfølgende årene etter frihandelsavtaler er trådt i kraft. Dette mønsteret bekreftes med et stort sprang i eksportverdien fra 2,7 mill. kr i 2000 til 9,7 mill. i 2001 og 8,1 mill. i 2002. Det kan dog bemerkes at eksportverdien i 1999 før avtalen tråde i kraft var på 7,1 mill. Et relevant spørsmål er imidlertid hvorfor forbedringen i markedsadgang ikke har hatt positive effekter på eksporten lenger enn bare de to første årene etter at frihandelsavtalen kom på plass. Til tross for at Norge har oppnådd en reduksjon fra 30 % toll for laks (og ørret) til 0 toll var eksportverdien av laks fra Norge til Mexico bare 0,8 mill. kr i 2004 (laveste i hele den siste 10-årsperioden).



Figur 4.8 Eksport av laks fra Norge til Mexico 1995–2004

Chile og Mexico inngikk 1. oktober 1998 en frihandelsavtale som trådte i kraft 1. august 1999. Avtalen innebærer tollfrihet for fisk, inkludert laks, fra ikraft-tredelsen. Per i dag har med andre ord Norge og Chile de samme rammevilkårene for eksport av laks til Mexico. Avtalen har imidlertid enkelte unntak i forhold til tollfrihet, bl.a. for hummer, reker og kreps. Lakseeksporten fra Chile til Mexico er langt større enn den norske eksporten, og den har vist en raskt økende vekst de siste årene. Chile eksporterte laks til Mexico for 9 mill dollar i 2001. I 2002 hadde eksporten økt til ca. 10 mill. dollar, mens den var kommet opp mot 15 mill. dollar i 2003. Chile har altså, i motsetning til Norge, fått en sterk oppsving på lakseeksporten til Mexico etter etablering av frihandelsavtalen.

### 4.6.3 Middelhavsregionen/Midt-Østen

EFTA og Tyrkia inngikk 10. desember 1991 en avtale om full frihandel på fisk ved ikrafttredelse 1. april 1992. Sissener et al. (2003:70) viser til at EFTA-avtalen med Tyrkia ved ikrafttredelsen åpnet opp for økt eksport. Norsk lakseeksport til Tyrkia

hadde i 1998 en verdi på 4,9 mill. og den har vært stadig økende frem til 2004 hvor eksportverdien var 27,8 mill. kr.

Den 19. juni 1997 inngikk *EFTA og Marokko* en frihandelsavtale med frihandel på en rekke fiskeslag, herunder laks, fra ikrafttredelsen 1. desember 1999. Avtalen har imidlertid flere unntak med henholdsvis fire, seks eller ni års nedtrappingstid. Tilberedt eller konservert laks hadde fire års nedtrapping, dvs. til 1. desember 2003.

Eksporten av laks til Marokko var i 1998 på 0,7 mill., mens den i 2004 hadde økt til 4,4 mill. kr.

*EFTA og Libanon* inngikk en frihandelsavtale 24. juni 2004 med ikrafttredelse 1. januar 2005. Avtalen innebærer frihandel på fisk til EFTA, mens Libanon skal innføre frihandel på fisk fra 1. mars 2008 med noen unntak hvor man har avtalt en trinnvis nedtrapping mot nulltoll 1. mars 2015, herunder for røykt laks. Eksporten av laks til Libanon hadde en eksportverdi på 1,5 mill. i 1998, mens den i 2004 var på 2,1 mill. kroner.

*EFTA og Israel* inngikk 17. september 1992 en frihandelsavtale som trådte i kraft 1. januar 1993. Avtalen innebærer frihandel på de fleste fiskeslag fra ikrafttredelsen, inklusive laks, men enkelte kvoter varte frem til 1. januar 2004.<sup>16</sup> Israel er det største laksemarkedet for norsk laks i regionen. I 1998 var eksportverdien 88 mill., mens den i 2004 var på 92 mill. kr. I 2000 var eksportverdien av norsk laks til Israel imidlertid oppe i 163 mill. kr.

*EFTA og Palestina* inngikk 30. november 1998 en frihandelsavtale med ikrafttredelse 1. juli 1999. Avtalen innebærer frihandel på fisk etter 1. januar 2004. Vi har ikke funnet tilgjengelig statistikk for dette markedet.

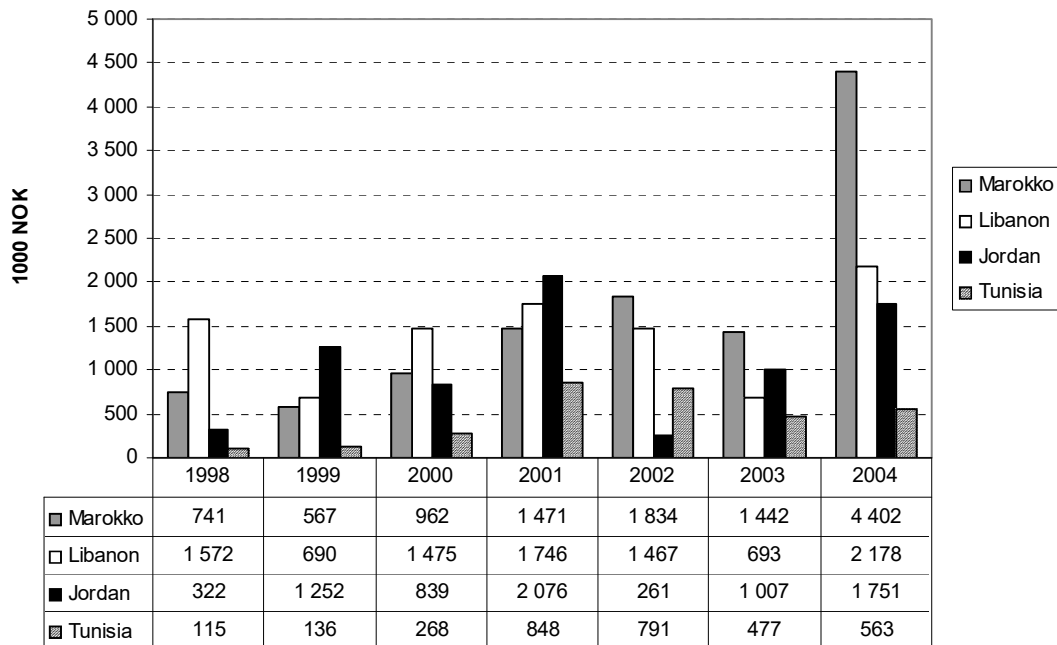
*EFTA og Jordan* inngikk 21. juni 2001 en avtale som i stor grad innebærer frihandel for fisk fra ikrafttredelsen 1. september 2002. Avtalen har imidlertid noen få unntak, hvor man har avtalt nedtrapping frem til 1. september 2005. Lakseeksporten fra Norge til Jordan hadde i 1998 kun en eksportverdi på 0,3 millioner, mens den i 2004 var på 1,7 mill. kroner.

Den 17. desember 2004 inngikk *EFTA og Tunisia* en frihandelsavtale med ikrafttredelse 1. juni 2005. Avtalen innebærer nulltoll for fisk fra Tunisia til EFTA-landene, mens Tunisia på sin side er forpliktet til en tollreduksjon på 10 % ad valorem innenfor en årlig kvote på 100 tonn for hver av to nærmere definerte kategorier av fiskeprodukter, hvor laks faller inn under den ene av kategoriene. Partene har imidlertid avtalt at nye tollreduksjoner på fisk kan bli aktuelt, når dette spørsmålet skal vurderes på nytt fem år etter avtalens ikrafttredelse. Avtalen skal medføre at EFTA-landene har de samme handelsvilkårene i Tunisia som EU. Tunisia har ikke bundet sine tollsatser. Anvendt toll er 43 % for alle lakseprodukter utenom bearbeidet som er 31 prosent. Eksportverdien for norsk laks til Tunisia var i 1998 kun 115 000 kr, mens den i 2004 var på 563 000.

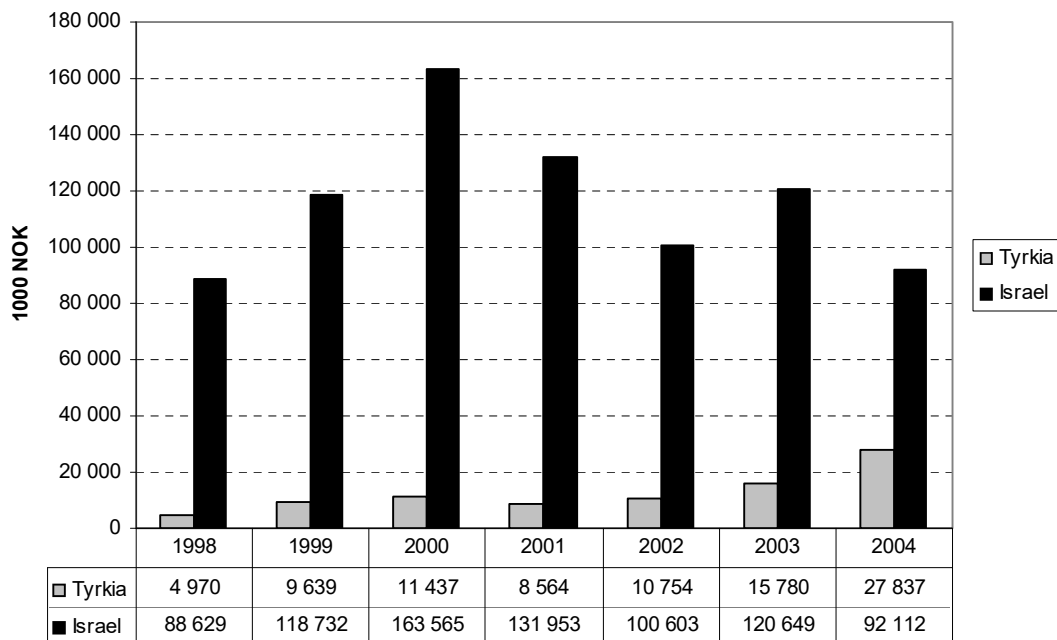
Den samlede eksportverdien for norsk laks til landene i middelhavsregionen var i 2004 til sammen på i underkant av 130 mill. kroner, hvor eksporten til Israel stod for over 70 %.

---

<sup>16</sup> Avtalen med Israel omfatter ikke reker og ørret.



Figur 4.9 Eksport av laks fra Norge til Marokko, Libanon, Jordan og Tunisia 1998–2004



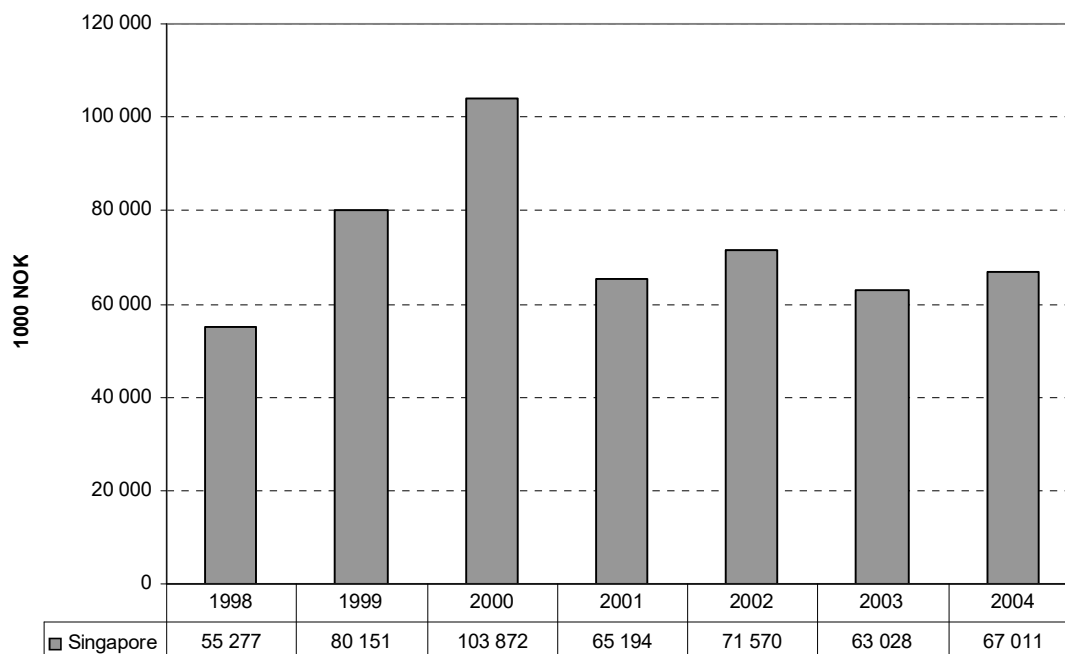
Figur 4.10 Eksport av laks fra Norge til Tyrkia og Israel 1998–2004

#### 4.6.4 Asia

EFTA og Singapore undertegnet 22. juni 2002 en handelsavtale som innebærer full frihandel på fisk ved ikrafttredelse 1. januar 2003. Lakseeksporten fra Norge til Singapore var på i alt 71,5 mill. kroner i 2002. Den totale fiskeeksporten var 94,5 mill. samme år ifølge tall fra Eksportutvalget for fisk (EFF). Eksportverdien



har imidlertid gått ned etter avtalens ikrafttredelse til henholdsvis 63 mill. i 2003 og 67 mill. i 2004. Eksporten av laks til Singapore har 10 prosent bundet toll på laks, men anvendte tollsatser for laks var 0 (2003). Avtalen har der ikke gitt noen tollpreferanser for laks i praksis.



Figur 4.11 Eksport av laks fra Norge til Singapore 1998–2004

## 4.7 Norges handelsavtaler med EU på fiskeriområdet

EU er det viktigste markedet for norsk fisk generelt og for laks spesielt, men norsk sjømat har tapt markedsandeler på EU-markedet. I 1993 gikk 72 % av den totale norske fiskeeksporten til EU. I 2003 hadde denne andelen gått ned til 56 %. Markedsandelen for norsk laks på EU-markedet var som tidligere nevnt 70 % i 2003, mens den i 1993 var omtrent på samme nivå med 67 % markedsandel. I 2001 var imidlertid markedsandelen for norsk laks på EU-markedet nede i 54 %, samtidig som konsumet av laks i EU var i vekst (tall fra EFF).

Norge har som kjent sagt nei til EF/EU-medlemskap både i 1972 og i 1994. Gjennom EØS-avtalen som trådte i kraft i 1994, har imidlertid Norge sluttet seg til EUs lovverk og bestemmelser knyttet til det indre marked, men fiskeripolitikken er ikke omfattet av avtalen. Bestemmelser knyttet til handel med fisk og fiskevarer mellom Norge og EU er imidlertid regulert gjennom særskilte bestemmelser i EØS-avtalens protokoll 9. I forbindelse med EØS-avtalen fikk Norge tollfrihet for en rekke ubearbeidede fiskeprodukter, hvor man tidligere hadde fra 3 til 30 % toll. Gradvis nedtrapping av toll i perioden 1993–1997 ble også innrømmet for en rekke bearbeidede produkter, men høye tollsatser ble opprettholdt for fiskeslag hvor EU er konkurranseutsatt, herunder for laks, sild, makrell og reker.

Norge har også overtatt EUs regelverk for kvalitetskontroll av fisk og fiskevarer gjennom EØS-avtalen. I utgangspunktet omfattet ikke EØS-avtalen veterinær grensekontroll, men gjennom en egen avtale fra 1999 ble også denne delen av EU-regelverket innlemmet i EØS-avtalen. Uten en slik regeltilpasning ville norsk fiskerinæring opplevd en drastisk økning av kontrollfrekvensen ved grensepassering inn til EU, med påfølgende merkostnader og kvalitetsforringelse på produktene ved forsinkelser som resultat (Hoel 1999). Handel med fisk og fiskeprodukter til EU er i tillegg regulert gjennom flere såkalte kompensasjonsavtaler som har kommet i stand etter hvert som land Norge/EFTA har hatt frihandelsavtaler med er blitt EF/EU-medlemmer.

På bakgrunn av at Norge ikke gikk inn i EF i 1972 ble det fiskerimessige mellomværende gjort opp i det såkalte «Fiskebrevet» av 1973. Fiskebrevet ga visse tollettelser, slik at adgangen for norsk eksport til tidligere EFTA-lands markeder ikke skulle bli vanskeligere (ibid). I forbindelse med Portugals og Spanias medlemskap i EU i 1986, kom det i stand en kompensasjonsavtale med kvoter av tørrfisk, klippfisk og nedtrapping av toll på utvalgte vareslag (bl.a. div. hermetikkk og frosne reker). I forbindelse med at Finland, Sverige og Østerrike ble EU-medlemmer i 1995, ble det etablert en kompensasjonsavtale med et omfattende kvotesystem (omkring 120 produkter) hvor kvotene fornyes med samme kvantum hvert år. Innenfor ordningen er det kvoter på fersk laks (6 100 tonn), frossen laks (580 tonn), laksefilet (610 tonn), annen laksefisk (670 tonn), røykt laks (450 tonn), samt for annen bearbeidet laks (170 tonn). Sissener et al. (2003:99) viser til at «den store eksporten av laks medfører at kvotene brukes opp i januar hvert år, men den lave tollsatsen på laks til EU medfører at eksporten holdes oppe og at kvotene ikke har noen særlig betydning». Når kvotene er brukt opp, slår det vanlige tollregimet i EU inn. Bearbeidet laks til EU har generelt en toll på 5,5 %, mens fersk, frossen og filet har 2 % toll. Røykt laks har imidlertid hele 13 % toll.

Fra og med 1. mai 2004 ble EU utvidet med 10 nye medlemsland (Estland, Latvia, Litauen, Polen, Ungarn, Slovenia, Den Slovakiske republikk, Den Tsjekiske Republikk, Malta og Kypros). De ti nye EU-medlemmene ble med dette også parter i EØS-avtalen. I forbindelse med utvidelsesforhandlingene mellom EFTA-landene i EØS og EU ble det oppnådd enighet om to nye finansieringsordninger. Den ene ordningen er en EFTA-ordning og den andre en særskilt ordning for Norge. Norge har samlet forpliktet seg til å bidra med omkring 10 mrd. kroner i løpet av perioden 2004–2009. Dette innebærer nærmere en tidobling av det finansielle bidraget fra Norge til EU. Det ble også etablert en egen fiskeritavtale i forbindelse med utvidelsen. Norge og EU ble enige om en bilateral fiskeriløsning som skal kompensere for bortfall av frihandel med fisk med tiltredelseslandene. Avtalen omfatter blant annet tollfrie kvoter på de viktigste eksportproduktene til de nye EU-landene som er sild og makrell (FID 2003).<sup>17</sup> I forbindelse med utvidelses-

---

<sup>17</sup> Avtalen gir tollfrie kvoter på 67 000 tonn fryst sildefilet og sildelapper, 44 000 tonn fryst rund sild og 30 500 tonn fryst rund makrell. Gjeldende tollsats på 15 % for frosne doble sildefiletter blir redusert til 3 % fra 1. mai 2004. Den tollfrie kvoten på frosne pillede reker økes fra 5 500 tonn til 8 000 tonn. Norge vil samtidig iverksette EØS-avtalens forutsetning om transitt, slik at EU-fartøyer kan lande og transportere fisk gjennom Norge for videre omsetning i EU.

forhandlingene ble for øvrig Norge og EU enige om å harmonisere opprinnelsesreglene for fisk, hvilket vil forenkle handelen og redusere de administrative byrdene for næringen. Til tross for en relativt god avtale er likevel innføring av et toll- og kvoteregime der det tidligere var frihandel en forverring av markedsadgangen. Fiskeriministeren har imidlertid lagt vekt på at Norge ikke har åpnet for forandringer når det gjelder utlendingers muligheter til investeringer i norske fiskefartøy (FID 2003).

Norsk oppdrettsnæring har imidlertid hatt flere alvorlige problemer knyttet til markedsadgangen på EU-markedet. Den såkalte lakseavtalen ble etablert i 1997 for å unngå en anti-dumping og subsidieavgift på til sammen 13,65 % mot norsk oppdrettslaks (se boks 1 om EU, norsk laks og dumping). Norges forsøk på å legge til grunn EØS-avtalens bestemmelser om å avstå fra bruk av handelspolitiske kompensasjonstiltak til å gjelde også på fiskerisektoren ble ikke bifalt av EU. Lakseavtalen medførte en minsteprisordning på 3,25 Euro, et såkalt induktivt tak på vekst i EU-markedet, eksportavgift på 2,25 %, samt en egen overvåknings- og håndhevingsmekanisme for ordningen.

Med svingende laksepriser kom avtalen snart under press. I kortere perioder på mellom 2 og 5 uker i avtalens første virketid, og senere fra og med september 2001, lå markedsprisen stort sett under minsteprisen. Dette medførte at eksportørene måtte ty til omgåelser for å få fisken inn i markedet. EU forlangte detaljerte salgsrapporter hver 3. måned, et arbeid som medførte betydelige merkostnader for eksportørene. Laks som ble eksportert til egne røykerier i EU var ikke omfattet av prisavtalen – dette fordi det var vanskelig å kontrollere prisene på de mange røykelaksproduktene. Dette hullet i avtalen medførte at de fleste større røykerier i EU opprettet egne innkjøpskontorer i Norge. Eksportører som overholdt avtalen mistet markedsandeler, og de store integrerte selskapene måtte redusere sin direkte eksport og benytte seg av «innkjøpskontorene» i Norge. Følgelig var lakseavtalen med på å endre distribusjonsmønsteret.

Lakseavtalen skulle opprinnelig opphøre 30. september 2002, men ble forlenget til endelig opphør i mai 2003. Sommeren 2003 var prisene svært lave, samtidig som den norske eksporten til EU økte. Dette bidro til at skotske lakseselskapene igjen prøvde å få Europakommisjonen til å innføre tiltak mot Norge. Denne gangen prøvde de en ny vei, nemlig med utgangspunkt i EUs safeguard-reglement. Europakommisjonen åpnet safeguard-sak i mars 2004, men flere medlemsland gikk imot. Kommisjonen fikk dermed problemer med iverksettelsen av tiltak ettersom dette krevde kvalifisert flertall blant medlemslandene.

Den 14. august 2004 vedtok likevel Europakommisjonen å innføre midlertidige safeguard-tiltak i form av tollkvoter for import av laks som et såkalt «safeguard-tiltak». Denne typen tiltak innføres på produktnivå for å beskytte nasjonal industri, i dette tilfellet skotsk og irsk lakseindustri, mot betydelig og uventet økning i importen fra konkurrerende produkter. Kvoteordningen betydde en reduksjon i Norges eksport til EU og skapte usikkerhet i markedet og prisfall. Tiltakene rammer i utgangspunktet alle som eksporterer til det aktuelle markedet. I dette tilfellet ble imidlertid ikke Chile berørt, siden importen av laks fra Chile til EU på det aktuelle tidspunktet lå på under 3 % av importvolumet. Det midlertidige tiltaket skulle egentlig

vare til februar 2005. Tiltaket ble imidlertid fjernet allerede 7. desember 2004 med utgangspunkt i at Danmark hadde klaget Kommisjonens vedtak inn for Ministerrådet og at Rådet ikke hadde behandlet saken innen fristen på tre måneder. De fleste trodde nå at safeguard var uaktuelt, men Kommisjonen valgte (til tross for at de trolig ikke hadde tilfredsstillende flertall blant medlemslandene) å fortsette arbeidet med å innføre et permanent safeguard-regime (kvote kombinert med minste importpris).

I mellomtiden hadde skottene innlevert en dumpinganklage og i november vedtok Kommisjonen å starte undersøkelser. Denne gangen signaliserte Kommisjonen at man vurderte å innføre anti-dumping tiltak i form av individuelle tollsats for bedriftene i utvalget. En eventuell straffetoll ville bli tillagt produsenten (ikke eksportøren), og begrepet «exporting producer» ble lansert. Dette var et nytt trekk fra EU. Den norske næringen hadde alltid tidligere krevd at en eventuell straffetoll måtte komme som en felles sats for alle eksportører. Hadde et slikt krav kommet tidligere, for eksempel i 1996/97, ville det ha fått store strukturelle konsekvenser for den norske næringen.

Til tross for motstanden som hadde vært mot de midlertidige safeguard-tiltakene, innførte Europakommisjonen den 6. februar permanente safeguard-tiltak som skulle vare frem til 14. august 2008. Tiltakene omfattet minstepris, kvoter og toll for både Norge, Chile, Færøyene og andre land som eksporterer laks til EU. Den 14. februar 2005 benyttet Chile WTOs tvisteløsningsprosedyrer og ba om at det skulle innledes konsultasjoner med EU angående safeguard-tiltakene. Norge meldte seg som interessent i saken. Den 3. mars 2005 fulgte Norge opp med en egen forespørsel om konsultasjoner. Samtidig var det uenighet innad i EU om innføringen av safeguard-tiltakene. Både Danmark og Frankrike valgte å anke Europakommisjonens vedtak inn for Rådet. Landene begrunnet anken særlig med hensynet til egen foredlingsindustri. Saken kom opp i EUs ministerråd i april 2005, og man valgte da å oppheve safeguard-tiltakene. De ble imidlertid erstattet av midlertidige anti-dumping tiltak i form av straffetoll. Parallelt med safeguard-saken hadde nemlig Europakommisjonen hele tiden arbeidet med dumpingundersøkelsen mot Norge. Den midlertidige straffetollen kunne i prinsippet vare året ut, før eventuelt Ministerrådet så måtte ha vedtatt om en såkalt varig straffetoll skulle blitt innført for en periode på 5 år.

Anti-dumping tiltakene var ensidig rettet mot den norske laksenæringen og de andre landene slapp dermed å få handelstiltak rettet mot sin lakseeksport (til forskjell fra safeguard-tiltak som gjelder uavhengig av produktens opprinnelse). Størrelsen på straffetollen var samtidig forskjellig for ulike bedrifter. Noen fikk en straffetoll på 6,8 prosent, mens andre fikk gjennomsnittstollen på 16 prosent. Hele 92 bedrifter (som samlet står for ca. 20 prosent av den totale norske lakseproduksjonen) ble rammet av den høyeste straffetollen på 24,5 prosent, noe som innebar en betydelig svekket konkurransevne på EU-markedet. Den norske laksenæringen opplevde raskt de negative økonomiske konsekvensene av straffetollen, og flere, særlig mindre laksebedrifter opplevde store problemer. Det oppstod dermed uenighet innad i næringen om man skulle prøve å få til en ordning med EU for å få fjernet straffetollen eller om man fortsatt skulle stå hardt mot hardt og eventuelle

bringe også anti-dumping tiltakene inn for WTO. I denne saken hadde da også norske myndigheter vært villige til å kjøre offensivt ut mot EU for å få slutt på det man mente var en kontinuerlig bruk av urettmessige straffetiltak.

Den interne striden i laksenæringen bidro etter hvert til at styrelederen i FHL gikk av. Den nye styrelederen valgte å gå bort i fra den konfronterende linjen og heller få i stand en ordning med EU. Den prinsipielle linjen som næringen og myndighetene hadde stått sammen om, dvs. å stå imot EU, måtte dermed vike. Etter drøftelser mellom Europakommisjonen og EUs foredlingsindustri og mellom Europakommisjonen og den norske laksenæringen, ble det så den 17. juni offentliggjort at Kommisjonen og den norske laksenæringen hadde kommet fram til en midlertidig forståelse som innebar at anti-dumping tollene skulle fjernes og at det skulle innføres en ny minsteprisordning. Den midlertidige forståelsen skulle gjelde fram til 22. januar 2006, og man la dermed opp til nye drøftelser mellom Kommisjonen og laksenæringen om ordningen allerede høsten 2005. Norske myndigheter hadde denne gangen vært villig til å støtte laksenæringen i en konfrontasjon med EU, til og med i WTO. Laksenæringen valgte likevel å kompromisere og komme fram til en ordning med EU som den egentlig ikke mente var verken rettmessig eller rettferdig. Samtidig er det verdt å merke seg at laksenæringen, til tross for indre strid, maktet å opptre samlet og oppnå en løsning (uansett om enkelte mente dette var en dårlig løsning).

## Boks 1: Dumpinganklager fra EU mot norsk laks

Høsten 1989, etter en periode med kraftig eksportøkning både til EU og USA samt fallende priser, begynte oppdrettere både i USA og i EU å forberede dumpinganklager mot norsk laks. Vi har gjennomgått flere publikasjoner om utviklingspotensialet for norsk laksenæring utgitt på 80-tallet, likeså offentlige utredninger, men ingen har berørt faren for handelspolitiske restriksjoner. Derfor må de første anklagene ha kommet helt uventet på den norske næringen og myndighetene. Adv. Trond S. Paulsen som inntil høsten 1989 var ekspedisjonssjef med ansvar for handelspolitikk i Fiskeridepartementet, sier det slik: «*Dumpinganklagene kom som lyn fra klar himmel, ingen hadde vært inne på tanken om at norsk laks kunne bli utsatt for slike trusler.*» Men i februar 1990 åpnet både EU og USA dumpingsak mot Norge.

Europakommisjonen beregnet en dumpingmargin på 11,3 % for fersk laks, men med henvisning til Fiskeoppdretternes Salgslag AL sitt program for å stabilisere tilførselen av fersk laks (Innfrysningsordningen) til markedet ble tiltak ikke i verksatt. I august 1996 åpnet EU en ny dumpingsak mot norsk laks. Denne resulterte i den såkalte lakseavtalen med EU, og løp fra 1.7.1997 til 28.5.2003.

Lakseavtalen, som inneholdt tre elementer, et gulv (prisen), et tak (eksportkvantum) samt en forhøyet eksportavgift på 2,25 prosentpoeng (+ ord. avgift 0,75 %), medførte at førkvoteordningen måtte forlenges. De kostnadsøkninger som næringen ble påført som en følge av dette, er behandlet andre steder i denne rapporten. Slik som avtalen var utformet, var den en garanti for at lakseprisen skulle ligge over EUR 3,25/kg i EU. Og den garantien var det norske eksportører som sto for gjennom de avtalene som de måtte inngå med EU for å kunne få tillatelse til å eksportere laks.

I en rapport som Kontali utarbeidet for Norsk Fiskeoppdretteres Forening v/Otto Gregussen i mai 1997 da utkastet til avtale forelå, ble det konkludert:

*Å lage en idyll i Europa med kvoter og minstepriser vil skape en falsk trygghet for norsk oppdrettsnæring.*

*På kort sikt kan det være fordeler å oppnå inntjeningsmessig, men vi vil på lang sikt ikke kunne oppnå vekst, opprettholde konkurransevnen og skape nye arbeidsplasser.*

*Under en marginalbetragtning betyr for eksempel en produksjonsøkning på 50 000 tonn 1 500–2 000 nye arbeidsplasser i Kyst-Norge.*

*En annen alvorlig sak er at en så detaljert regulering som avtalen innebærer vil medføre at når verdensmarkedet for laks beveger seg i utakt med rammene i avtalen, vil en rekke useriøse aktører dukke opp og undergrave tilliten til norsk oppdrettsnæring.*

*En avtale uten tredjelandsb hensyn vil på lengre sikt medføre at Norge ikke oppnår sine målsettinger for oppdrettsnæringen.*

*For å unngå skadevirkninger må kvoter og priser kunne reforhandles for eksempel i løpet av 1998/99.*

Lakseavtalen opphørte i mai 2003, men perioden med normale handelsvilkår for norsk laks på EU-markedet skulle imidlertid bli kort. Senere kom safeguard-tiltak, anti-dumping tiltak og sommeren 2005 en ny minsteprisordning.

Det må også nevnes at EU-kommisjonen den 17. september 2003 besluttet å innføre anti-dumpingtiltak i form av straffetoll på regnbueørret fra Norge og Færøyene. I første omgang var tollsatsen satt til 21,4 %, men etter seks måneder ble en permanent straffetoll på 19,9 % innført. Det er således ikke de ordinære tollmessige rammebetingelsene som er problemet på EU-markedet, men trusselen om at EU skal bruke ulike former for straffetiltak mot norsk oppdrettsnæring som er den store politiske utfordringen.

Hittil har Norge håndtert de handelspolitiske konfliktene med EU gjennom bilaterale konsultasjoner og etablering av løsninger som lakseavtalen, i tillegg til ulike former for selvpålagte reguleringer av laksenæringen. Næring og myndigheter har som hovedregel ikke valgt å benytte WTOs tvisteløsningsmekanisme eller EU-domstolen for å løse konfliktene. Norske myndigheters anmodning om konsultasjoner i WTO i safeguard-saken og den klart utrykte viljen til å ta en konfrontasjon med EU, både i denne saken og i anti-dumping saken, kan således betraktes som en milepæl – dette til tross for at næringen valgte å avvike fra den konfronterende linjen og komme til en forståelse med Europakommisjonen på egen hånd.

#### 4.7.1 Frihandelsavtalen mellom EU og Chile

#### 4.7.2 Generelt

EU er Chiles viktigste handelspartner og en av de viktigste utenlandske investorene med ca. 40 % av DFI (Direct Foreign Investment). 25 % av den totale importen til Chile kommer fra EU, og 19 % av den totale eksporten fra Chile går til EU. Chile ligger imidlertid på 41. plass av EUs handelspartnere og handelen med Chile utgjør 0,4 % av den totale handelen til EU (EU 2004).

Chile og EU inngikk en omfattende frihandelsavtale 18. november 2002 med ikrafttredelse 1. februar 2003. Avtalen har tre hovedpilarer; en pilar for politisk dialog mellom partene (Del II), en samarbeidspilar (Del III), mens den tredje pilaren omfatter handel (Del IV), herunder handel med varer og tjenester, investeringer, konkurranseregler, offentlige innkjøp og beskyttelse av immaterielle rettigheter som det fremgår av oversikten under:

- **Del I: Generelle og institusjonelle bestemmelser**
  - Tittel I: Egenskaper ved avtalen og avtalens omfang
  - Tittel II: Institusjonelt rammeverk
- **Del II: Politisk dialog**
- **Del III: Samarbeid**
  - Tittel I: Økonomisk samarbeid
  - Tittel II: Vitenskap, teknologi og informasjonssamfunnet
  - Tittel III: Kultur, utdanning og audiovisuell
  - Tittel IV: Statlige reformer og offentlig administrasjon
  - Tittel V: Samarbeid om sosiale forhold
  - Tittel VI: Andre samarbeidsområder
  - Tittel VII: Generelle bestemmelser

- **Del IV: Handel og handelsrelaterte saker**
  - Tittel I: Generelle bestemmelser
  - Tittel II: Frie varebevegelser
    - Kapittel I: Fjerning av tollavgifter
    - Kapittel II: Ikke-tollmessige tiltak
    - Kapittel III: Unntak
  - Tittel III: Handel med tjenester og etableringer
    - Kapittel I: Tjenester
    - Kapittel II: Finansielle tjenester
    - Kapittel III: Etableringer
    - Kapittel IV: Unntak
  - Tittel IV: Offentlige innkjøp
  - Tittel V: Valutabetaling og kapitalbevegelser
  - Tittel VI: Immaterielle rettigheter
  - Tittel VII: Konkurransen
  - Tittel VIII: Tvisteløsning
    - Kapittel I: Formål og omfang
    - Kapittel II: Unngåelse av tvister
    - Kapittel III: Tvisteløsningsprosedyrer
    - Kapittel IV: Generelle bestemmelser
  - Tittel IX: Åpenhet/transparens
  - Tittel X: Bestemte oppgaver på handelsområdet som tilhører organer opprettet under avtalen
  - Tittel XI: Unntak på handelsområdet
- **Del V: Avsluttende bestemmelser**

I tillegg til dette kommer 17 annekser. Tollsatsene for fisk finnes i Annex 1, section 3. Annex X «Schedule of specific commitments on establishment» har et eget sektorspesifikt kapittel om begrensninger knyttet til investeringer i fiskerisektoren («Limitations on national treatment to establishment», B. Fishing), og annekset har i tillegg et eget vedlegg «Protocol on fishing enterprises» (se nærmere omtale under).

Avtalen innebærer at det settes opp et felles institusjonelt rammeverk (del I og II) med bl.a. et fellestråd «Association Council» med ministermøter minst hvert annet år, en felleskomité som skal overvåke implementering av avtalen, og i tillegg ulike spesialkomiteer. Det legges ellers opp til jevnlig møter mellom partene både på statsledernivå, mellom utenriksministrene, samt på minister- og embedsmannsnivå. En parlamentarisk komité og en felles konsultativ komité for samarbeid mellom de sivile samfunn inngår også som en del av den politiske dialogen i samarbeidet. Avtalens artikkel 14 viser for øvrig til at partene forplikter seg til å koordinere sine posisjoner og ta felles initiativ i internasjonale fora, og at partene vil samarbeide om utenriks- og sikkerhetspolitikk.



### 4.7.3 Tollbarrierer

Partene har avtalt gjensidig å fjerne all toll på industriprodukter etter et nærmere spesifisert nedtrappingsskjema. For chilenske varer til EU vil noen typer varer ha nulltoll fra ikrafttredelse, mens for øvrige varer vil tollen reduseres med 25 % årlig til nulltoll 1. juni 2006. For varer fra EU vil noen varer ha nulltoll fra ikrafttredelse, mens en annen gruppe varer vil ha nulltoll 1. august 2008 og en tredje gruppe ha nulltoll fra 1. januar 2010 etter stegvise årlige nedtrappinger.

Avtalen innebærer frihandel for en rekke sjømatprodukter, herunder fersk og frossen laks (hel og fillet) fra ikrafttredelse, mens flere andre sjømatprodukter har en nedtrappingstid på henholdsvis 4, 7 og 10 år (part IV, article 67–69).

Tabell 4.3 Tollregime for laks fra Chile til EU

| Tollnummer                                              | Nedtrapping*                                                             |
|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 03019911 Laks, levende                                  | 0 fra år 0, 1. februar 2003                                              |
| 03021200 Laks, fersk hel                                | 0 år 0, ½ 2003                                                           |
| 03032200 Laks, frossen hel                              | 0 år 0, ½ 2003                                                           |
| 03041013 Laks, fersk fillet                             | 0 år 0, ½ 2003                                                           |
| 03042013 Laks, frossen fillet                           | 0 år 0, ½ 2003                                                           |
| 03053030 Laks, fillet – tørket, saltet eller i saltlake | 0 år 10 (ti like trinn frem til 0, 1/1 2013.<br>Tollfri kvote på 40 tonn |
| 03054100 Laks, røkt inkl. fillet                        | 0 år 10 (ti like trinn frem til 0, 1/1 2013.<br>Tollfri kvote på 40 tonn |
| 03056950 Laks, saltet og i saltlake                     | 0 år 4 (like trinn til 0, 1/1 2007)                                      |
| 16041100 Laks bearbeidet hel eller i stykker            | 0 år 4 (like trinn til 0, 1/1 2007)                                      |
| 16042010 Laks, annen bearbeidet                         | 0 år 4 (like trinn til 0, 1/1 2007)                                      |

\*Utgangspunktet for nedtrappingen vil være anvendt tollsats («effectively applied duty») ved avtalens ikrafttredelse

Kilde: Annex I, Section 1 og Section 3

På bakgrunn av at EU kun har 2 % toll på både ferske og frosne produkter (fillet og hel laks) og 5,5 % på bearbeidet laks er ikke utslaget av nulltoll stort i prosent. Det kan imidlertid være en reell konkurranseulempe for Norge, selv med marginale forskjeller i tollsatsene, spesielt på frosne produkter hvor konkurransen fra chilensk laks stadig blir sterkere. Ifølge Kontali Analyse beløper også den tollmessige forskjellen mellom chilensk og norsk laks til EU seg til omkring 200 mill. kroner. Tollpreferanse på røkt laks vil innebære et stort fortrinn for Chile i forhold til Norge (like årlige reduksjoner i ti trinn mot 0 toll i 2013 i forhold til 13 % for norsk laks).

### 4.7.4 Kvantitative restriksjoner

Avtalens artikkel 76 (i part IV) viser til at alle eksisterende import- og eksportrestriksjoner (kvoter, import- og eksportlisenser mv.), ut over toll og avgifter, skal

være fjernet ved avtalens ikrafttredelse. Partene kan ikke innføre nye kvantitative restriksjoner.

#### 4.7.5 Nærmere om investeringer på fiskeriområdet

Avtalens del III om samarbeid inneholder et eget avsnitt om samarbeid på fiskerisektoren. Artikkelen 25 viser til etablering av et nærmere økonomisk og teknisk samarbeid knyttet til fiskeri. Det åpnes for muligheter til å inngå bilaterale eller multilaterale avtaler knyttet til fiske på det åpne hav.

Avtalen åpner på visse vilkår for at EU kan få majoritetseierskap i chilensk fiskeflåte med mulighet for å registrere fiskefartøy og få tilgang til chilenske fiskekvoter. Dette forutsetter imidlertid at chilensk næringsliv får de samme mulighetene i EU, dvs. at innrømmelser i forhold til eierskap må skje på *gjensidig basis*. Her vil rammene settes av det eksisterende regelverket i det enkelte EU-land (punkt 1–4 i «Protocol on Fishing Enterprises» under Annex X):

«Chile shall authorise Community legal and natural persons as defined in Article 131 to own a majority share of equity capital and to control the management of new or existing fishing enterprises in Chile, provided that Chilean legal and natural persons are equally entitled to own a majority share of equity capital and to control the management of new or existing fishing enterprises in the Member State of origin of the Community legal and natural person concerned. A Community Member State shall authorise Chilean legal and natural persons to own a majority share of equity capital and to control the management of new and existing fishing enterprises in its territory, provided that the legislation of that Member State so allows» (1. «Ownership and Control»).

Annex X Part A, punkt 2 B inneholder EU-landenes begrensninger i forhold til de sektorspesifikke forpliktelsene på fiskeriområdet. Av dette vedlegget fremgår det at mange av landene har begrensninger i forhold til eierskap i fiskeflåten. I den grad slike begrensninger eksisterer vil kravet om gjensidighet ikke være oppfylt. Chiles begrensninger knyttet til avtalens forpliktelser på fiskerisektoren finnes i Annex X, Part B, punkt B. Av dette vedlegget fremgår det at bare «...Chilean natural persons or juridical persons constituted in accordance with Chilean law..» og «...foreigners with permanent residency..» i Chile kan få oppdrettskonsesjoner<sup>18</sup>, registrere fiskefartøy og høste av fiskeressursene. Hva som konkret ligger i kravene om at det må være «Chilean natural persons or juridical persons» og «permanent residency», er vi imidlertid ikke kjent med. Vedlegget nevner for øvrig ingenting om begrensninger for utenlandsk eierskap i chilenske oppdrettselskaper. Ifølge Intrafish (2000) er det heller ingen slike begrensninger. Av det chilenske vedlegget fremgår det videre at mer enn 50 % av aksjekapitalen i et foretak som eier fiskefartøy må være på chilenske hender. I tilfeller av «joint ownership» i fiskefartøy må også majoritetseier være chilensk. Hvorvidt handelsavtalen mellom EU og Chile medfører en

---

<sup>18</sup> «Only Chilean natural persons or juridical persons constituted in accordance with Chilean law and foreigners with permanent residency may be holders of a permit or concession to carry out aquaculture activities» (Annex X, Part B, B. Fishing, side 10).

liberalisering i forhold til eierskap i chilensk fiskerinæring både juridisk sett og i praksis, bør undersøkes nærmere.

#### 4.7.6 Handelsfasilitering

Handelsfasilitering (eller handelsforenkling) kan forstås som en forenkling og harmonisering av internasjonale handelsprosedyrer (WTO 1998). Handelsprosedyrer involverer i denne sammenheng aktiviteter, praksiser og formaliteter relatert til å samle inn, presentere og bearbeide data som er nødvendig for å sikre varebevegelser på tvers av landegrensene. Dette kan dreie seg om for eksempel import- og eksportprosedyrer (tollbehandlings- eller lisensieringsprosedyrer), transportkrav, forsikring, ekstraavgifter etc.

I avtalen henvises det til relevant WTO-regelverk som WTOs SPS-avtale, TBT-avtalen, samt avtalene om tollverdi og reglene knyttet til publisering og administrering av handelsreguleringer (GATT art. X). Partene har opprettet en egen komité for tollspørsmål og opprinnelsesregler (del IV, art. 81) som skal sikre implementering av avtalens forpliktelser på området. Avtalen har et eget annekset for opprinnelsesregler som er svært omfattende og på over 150 sider (Annex III). Dette annekset angir definisjoner og prosedyrer for å håndtere varers opprinnelse i forhold til å oppnå tollpreferanser i henhold til avtalen.

Det er videre etablert en egen avtale, «Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures Applicable to Trade in Animals and Animal Products, Plants, Plant Products and Other Goods and Animal Welfare» (Annex IV), og en egen komité for SPS-spørsmål (del IV, art. 89). Komiteen skal møtes etter behov, dog ikke sjeldnere enn en gang i året. Avtalen åpner imidlertid for at det kan opprettes tekniske arbeidsgrupper og ad hoc grupper med vitenskapelig ekspertise som kan arbeide frem løsninger for komiteen.

Avtalen peker spesielt ut standarder, tekniske reguleringer og kontrollprosedyrer som et viktig samarbeidsfelt for å redusere og forhindre tekniske handelsbarrierer (part III, art. 18 «Cooperation on standards, technical regulations and conformity assessment procedures»). Det er opprettet en egen komité for TBT-spørsmål (del IV, art. 88) som skal møtes minst en gang i året. Komiteen skal være et forum for å konsultere og finne løsninger på problemer som skaper uønskede handelshindringer. Komiteen skal også brukes til å fremme og utvikle samarbeidet for å forbedre markedsadgang.

#### 4.7.7 Handelspolitiske kompensasjonstiltak («trade remedies»)

Avtalen gjør generelle henvisninger til WTOs anti-dumpingavtale og WTOs subsidieavtale (Part IV, Section 2, article 78), samt til WTOs safeguard-avtale (Part IV, Section 2, article 92).

Når det gjelder safeguards, gir avtalen imidlertid noen nærmere regler, særlig i forhold til å sikre gjensidig informasjon i safeguard-saker, eksempelvis at partene skal informere om safeguard-undersøkelser umiddelbart og ikke senere enn 7 dager fra iverksetting (art. 92, punkt 2). Avtalen slår fast at partenes felleskomité skal benyttes til konsultasjoner omkring safeguard-spørsmål. Det vises til at partene skal

«...refer the matter to the Association Committee for a thorough examination of the situation with a view to seeking a mutually acceptable solution» (art. 92, punkt 4). I tilfeller hvor safeguard-tiltak innføres, er partene enige om at det skal føres årlige konsultasjoner i felleskomiteen: «...particularly with a view to their (tiltakens) liberalisation or abolition» (art. 92, punkt 9).

Avtalen viser til at partene ikke på noen måte vil være forhindret fra å innføre tiltak i henhold til gjeldende WTO-regelverk (art. 92, punkt 5). I tilfeller hvor man ikke har kommet til enighet om retten til kompensasjon for eksportlandet når importlandet har innført et safeguard-tiltak, har imidlertid EU og Chile avtalt å si fra seg retten til å treffe mottiltak i 18 måneder etter at safeguard-tiltaket er innført (art. 92, punkt 8). Dette gjelder safeguard-tiltak som opphever avtalt bilateral preferansetoll («bilaterale safeguards»).

### 4.7.8 Tvisteløsning

I tilfeller hvor en av partene mener det har oppstått avtalebrudd og man ikke har kommet til noen løsning gjennom konsultasjoner i felleskomiteen («Association Committee»), kan det opprettes et panel for tvisteløsning («Arbitration Panel»). Partene oppnevner 15 personer som stiller seg til disposisjon for panelet, hvor 5 skal komme fra et annet land enn avtalelandene. Ved loddtrekning tas det ut 3 personer som utgjør panelet i hvert enkelt tilfelle. Avtalen gir detaljerte prosedyrer for hvordan panelet skal arbeide og hvordan partene skal forholde seg til panelets beslutninger (Del VIII, Art. 184–188). På bakgrunn av panelets beslutninger skal partene bli enige om kompensasjon for eventuelle avtalebrudd. I tilfeller hvor man ikke kommer til enighet om kompensasjon, kan fordeler avtalen gir trekkes tilbake ved at deler eller hele avtalen settes ut av funksjon i henhold til nærmere angitte vilkår.

## 4.8 Rammebetingelsene for norsk laks på USA-markedet

Norge har ikke handelsavtale med USA. De generelle tollmessige vilkårene for laks på USA-markedet er nulltoll for fersk og fryst laks (hel og filet), røkt laks har 5 % toll og for øvrige bearbejdede lakseprodukter ligger tollsatsene fra 0 til 6 % (både bundet og anvendt tollsats). I utgangspunktet gjelder de generelle vilkårene for norsk laks.

Det store problemet knyttet til rammebetingelsene for norsk laks på det amerikanske markedet har vært USAs anti-dumping tiltak (se boks 2). USA åpnet i 1990 dumpingundersøkelser mot Norge, og i 1991 ble det innført permanente anti-dumping avgifter. Norges hovedprodukt var sløyd, fersk laks, og det var denne produktkategorien som ble undersøkt og ilagt straffetoll. Frossen atlantisk laks og ferske fileter var ikke omfattet av undersøkelsen.

I 1991 ble hel fersk laks fra Norge ilagt en anti-dumping og subsidieavgift på 26,07 %. Det er for øvrig verdt å merke seg at ett norsk selskap ble vurdert på nytt på midten av nittitallet og da slapp unna anti-dumpingavgiftene. Det har imidlertid ikke utnyttet denne muligheten til å «gjenerobre» det amerikanske markedet.

## Boks 2: Dumpinganklager fra USA mot norsk laks

Etter omfattende undersøkelser innførte USA først foreløpige avgifter i september 1990, og permanente avgifter fra mars 1991. De dumpingmarginer som ble påvist varierte fra 15,65 % til 31,84 %, med et gjennomsnitt for bedrifter som ikke ble undersøkt på 23,8 %. Norges hovedprodukt var sløyd, fersk laks, og det var denne produktkategorien som ble undersøkt og ilagt straffetoll. Frossen atlantisk laks og ferske fileter var ikke omfattet av undersøkelsen.

De to dumpinganklagene fra henholdsvis EU og USA, som kom på samme tid, ble en ny lærdom for myndigheter og tillitsvalgte i næringsorganisasjonene. Vi hadde jo ikke «dumpet» vi hadde jo bare solgt laksen til den pris markedet ville gi, og prisene gikk jo opp og ned i takt med utbud og etterspørsel. Dessuten kunne jo ikke oppdrettere verken i Skottland eller USA sammenligne seg med de norske. Vi var best i verden, hadde de beste naturgitte forutsetningene, og det var jo vi som hadde startet med lakseoppdrett – dette var den rådende holdningen i næringen.

I USA-saken var det *eksportørene* som ble ilagt straffetoll, og ingen av disse hadde egen produksjon. Ingen oppdretter fikk dermed direkte føle følgene av tiltakene. De kunne fortsette å produsere som om ingen ting var skjedd. Blant en del oppdrettere var også holdningen at det var eksportøren som hadde «skylda», det var jo han som hadde solgt fisken til en lav pris.

Dumpinganklagene medførte nye utfordringer for både Fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet, og fra starten (1990) var man nok ikke, verken på embetsmanns nivå eller i politisk ledelse, klar over hvilke muligheter som lå i regelverkene til hhv. USA og EU for å beregne dumpingmarginer. Disse regelverkene, som riktignok er godkjente under WTO, er svært kompliserte og inneholder det man i dumpingterminologien kaller en «bag of tricks». Disse gjør det mulig å beregne dumpingmarginer selv om alle eksportsalg har vært profitable.

Denne naiviteten, eller manglende kunnskap gjorde at den politiske backingen var sterkt varierende. «Store USA kunne jo umulig behandle oss på en urettferdig måte» var holdningen. «Tenk om dere virkelig har dumpet?» spurte daværende statsminister Gro Harlem Brundtland i et møte med laksenæringen. Med andre ord, hadde norske lakseeksportører solgt fisk til under produksjonskost, ja da fortjente de jo en straffetoll.

Dessverre har slike holdninger i lang tid vært rådende både på embetsplan og blant politikere. Grådige oppdrettere som uten å tenke marked og de regler som fantes der, bare fylte opp mærene med fisk og lot det stå til, var en vanlig karakteristikk av aktørene. Refleksjoner over at den utbudssituasjon og det distribusjonsmønster (produsent/eksportør) man hadde, var en direkte konsekvens av klare politiske vedtak, var sjelden å høre.

Da den midlertidige straffetollen ble innført mot norsk laks i september 1990 lå det an til en samlet årlig eksport til USA på en ca. 15 000 tonn (WFE). Dette utgjorde ca. 10 % av slaktekvantumet det året, og selv om tapet av et marked på ca. 10 000 tonn (filet og røykt laks var fortsatt tollfritt) var et slag for næringen, var EU markedet i sterk vekst og tok etter hvert unna sin andel av den norske veksten.

Straffetollen gjelder ennå, men i løpet av 2005 vil det bli foretatt en såkalt Sunset Review hvor grunnlaget for saken mot Norge skal vurderes på nytt. Norges markedsandel for laks på USA-markedet var i 2003 nede i 4 % mot 63 % i 1989 før straffetollen ble innført. I 1990 var USA det 5. største laksemarkedet for norsk laks. I 2003 har USA 12. plassen målt i volum. De viktigste produktene på USA-markedet er imidlertid fersk filet, fryst filet og røkt laks, og for disse produktene gjelder normale handelsvilkår (Aandahl og Kristiansen 2004). Norge har en markedsandel på over 50 % på røkt laks til USA, men konkurransen vil trolig bli hardere fra chilenske produsenter som vil satse sterkere på USA-markedet i tiden fremover (NF 2004).

## 4.9 Frihandelsavtalen mellom Chile og USA

### 4.9.1 Generelt

USA er Chiles største enkeltstående handelspartner. I 2001 gikk 19 % av chilensk eksport til USA, mens 17 % av chilensk import kom fra USA (Hornbeck 2003). Chiles betydning for USA er imidlertid mindre: Chile var i 2001 på 32. plass som destinasjonsland for USAs eksport og på 37. plass som leverandør til det amerikanske markedet. Chile stod videre kun for ca. 0,4 % av USAs handel. Chile har imidlertid en åpen økonomi med interessante investeringsmuligheter, blant annet knyttet til utnyttelse av naturressurser. Dette bidrar til at Chile likevel har framstått som en interessant handelspartner for USA.

Den viktigste importen for USA fra Chile er først og fremst knyttet til relativt ubearbeidede produkter basert på naturressurser. Dette utgjør 70 % av den totale importen fra Chile og omfatter kobberprodukter (19 %), frukt (hovedsakelig druer) og nøtter (18 %), fisk (hovedsakelig laks) (15 %), tømmer (13 %) og drikkevarer, dvs. først og fremst vin (4 %). I senere tid har importøkningen først og fremst dreid seg om druer og laks. Den relativt store betydningen av USA som marked har dermed gitt Chile sterke incitamenter til å få på plass en frihandelsavtale.

6. september 2000 gikk startskuddet for forhandlingene om en bilateral frihandelsavtale mellom Chile og USA (Hornbeck 2003). To år og fjorten forhandlingsrunder senere meddelte partene 11. desember 2002 at de var kommet til enighet. I den siste forhandlingsrunden arbeidet 230 forhandlere fra de to land i ni dager i strekk med å komme til enighet. Den endelige avtalen inneholder over 800 sider med tekst og annekser og dekker et bredt sett av handelsrelaterte områder, alt fra tollreduksjoner og ikke-tollmessige handelsbarrierer til tjenester og investeringer. Den ble endelig underskrevet 6. juni 2003 og trådte i kraft 1. januar 2004.

Chile var det første søramerikanske landet som fikk på plass en frihandelsavtale med USA. På undertegningstidspunktet var det dessuten kun fire andre land i verden som hadde frihandelsavtaler med USA: Jordan, Israel, Mexico og Canada.

Målet for avtalen er å etablere forutsigbare, klare og gjensidig nyttige handelsregler, unngå handelsforstyrrelser, skape et utvidet og trygt marked for handelen

med varer og tjenester, og styrke vennskapsbånd og samarbeidsrelasjoner mellom de to land. Avtalen viser også til at iverksettingen må være forenlig med hensynet til miljøet. Med unntak for de elementene som er nedfelt i artikkel 23.3, gjelder ikke avtalen for landenes skattepolitikk.

GATT artikkel XX om generelle unntak er tatt inn som en integrert del av avtalen. Dette innebærer at partene aksepterer at det finnes situasjoner der det kan gjøres unntak fra det underliggende målet om handelsliberalisering, for eksempel når dette er nødvendig for å beskytte folkehelsen, dyrehelsen eller plantehelsen eller for å bevare uttømmelige naturressurser.

Frihandelsavtalen mellom Chile og USA inneholder følgende områder:

- **Avtalekapitler:**

- Innledende bestemmelser
- Generelle definisjoner
- Nasjonal behandling og markedsadgang for varer
- Opprinnelsesregler og opprinnelsesprosedyrer
- Administrering av toll
- SPS – tiltak
- Tekniske handelshindringer (TBT)
- Handelspolitiske kompensasjonstiltak («trade remedies»)
- Offentlige innkjøp
- Investeringer
- Grenseoverskridende handel med tjenester
- Finansielle tjenester
- Telekommunikasjon
- Midlertidig adgang for forretningsfolk
- Elektronisk handel
- Konkurransopolitikk, monopoler og statselskap
- Immaterielle rettigheter
- Arbeid
- Miljø
- Åpenhet/transparens
- Administrering av avtalen
- Tvisteløsning
- Unntak
- Avsluttende bestemmelser.

I tillegg til dette kommer flere annekser og sidebrev. Oversikten illustrerer avtalens store bredde. Vi skal se nærmere på enkelte utvalgte avtaleområder vi mener kan ha spesielt stor betydning for handelen med laks. Fokus er på bestemmelser som regulerer varehandelen mellom partene.

## 4.9.2 Tollbarrierer

På sikt skal partene fjerne all toll på varehandelen. På 85 % av produktene fjernes all toll umiddelbart idet avtalen trer i kraft, mens andre tolltariffer reduseres gradvis

over tid (Hornbeck 2003). 95 % av chilenske eksportprodukter får nulltoll umiddelbart, herunder laks. Kun 1,2 % faller i kategorien med den lengste utfasingstiden som er 12 år.

Det er samtidig viktig å understreke at Chile allerede før frihandelsavtalen ble inngått hadde nulltoll inn til USA på sine viktigste eksportprodukter (kobber, laks, druer, vin og tømmer). Nulltollen var fastsatt enten på ordinært grunnlag eller under en preferanseordning som er utformet med tanke på å hjelpe u-land, den såkalte GSP-ordningen («Generalized System of Preferences»). Generelt har USA nulltoll på alle lakseprodukter, foruten 5 % toll på røykt laks og fra 0–6 % toll på ulike andre former for annen bearbeidet laks. Forbedringen av markedsadgangen for røykt laks fra Chile fra 5 % til nulltoll vil her være av betydning i konkurranse med norsk røykelaks. Anti-dumping og andre ekstraordinære handelspolitiske tiltak har dog ført til at enkelte produkter i perioder er blitt pålagt tilleggstoll. Dette har rammet eksport av fersk laks til USA (se boks 3), samt for sopp og bær.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Se oversikt over USAs gjennomførte anti-dumping tiltak og utjevningsavgifter på hjemmesidene til United States International Trade Commission: <http://www.usitc.gov/>



### **Boks 3: USAs innføring av anti-dumping tiltak mot Chile 1998–2003<sup>20</sup>**

Tidlig på 90-tallet da den chilenske produksjonen av atlantisk laks tok til å vokse, ble USA hovedmarkedet for Chile. Fersk filet ble flysendt til Miami og distribuert over hele USA derfra. Mange har hevdet at det var nordmenn som åpnet USA-markedet for fersk atlantisk laks, og at da Norge ble utestengt på grunn av høy straffetoll, lå landet åpent for de chilenske produsentene. Dette er ikke riktig.

Norske eksportører sitt hovedprodukt var fersk sløyd laks, som i hovedsak gikk til fiskemarkedene, restaurantene og fiskebutikkene, og da i de nordligste statene både på øst og vestkysten. Som nevnt var det sløyd fersk laks som ble ilagt straffetoll, og selv om avstanden fra Bergen til New York er kortere enn avstanden fra Puerto Monti til Miami, gjorde ingen norske produsenter/eksportører forsøk på å levere større kvanta fersk filet til markene. Chilenerne etablerte egne salgsselskaper i Miami som sto for distribusjonen til supermarkeder over hele USA. En beinfri fiskefilet ble et nytt og spennende produkt for konsumenter som kun hadde erfaring med kjøtt.

Chilenerne hadde sett hva som skjedde med den norske laksen, og alt i 1994 begynte de å forberede seg på at oppdrettere i statene Maine og Washington kunne fremme dumpinganklager. 12. juni 1997 leverte den amerikanske sammenslutningen «Coalition for Fair Atlantic Salmon Trade» en formell klage til amerikanske myndigheter («U.S. Department of Commerce») som gikk ut på at chilenske lakseeksportører skulle ha drevet dumping og mottatt subsidier i forbindelse med eksport av fersk atlantisk laks til USA. Sammenslutningen mente at dette hadde bidratt til å skade amerikansk industri. En omfattende lobbykampanje ble satt i gang, men til tross for dette godtok Departement of Commerce i juli 1997 klagen fra de amerikanske oppdretterne, og undersøkelser ble iverksatt.

Etter å ha vurdert klagen kom «Department of Commerce», i forståelse med «the United States International Trade Commission», fram til at det var tilstrekkelige indikasjoner på at slik skade hadde oppstått og at det derfor skulle innføres anti-dumping tiltak i form av straffetoll. Fem sel skaper ble valgt ut, og etter først å ha blitt ilagt midlertidig avgifter 12.1.1998, kom endelig avgjørelse 30.07.1998. To selskaper kom under minstegrensen på 2 prosent. De andre tre selskapene fikk henholdsvis 2,23 %, 5,44 % og 10,69 % toll. Den gjennomsnittlige tilleggstollen (anti-dumping toll) var utover dette 4,57 % på fersk atlantisk laks fra Chile med virkning fra 1998. Tollsatsene var følgelig langt lavere enn det de norske selskapene hadde blitt ilagt 7 år tidligere. Subsidiene ble betraktet som for små til å kunne utløse mottiltak.

Chilenske myndigheter og lakseeksportører satte i gang en aktiv innsats for å fjerne anti-dumping tiltakene. Først ble det gjort flere forsøk på å anke beslutningen i USA, men dette førte ikke fram. Videre engasjement bestod i selvpålagte prisreguleringer fra eksportørens side, aktiv og målrettet påvirkning/lobbyvirksomhet overfor amerikanske myndigheter og lakseprodusenter, og oppkjøp av amerikanske selskaper med interesse i saken. Samlede utgifter til innleie av advokater og lobbyvirksomhet i USA kom på anslagsvis 7–8 mill dollar.

USAs antidumping regelverk gir muligheter til såkalte administrative nyvurderinger. Ved å gjennomgå tre slike runder og med margin lavere enn 2 % alle gangene, kan en bli kvitt straffetoll. Det ble kjørt flere runder med nyvurderinger, samtidig som det ble forhandlet med amerikanske oppdrettere om å trekke klagen, ettersom straffetollen da ville bli opphevet. Saken endte i 2003 med at amerikanske myndigheter ved «Department of Commerce» besluttet at anti-dumping tiltakene mot Chile skulle opphøre ettersom «...domestic interested parties expressed no interest in the continuation of this order...». Chile hadde med andre ord klart å fjerne selve grunnlaget for tiltakene, herunder noe av det mest sentrale, nemlig amerikanske næringsaktørers interesse for saken. All chilensk laks går dermed nå tollfritt inn i USA.

### 4.9.3 Kvantitative restriksjoner

Utover det som er tillatt under GATT artikkel XI og tolkningsmerknadene til denne, inneholder frihandelsavtalen mellom Chile og USA et generelt forbud mot kvantitative restriksjoner. GATT-bestemmelsene på dette området er inkorporert i avtalen. I de tilfeller der det innføres restriksjoner mot tredjeland kan hver av avtalepartene be om konsultasjoner med sikte på å unngå at slike restriksjoner skaper forstyrrelser i handelsforholdet mellom avtalepartene

### 4.9.4 Handelsfasilitering

WTO-regelverket inneholder en rekke bestemmelser relatert til handelsfasilitering, for eksempel GATT artiklene V, VII, VIII og X, Tollverdiavtalen, Avtalen om importlisensieringsprosedyrer, Avtalen om opprinnelsesregler, SPS-avtalen og TBT-avtalen. Handelsfasilitering står dessuten på dagsorden i den pågående forhandlingsrunden i WTO.

Frihandelsavtalen mellom USA og Chile inneholder en rekke bestemmelser rettet mot forenkling av prosedyrene som brukes i handelen mellom de to landene. På flere områder refererer avtalen rett og slett til relevante WTO-bestemmelser, for eksempel GATT artikkel VIII:1 når det gjelder administrative avgifter og formaliteter. Partene bekrefter videre hverandres rettigheter og plikter under WTOs SPS-avtale som er rettet mot tiltak relatert til mattrygghet, dyrehelse og plantehelse.

Frihandelsavtalen inneholder samtidig flere nyskapende elementer knyttet til spesielt administreringen og publiseringen av handelsprosedyrer. Avtalen sier for eksempel at både gjeldende avgifter og gjeldende lover, reguleringer og prosedyrer skal gjøres tilgjengelig elektronisk. I avtalens kapittel 5 om tollbehandling står det at produkter må slippes ut av tollene innen 48 timer. Videre skal partene samarbeide med sikte på at respektive regler er i overensstemmelse med WTOs tollverdiavtale. Kapittel 4 i avtalen handler om opprinnelsesregler, og gjeldende bestemmelser varierer her fra produkt til produkt. Dette er en viktig del av avtalen ettersom fastsettingen av et produkts opprinnelse er avgjørende for å kunne innvilge preferansetoll i samsvar med det som er bestemt i avtalens plan for tollreduksjoner. For Chile har det i tillegg betydning at USA skal fjerne visse avgifter («merchandise processing fee») på chilenske produkter.

Når det gjelder tekniske reguleringer, standarder og prosedyrer for å sikre at disse er fulgt opp (TBT-tiltak), bekrefter partene hverandres plikter og rettigheter under WTOs TBT-avtale. Det stilles ellers gjennomgående krav til partene om begrunnelse i situasjoner der den ene parten nekter å akseptere den andres tekniske reguleringer, standarder og kontrollprosedyrer. Partene skal også øke innsatsen med å utveksle informasjon om ulike mekanismer som kan brukes til å godkjenne hverandres resultater som er framkommet med utgangspunkt i kontrollprosedyrene. Det er for øvrig opprettet en egen TBT-komité der partene kan diskutere relevante spørsmål på TBT-området.

Partene kan ikke bruke avtalens tvisteløsningsprosedyrer i forhold til konflikter som oppstår under kapittel 6 i avtalen («Sanitary and Phytosanitary Measures») (jf. artikkel 6.2). Det er imidlertid opprettet en egen SPS-komité der partene diskuterer

relevante SPS-tiltak og dessuten konsulterer hverandre om aktiviteten i WTOs SPS-komité, Codex Alimentarius Commission (FNs matvarestandardorgan), OIE (Verdens dyrehelseorganisasjon) og IPPC (FNs internasjonale konvensjon for beskyttelse av planter) m.m.

#### 4.9.5 Handelspolitiske kompensasjonstiltak («trade remedies»)

Avtalen inneholder egne regler for bruken av såkalte *safeguards*<sup>21</sup> (beskyttelsestiltak) (kapittel 8, seksjon A). Safeguards kan kun iverksettes i en overgangsperiode forutsatt at safeguard-tiltaket iverksettes som følge av at reduksjon eller fjerning av toll under frihandelsavtalen, har ført til såpass store økninger i importvolum og under slike forhold, at den nasjonale industrien som produserer et tilsvarende produkt påføres alvorlig skade. Safeguards kan anvendes maksimalt i tre år, men uansett varighet skal tiltaket opphøre når overgangsperioden opphører.

Når det gjelder anti-dumping tiltak og utjevningsavgifter (kapittel 8, seksjon B), viser avtalen til at partene beholder sine rettigheter og plikter under WTO-regelverket. Den bilaterale avtalen mellom Chile og USA inneholder ingen bestemmelser, heller ikke i kapittel 22 om tvisteløsning, som kan tolkes dit hen at partene kan påtvinges rettigheter og plikter relatert til anti-dumping tiltak eller utjevningsavgifter utover WTO-reglene. Frihandelsavtalen garanterer med andre ord ikke at ikke Chile igjen kan oppleve at amerikanske myndigheter innfører anti-dumping tiltak mot chilensk lakseeksport slik de gjorde i 1998 (jf. boks 3).

#### 4.9.6 Tvisteløsningsprosedyrer og administrering av avtalen

Frihandelsavtalen mellom Chile og USA innebar at det ble etablert et organ som fikk navnet «Free Trade Commission» (jf. artikkel 21.1) der ministere eller stedfortredere deltar. Dette organet skal overvåke iverksettingen og den videre utviklingen av avtalen. Den skal dessuten forsøke å løse problemer som oppstår i forbindelse med tolkningen og anvendelsen av avtalen. I tillegg til «Free Trade Commission» etablerer avtalen som tidligere nevnt en rekke komiteer som skal håndtere og overvåke bestemte områder (jf. SPS-komiteen, TBT-komiteen etc.).

Avtalen inneholder ellers et eget kapittel om tvisteløsning (kapittel 22). Når en tvist oppstår under en avtale begge er forpliktet av (f.eks. den bilaterale frihandelsavtalen eller WTO), kan klageparten fritt velge hvilket forum tvisten skal behandles i. I tråd med tvisteløsningsprosedyrene skal det ved en tvist først igangsettes konsultasjoner, og hvis disse ikke fører fram, kan saken forelegges Free Trade Commission som har kompetanse til å løse konflikten. Hvis man der ikke kommer fram til en løsning, kan partene kreve at det opprettes et voldgiftspanel. Partene skal videre sørge for at det settes opp en liste over 20 personer som kan inngå i panelet. Hvis ikke annet er avtalt, skal seks av personene på denne listen komme fra andre land enn avtalelandene. Panelet skal bestå av tre personer. Partene kan komme med sine skriftlige og muntlige merknader og begrunnelser til panelet. Panelet skal dessuten avholde minst en åpen høring.

Det skal først legges fram en foreløpig rapport som gir partene mulighet til å gi kommentarer som eventuelt kan innarbeides i rapporten. 30 dager etter dette skal

den endelige rapporten legges fram. Partene skal rette seg etter rapportens konklusjoner, men kan fortsatt komme fram til en gjensidig akseptabel løsning på tvisten. Hvis konflikten vedvarer, åpnes det for kompenserende tiltak.<sup>22</sup>

## 4.10 Frihandelsavtalen mellom Chile og Sør-Korea

### 4.10.1 Generelt

Frihandelsavtalen mellom Chile og Sør-Korea ble underskrevet 15. februar 2003 og trådte i kraft 1. april 2004. Avtalen ble godkjent av det koreanske parlamentet i 2004 etter sterk skepsis og motstand blant enkelte grupper, spesielt i landbrukslobbyen.

Dette var Sør-Koreas første frihandelsavtale. Tradisjonelt har koreanske myndigheter vært negative til å forhandle fram denne type avtaler. Chile fikk på denne måten et «forsprang» i forhold til andre land som har betraktet Sør-Korea som en interessant handelspartner. Frihandelsavtalen dekker både industriprodukter, fisk og fiskeprodukter og en rekke landbruksprodukter, men det er gjort unntak for flere sensitive produkter (først og fremst for Korea) som kjøtt og ris. Det var da også særlig spørsmålet om liberalisering av handelen med landbruksprodukter som skapte problemer under forhandlingene (Hae-kwan 2003).

Målet med avtalen er blant annet å oppmuntre til utvidelse og diversifisering av den gjensidige handelen mellom avtalepartene, eliminere handelsbarrierer, og å bedre investeringsmulighetene på tvers av landegrensene. Frihandelsavtalen har forrang i forhold til WTO og andre internasjonale avtaler hvis ikke annet er nedfelt i avtalen.

Når det gjelder unntak fra målsettingen om handelsliberalisering, viser frihandelsavtalen til GATT artikkel XX og tolkningsmerknader knyttet til denne, i tillegg til tilsvarende senere bestemmelser som begge parter er forpliktet av (jf. f.eks. en avsluttet ny forhandlingsrunde i WTO).

Frihandelsavtalen mellom Chile og Korea inneholder følgende områder:

- **Del I: Generelle forhold**
  - Kapittel 1: Innledende bestemmelser
  - Kapittel 2: Generelle definisjoner
- **Del II: Varehandel**
  - Kapittel 3: Nasjonal behandling og markedsadgang for varer
  - Kapittel 4: Opprinnelsesregler
  - Kapittel 5: Tollprosedyrer
  - Kapittel 6: Safeguard-tiltak
  - Kapittel 7: Anti-dumping tiltak og utjevningsavgifter
  - Kapittel 8: SPS-tiltak
  - Kapittel 9: Standard-relaterte tiltak (jf. TBT)

- **Del III: Investeringer, tjenester og andre relaterte forhold**
  - Kapittel 10: Investeringer
  - Kapittel 11: Grenseoverskridende handel med tjenester
  - Kapittel 12: Telekommunikasjon
  - Kapittel 13: Midlertidig adgang for forretningsfolk
  - Kapittel 14: Konkurransen
- **Del IV: Offentlige innkjøp**
  - Kapittel 15: Offentlige innkjøp
- **Del V: Immaterielle rettigheter**
  - Kapittel 16: Immaterielle rettigheter
- **Del VI: Administrative og institusjonelle bestemmelser**
  - Kapittel 17: Åpenhet/transparens
  - Kapittel 18: Administrering av avtalen
  - Kapittel 19: Tvisteløsning
- **Del VII: Andre bestemmelser**
  - Kapittel 20: Unntak
  - Kapittel 21: Avsluttende bestemmelser.

I tillegg til dette kommer en rekke annekser og appendikser. Som vi ser av innholdsfortegnelsen er frihandelsavtalen relativt omfattende og dekker langt mer enn det som kun går direkte på varehandel. Vi skal se nærmere på områder vi mener kan ha spesiell betydning for handelen med laks.

#### 4.10.2 Tollbarrierer

Partene skal fjerne tollsatser i tråd med «Tariff Elimination Schedule» som er integrert i avtalen som Annex 3.4. Hvis en av partene reduserer bestevilkårstollen til andre handelspartnere på ett eller flere produkter som dekkes av avtalen, så skal avtalepartene konsultere hverandre med sikte på å tilpasse tollsatsene i den gjensidige handelen tilsvarende. Partene forplikter seg videre til verken å øke noen av de gjeldende tollavgiftene eller å innføre toll på et nytt produkt (jf. artikkel 3.4).

Hel fersk oppdrettslaks har en toll på 20 % anvendt (ikke bundet) og fryst har 10 % anvendt (ikke bundet). For fillet er tollsatsen for fersk 20 % og frossen 10 % anvendt toll (ikke bundet), mens alle andre bearbeidede lakseprodukter, inklusive røkt laks, har 20 % anvendt og bundet.

I frihandelsavtalen mellom Chile og Sør-Korea er det bestemt at all toll på laks skal fjernes i løpet av en overgangsperiode på fem år. Tollreduksjonen skjer etter følgende plan:

**Tabell 4.4** Plan for utfasing av toll på importert av laks fra Chile til Sør-Korea (arlig prosentandel av totalt avtalt reduksjon)

| Kategori              | 010104 | 010105 | 010106 | 010107 | 010108 | 010109 |
|-----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <i>5 ars utfasing</i> | 16,7 % | 33,3 % | 50 %   | 66,7 % | 83,3 % | 100 %  |

Tabell 4.4 viser at 16,7 % av gjeldende toll skulle fjernes allerede da frihandelsavtalen trådte i kraft (1. januar 2004), og at tollene så hvert år skal reduseres fram til 1. januar 2009 da det innføres nulltoll på laks. Dette innebærer at Chile får følgende tollsatser i denne 5-årsperioden:

Tabell 4.5 Tollsatsar på import av chilensk laks til Sør-Korea 2004–2009

| Produkt                           | Tollsats<br>2004 | Tollsats<br>2005 | Tollsats<br>2006 | Tollsats<br>2007 | Tollsats<br>2008 | Tollsats<br>2009 |
|-----------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <i>Fersk laks</i>                 | 16,66 %          | 13,54 %          | 10 %             | 6,66 %           | 3,34 %           | 0 %              |
| <i>Fryst laks (ikke fileter)</i>  | 8,33 %           | 6,77 %           | 5 %              | 3,33 %           | 1,67 %           | 0 %              |
| <i>Bearbeidede lakseprodukter</i> | 16,66 %          | 13,54 %          | 10 %             | 6,66 %           | 3,34 %           | 0 %              |

### 4.10.3 Kvantitative restriksjoner

Avtalen inneholder et generelt forbud mot kvantitative restriksjoner bortsett fra restriksjoner som er i tråd med GATT artikkel XI og tolkningsmerknadene til denne eller senere tilsvarende bestemmelse som begge er forpliktet av.

### 4.10.4 Handelsfasilitering

Avtalen inneholder en rekke bestemmelser knyttet til handelsfasilitering. Enkelte bestemmelser finnes i kapittel 3 om nasjonal behandling og markedsadgang. Der vises det for eksempel til et forbud mot avgifter på produkter som er rettet mot eksport til den andre avtaleparten (artikkel 3.11). Artikkel 3.8 viser videre til at det er WTOs tollverdiavtale som skal regulere avtalepartenes regler for håndtering og administrering av tollbehandling i den gjensidige handelen. Kapittel 3 etablerer en egen varekomité som skal sørge for effektiv implementering og administrering av kapitlene 3, 4, 5, i tillegg til ensartede bestemmelser.

En viktig del av avtalen er kapittel 4 som inneholder bestemmelser omkring fastsettelse av produktenes opprinnelses (opprinnelsesregler), noe som igjen legger grunnlag for innrømmelse av preferansetoll i tråd med Tabell 4.4 og Tabell 4.5 over.

Frihandelsavtalen inneholder videre en rekke bestemmelser knyttet til prosedyrer for toll- og handelsadministrering og håndtering av import- og eksportvirksomheten (jf. kapittel 5). Det mest sentrale elementet i dette er etableringen av et eget opprinnelsesattest («Certificate of Origin») og ett enkelt skjema med opprinnelseserklæring («Declaration of Origin»). Disse forenkler arbeidet med å kontrollere at produktene faktisk har sin opprinnelse i ett av avtalelandene. Likefullt kan importlandet komme med en forespørsel til eksportlandet om å skaffe til veie mer informasjon og dokumentasjon angående et bestemt produkts opprinnelse (jf. artikkel 5.8).

Avtalens kapittel 8 handler om alle sanitære og fytosanitære tiltak (SPS-tiltak) som direkte eller indirekte kan påvirke handelen mellom avtalepartene. Paragraf 3

under artikkel 8.2 viser til at bestemmelsene som gjelder SPS-tiltak i kapittel 8 forutsettes å være i overensstemmelse med WTOs SPS-avtale. Paragraf 4 viser videre til at SPS-relaterte forhold som ikke er beskrevet i kapittel 8, skal håndteres direkte i henhold til SPS-avtalen i WTO. Bestemmelsene i kapittel 8 følger ellers langt på vei de relevante WTO-bestemmelsene. Dette gjelder henvisninger til at nasjonale bestemmelser bør baseres på relevante internasjonale standarder (artikkel 8.5), at partene bør akseptere hverandres ulike regler som ekvivalente så lenge de kan bidra til å oppnå det samme beskyttelsesnivå (artikkel 8.6), og krav forbundet med gjennomføring av risikovurderinger. Når det gjelder krav relatert til kontroll, tilsyn og godkjenningsprosedyrer, så viser frihandelsavtalen til Annex C i WTOs SPS-avtale. Avtalen etablerer videre en egen SPS-komité spesielt beregnet for avtalepartene der forhold på dette området kan diskuteres og avklares.

Kapittel 9 i avtalen handler om tiltak relatert til standarder («standards-related measures»), herunder tekniske standarder og prosedyrer som brukes for å kontrollere at disse blir fulgt (jf. TBT-tiltak). Bestemmelsene på dette området inneholder mange av de samme elementene og prinsippene som finnes i WTOs TBT-avtale, herunder henvisningen til at partene skal legge relevante internasjonale standarder til grunn for sine tiltak, bortsett fra i tilfeller der disse ikke på en tilfredsstillende måte kan brukes til å ivareta legitime hensyn. Et sentralt underliggende prinsipp er dessuten hele veien at standard-relaterte tiltak ikke skal skape unødige handelshindringer og ikke skal være mer handelsrestriktive enn nødvendig for å ivareta et legitimt hensyn.

Avtalen fjerner ellers ikke eksistensen av et dobbelt sett av kontrollprosedyrer («conformity assessment procedures») (jf. artikkel 9.6). Dette innebærer at produkter fortsatt vil kunne bli kontrollert og testet i både eksport- og importland. Avtalens artikkel 9.6.3 oppmuntrer likevel partene til å imøtekomme en forespørsel fra den annen part om å forhandle fram avtaler om gjensidig godkjenning av resultatene fra hverandres respektive kontrollprosedyrer. Artikkel 9.6.6 viser til at det vil være til gjensidig nytte at hver av partene akkrediterer eller på andre måter godkjenner relevante kontrollorganer plassert i territoriet til den andre avtaleparten, ut i fra kriterier som ikke er strengere enn hva som gjelder for kontrollorganer i eget land. Hvis dette følges opp, *kan* disse intensjonene i avtaleverket på sikt bidra til å forenkle handelen mellom avtalepartene og redusere kostnadene ved overflødig kontroll og testing. Foreløpig er imidlertid disse delene av avtalen relativt lite forpliktende. Frihandelsavtalen etablerer en egen komité for standard-relaterte tiltak som kan brukes til å overvåke iverksettelsen av bestemmelsene og fungere som et forum for diskusjoner og avklaringer.

#### **4.10.5 Handelspolitiske kompensasjonstiltak («trade remedies»)**

Den bilaterale frihandelsavtalen inneholder ikke egne bestemmelser for handelspolitiske kompensasjonstiltak, dvs. bruken av safeguards, anti-dumping tiltak og utjevningssavgifter. Når det gjelder safeguards, viser avtalen til GATT artikkel XIX og WTOs safeguard-avtale. Tiltak som gjennomføres i tråd med disse bestemmelsene vil ikke være relevante for den bilaterale avtalens bestemmelser om tviste-

løsning i kapittel 19. Når det gjelder anti-dumping tiltak og utjevningsavgifter, viser avtalen til GATT artikkel VI, WTOs anti-dumping avtale og WTOs avtale om subsidier og utjevningsavgifter. Tiltak som gjennomføres i tråd med disse bestemmelsene dekkes heller ikke av den bilaterale avtalens tvisteløsningsprosedyrer. Det vil med andre ord fortsatt være WTO-regelverket som regulerer bruken av handelspolitiske kompensasjonstiltak i form av safeguards, anti-dumping tiltak og utjevningsavgifter.

#### 4.10.6 Tvisteløsningsprosedyrer og administrering av avtalen

Gjennom avtalen er det opprettet et organ, «Free Trade Commission», med representanter for avtalepartene (Chiles utenriksminister eller stedfortreder og Sør-Koreas handelsminister eller stedfortreder). Free Trade Commission skal være et overordnet organ som overvåker og følger opp implementeringen av avtalen og partenes anvendelse av de ulike bestemmelsene. Det er knyttet et eget sekretariat til dette organet. Partene har også opprettet en komité som skal sikre effektiv implementering og administrering av avtalens kapittel 3, kapittel 4 og kapittel 5, i tillegg til den delen av avtalen som handler om ensartede reguleringer («Uniform Regulations»). Komiteen skal gjennomgå relevante saker og komme med anbefalinger på områder relatert til markedsadgang, inkludert bruken av ikke-tollmessige tiltak. I tillegg skal komiteen legge til rette for at varehandelen mellom partene skal forløpe enklest mulig gjennom blant annet konsultasjoner og vurdering av markedsadgangsspørsmål med sikte på at prosessen med å fjerne tollbarrierer kan forseres.

I tvister som oppstår under frihandelsavtalen og under eksisterende og framtidige WTO-avtaler, kan den klagende part velge hvilket forum saken skal behandles i. Tvisteløsningsprosedyrene som er nevnt i kapittel 19 i frihandelsavtalen, følger langt på vei WTO-prosedyrene og omfatter konsultasjoner (artikkel 19.4), opprettelse av panel (artikkel 19.6), fremleggelse av foreløpig rapport (artikkel 19.12) og endelig rapport (artikkel 19.13). Prosedyrene åpner også for kompenserte tiltak i situasjoner der den tapende part ikke retter seg etter konklusjonene i panelrapporten (artikkel 19.15).

### 4.11 Nye avtaler – Chile og Norge

*Chile, Singapore, New Zealand og Brunei* ble i juni 2005 enige om en frihandelsavtale som skal tre i kraft 1. januar 2006, den såkalte *P4-avtalen*. Avtalen har et bredt omfang og inkludere varehandel, opprinnelsesregler, tekniske handelshindringer, handel med tjenester, investeringer og opphavsrettigheter (Bilaterals 2004a). *Chile* er videre i drøftinger med *Kina* om å etablere en frihandelsavtale. Kina er Chiles femte største handelspartner, mens Chile er Kinas nest største handelspartner i Latin-Amerika. Den chilenske ambassadøren i Kina har uttalt at Kina kan passere Japan og bli Chiles nest største handelspartner i løpet av en femårsperiode (Bilaterals 2004b). Kina har mellom 10 og 16 % bundne tollsatser på laks (per 2002).



Det har stadig vært gode intensjoner om å starte samtaler mellom *Chile* og *Japan* om mulighetene for å inngå en handelsavtale. Japan har imidlertid prioritert handelsavtaler med andre asiatiske land, men i november 2004 ble landene enige om å inngå en frihandelsavtale så fort som mulig. *Norge* har også ytret et klart ønske om å få i stand en avtale med *Japan* gjennom EFTA, men det har ikke kommet til reelle drøftinger.

Chile startet i tillegg innledende konsultasjoner om å etablere en frihandelsavtale med *Thailand* sommeren 2004. Thailand har 5 % toll på alle lakseprodukter utenom bearbeidet som har 20 % toll (per 2002).

*Chile* og *Russland* har startet forhandlinger om å opprette en handelsavtale hvor Chile blant annet vil få bedre markedsadgang for fiskeri- og landbruksprodukter. I forbindelse med APEC-møtet i Santiago i november 2004 uttalte den russiske økonomi- og handelsministeren at han ser på Chile som en plattform til de øvrige markedene i Latin-Amerika og at han håper at etableringen av en handelsavtale med Chile vil bidra til å styrke mulighetene for Russlands tiltrædelse som WTO-medlem (Intrafish 2004b).

*Chile* og *India* har startet samtaler om en handelsavtale på et mer avgrenset omfang enn en frihandelsavtale. Rammene for forhandlingene vil trolig bli lagt innen utgangen av januar 2005. Frossen chilensk laks (35,2 % toll) og fiskemel (35 %) er viktige fiskeprodukter hvor Chile ønsker tollreduksjoner (Intrafish 2005). *Chile* er også en aktiv forhandlingspartner i forhold til opprettelsen av et all-amerikansk frihandelsområde *FTAA* – «The Free Trade Area of the Americas» mellom USA, Canada og 32 latinamerikanske stater. Landene har som formål å opprette et frihandelsområde gjennom å fjerne handelsbarrierene for handel med varer og tjenester og restriksjonene på muligheter for investeringer medlemslandene imellom.

For Norges del er det fortsatt frihandelsavtaler gjennom EFTA som er det aktuelle. EFTA har som nevnt tradisjonelt forsøkt å følge utviklingen av EUs tredjelandspordefølge for å unngå forverring av vilkårene for eget næringsliv i forhold til konkurrentene i EU. Den såkalte Barcelona-prosessen betegner et bredt politisk, sikkerhetsmessig, økonomisk og sosialt samarbeid mellom EU og middelhavslandene. EU har inngått bilaterale assosieringsavtaler med Tunisia, Israel, Marokko, De palestinske selvstyremyndighetene, Jordan, Egypt, Libanon, Syria, Kypros, Malta og Tyrkia. Et hovedmål med samarbeidet er å etablere et frihandelsområde innen 2010 – EuroMed. Norge og EFTA-landene har lagt til grunn parallellitet med EU og inngått frihandelsavtaler med Tyrkia, Israel, Marokko, PLO/PA, Jordan og Tunisia. EFTA fortsetter nå «middelhavslinjen» med å forhandle med *Egypt* og *Algerie*.

EFTA vedtok i 1995, i den såkalte «Bergenserklæringen», å justere det geografiske fokus utover Europa. Medlemslandene ble enige om å forfølge en felles tredjelandstrategi med et fleksibelt fokus med større geografisk bredde. Målet er å sikre landenes konkurranseposisjon i den globale økonomien og følge utviklingen av frihandelsavtaler så vel i Europa som på det amerikanske kontinent og i Asia (EFTA 2004). Avtalene EFTA har inngått med Mercosur, Chile og Mexico viser en økt geografisk bredde i avtaleporteføljen. EFTA og *Sør-Korea* har blitt enige om en frihandelsavtale som skal undertegnes innen utgangen av 2005. Frihandelsavtalen

mellom Chile og Sør-Korea har vært utslagsgivende for at Norge har frontet en prioritering av en EFTA-avtale med Sør-Korea, ifølge Lars Erik Nordgaard i Nærings- og handelsdepartementet (Intrafish 2004d).

*EFTA* følger også opp Øst-Europa og har i tillegg konsultasjoner med *Albania*, *Serbia–Montenegro* og *Ukraina* om frihandelsavtaler. Disse landene kan per i dag ikke sies å være særlig interessante laksemarkeder. Ukraina er imidlertid et betydelig marked for pelagisk fisk, hvilket utgjør store deler av den totale eksporten som var på 844 mill. i 2002. Lakseeksporten til Ukraina var på ca. 8 mill. i 2002. Ukraina er kun observatør i WTO og har således ikke bundne tollsatser, men fersk hel laks har en tollbelastning på 0,5 euro/kg, fryst hel har 5 prosent, fersk og fryst filet 10 %, mens røkt laks har en toll på 1 euro/kg og for øvrig bearbeidet laks er tollen på 18,5 %. Vi er ikke kjent med tollsatsene for laks til Albania og Serbia-Montenegro.

## 4.12 En sammenligning av Chiles og Norges handelspolitiske rammebetingelser

Hva er så hovedforskjellen mellom Norges og Chiles handelspolitiske rammebetingelser og hva innebærer ulike konkurransevilkår for landenes laksenæringer? Nedenfor vil vi foreta en oppsummering og sammenligning av hva som skiller Norges og Chiles handelspolitiske rammebetingelser på de ulike markedene.

Norge og Chile har i praksis en form for markedsdeling når det gjelder landenes viktigste laksemarkeder. Norge har EU som sitt hovedmarked (Norges markedsandel 70 mot Chiles 4 prosent). Chile har USA som hovedmarked (Chiles markedsandel 59 mot Norges 5 prosent). Når det gjelder *EU-markedet*, har Chile en frihandelsavtale som inkluderer fisk. Norge har et sammensatt avtalemessig arrangement på fiskeriområdet som gir visse tollpreferanser og tollfrie kvoter på fisk. Norges næringsliv fikk tilgang til det indre marked i EU gjennom EØS-avtalen, men fiskeripolitikken ble som kjent ikke omfattet av avtalen. Et viktig moment er imidlertid at Norge har adoptert EUs kvalitetsregelverk på matområdet og regelverket knyttet til veterinær grensekontroll, hvilket gir klare gevinster i form av reduserte handelshindringer. Visse innrømmelser i forhold til handel med fisk og fiskevarer ble dog gitt i avtalens protokoll 9 i form av tollettelser og tollfrie kvoter for en rekke fiskeprodukter, men laks ble ikke inkludert. I tillegg har Norge flere avtaler med EU som er etablert som kompensasjon for bortfall av tidligere handelsavtaler med land som har blitt EF/EU-medlemmer.

Kompensasjonsavtalen fra 1995 (da Sverige, Finland og Østerrike ble EU-medlemmer) gir flere tollfrie kvoter, blant annet for lakseprodukter. De årlige tollfrie kvotene for laks er imidlertid små og brukes opp i januar hvert år. Etter at kvotene er brukt opp gjelder de generelle tollsatsene til EU-markedet som er relativt lave med 2 % toll for fersk, frossen og filet og 5,5 % for bearbeidet laks generelt. Røkt laks har imidlertid hele 13 % toll.

Det er imidlertid ikke de tollmessige barrierene på EU-markedet som er det store problemet for norsk laksenæring. De handelspolitiske utfordringene ligger i det faktum at Norge har vært og stadig er utsatt for trusler om bruk av ulike handels-

politiske virkemidler mot norsk laksenæring på EU-markedet. Trusler om anti-dumping og subsidieavgift på 13,65 % resulterte i at Norge inngikk den såkalte Lakseavtalen med EU i 1997 som blant annet innebar en minsteprisordning. I tillegg til regimet i Lakseavtalen, innførte myndighetene en rekke selv pålagte restriksjoner for å kontrollere produksjonen i norsk laksenæring.

Etter at Lakseavtalen hadde gått ut i mai 2003 kom det etter hvert anmodninger til EU-kommisjonen fra skottske og irske lakseoppdrettere om behovet for å innføre nye beskyttelsestiltak. Resultatet ble at EU i august 2004 innførte såkalte midlertidige safeguard-tiltak i form av importkvoter, som dermed rammet norsk laksenæring. Chilensk laksenæring ble i første omgang ikke omfattet av tiltaket, siden lakseimporten fra Chile lå under 3 % av den samlede importen til EU. Vinteren 2005 vedtok imidlertid EU permanente safeguard-tiltak knyttet til import av laks. Tiltakene omfattet både kvoter og en ny minsteprisordning. Tiltakene omfattet imidlertid denne gangen også Chile. I EU foregikk det samtidig undersøkelser knyttet til om det hadde foregått dumping av norsk laks på EU-markedet. Undersøkelsene endte med en høy anti-dumping toll som så ble erstattet av en midlertidig minsteprisordning i juni 2005. For øvrig har norsk ørret for tiden en straffetoll på 19,9 % på EU-markedet.

Gjennom frihandelsavtalen med EU fikk Chile nulltoll fra ikrafttredelse 1. februar 2003 på fersk og frossen laks (hel og filet), mens bearbeidet laks generelt vil ha nedtrapping frem til nulltoll 1. januar 2007, og røykt laks vil ha nedtrapping mot nulltoll fra 1. januar 2013. Tollmessig har Chile således bedre handelsvilkår for laks til EU allerede per i dag. Fordelene vil øke hvert år frem til 2017 når alle lakseprodukter har nulltoll. Selv marginale forskjeller i tollsatser, som 2 % toll på fryst laks, kan ha betydning når marginene er små. De tollmessige forskjellene beløper seg faktisk til omkring 200 mill. kroner, ifølge Kontali Analyse. Det har for øvrig vært en god del interesse fra norsk fiskerinæring omkring hva Chile har måttet gi for å få til så gode handelsvilkår. Man har særlig siktet til at avtalen med EU åpner for investering i chilensk fiskeflåte. Det må imidlertid understrekes at avtalen åpner for utenlandsk investering i fiskeflåten bare dersom det er en gjensidighet i adgangen til å være majoritetseier (..equally entitled to own a majority share..). Dette har flere EU-land reservert seg mot i avtalen. Hva frihandelsavtalen mellom EU og Chile faktisk innebærer så vel rent juridisk som i praksis på dette området, bør imidlertid gjøres til gjenstand for nærmere studier.

Norske myndigheter har på sin side lagt vekt på at de ikke har åpnet opp for oppkjøp i norsk fiskeflåte til utenlandske investorer eller gitt fiskekvoter til EU i forhandlinger om markedsadgang. Dette er i tråd med tidligere fiskeriminister Jan Henry («No-fish») Olsens utsagn «Norge har ikke en fisk å gi». Chile har hittil ikke hatt de samme problemene knyttet til bruk av handelspolitiske tiltak som anti-dumping og safeguards som Norge på EU-markedet. Dette kan samtidig ses i sammenheng med at Chile foreløpig er en liten aktør på laksemarkedet i EU. I kraft av sin dominerende posisjon er det derfor lite overraskende at norsk laks har blitt spesielt hardt rammet i EU.

Frihandelsavtalen mellom EU og Chile medfører ikke i seg selv noe frikort i forhold til å unngå trusler eller bruk av handelspolitiske virkemidler som anti-dumping

eller safeguards. Avtalen gjør det klart at partene ikke på noen måte vil være forhindret fra å innføre tiltak i henhold til gjeldende WTO-regelverk.

Et viktig moment er likevel den betydning en frihandelsavtale *kan* få som buffer mot konflikter generelt og ved at den etablerer en rekke fellesarenaer som den overordnede felleskomiteen (Association Committee), samt egne komiteer for tollspørsmål og opprinnelsesregler, SPS-spørsmål, TBT-spørsmål så vel som en egen tvisteløsningsmekanisme.

I forhold til *USA-markedet* har Chile etablert en omfattende frihandelsavtale, mens Norge står uten avtale. Chile var det første søramerikanske landet som undertegnet en frihandelsavtale med USA, og på undertegningstidspunktet hadde USA bare inngått frihandelsavtaler med Israel, Canada, Jordan og Mexico. Frihandelsavtalen mellom USA og Chile kan for øvrig ses i sammenheng med USAs sterke ambisjoner om økonomisk integrasjon på hele det amerikanske kontinent (FTAA som omtalt ovenfor). Når det gjelder markedsadgangen for laks, har USA i utgangspunktet et liberalt tollregime med nulltoll for alle lakseprodukter, foruten røykt laks hvor tollsatsen er 5 prosent, og for ulike andre former for bearbejdet laks hvor tollen er fra 0 til 6 prosent. Nulltoll på chilensk røykelaks til USA kan se ut til å ha konkurransemessig betydning vis a vis den norske eksporten. Chile gikk i 2004 forbi Norge i eksport av røykt laks til USA med 96 mill. kroner i eksportverdi i 2004. Fersk hel laks fra Norge har siden 1991 vært ilagt en straffetoll på 26,07 % på USA-markedet. For øvrige lakseprodukter gjelder ordinære tollsatser. Fersk chilensk laks ble i 1998 ilagt en straffetoll på 4,57 %, men tiltaket opphørte i 2003 etter at chilensk laksenæring gjennom iherdig innsats hadde greid å fjerne grunnlaget for tiltaket.

Når det gjelder anti-dumpingtiltak og bruk av utjevningsavgifter, innebærer frihandelsavtalen mellom Chile og USA ingen spesielle forpliktelser ut over det som er fastsatt i det relevante WTO-regelverket. Avtalen gir således heller ingen garanti mot at Chile skal oppleve nye trusler eller bruk av anti-dumpingtiltak eller andre straffetiltak på USA-markedet. Ifølge avtalen mellom USA og Chile kan safeguardtiltak kun iverksettes i en nærmere definert overgangsperiode og bare dersom markedsproblemen har oppstått som følge av reduksjon eller fjerning av toll i henhold til frihandelsavtalen. Safeguardtiltak kan maksimalt benyttes i tre år eller slike tiltak må uansett opphøre når overgangsperioden opphører. Det kan for øvrig nevnes at avtalen medfører at det etableres egne komiteer for SPS-spørsmål og TBT-spørsmål mellom landene som kan være gode arenaer for å unngå eller løse eventuelle handelskonflikter på disse feltene.

Norge har valgt å bruke EFTA som redskap for å skaffe norsk sjømatnæring bedre rammevilkår enn det som gis gjennom WTO, istedenfor å arbeide frem bilaterale frihandelsavtaler slik som Chile har gjort. I forhold til norsk laksenæring er imidlertid *EFTAs tredjelandsavtaler* per i dag av liten betydning, selv om tollfrihet for laks til disse markedene er positivt i den grad de medfører reduserte kostnader for næringen. Etter at åtte av EFTAs frihandelsavtaler forsvant som følge av at de aktuelle landene ble EU-medlemmer i 2004, ble tredjelandsporteføljen klart mye mindre verd. Eksporten av norsk laks til de landene EFTA har frihandelsavtaler med utgjør bare 2–3 % av den totale norske lakseeksporten. Det eneste markedet

hvor EFTA og Chile har en parallell frihandelsavtale er Mexico. I forhold til Mexico var EFTA først ute med å skaffe en frihandelsavtale, men den norske lakseeksporten har faktisk gått ned etter at frihandelsavtalen mellom EFTA og Mexico fjernet en tollbelastning på hele 30 % (anvendt sats, bundet er 35 %). Lakseeksporten fra Chile til Mexico har imidlertid økt kraftig etter at frihandelsavtalen mellom landene sikret nulltoll for chilensk laks. Norge har dog bedre markedsadgang enn Chile til alle de øvrige 13 markedene (utenom Mexico) hvor EFTA har etablert frihandelsavtaler.

EFTA er nå i gang med å få på plass en frihandelsavtale med Sør-Korea. Dette er positivt sett fra laksenæringens ståsted. Chile har allerede fått på plass en frihandelsavtale med Sør-Korea som det første landet i verden. Frihandelsavtalen som skal undertegnes innen utgangen av 2005 mellom *EFTA* og *Sør-Korea* vil trolig bøte på det forhold at chilensk laksenæring allerede har skaffet seg bedre markedsadgang gjennom sin frihandelsavtale fra 15. februar 2003. Avtalen mellom *Chile* og *Sør-Korea* innebærer at all toll på laks skal fjernes innen 5 år etter ikrafttredelse dvs. innen 2009 (se eget nedtrappingsskjema under omtalen av avtalen). Anvendte tollsats for Sør-Korea er 20 % toll på fersk laks, 10 % på fryst, filet har 20 % for fersk og 10 % for frossen, mens andre bearbejdede produkter har 20 %, inklusive røykt laks (kun sistnevnte tollsats er bundet i WTO, ifølge EFF). Nedtrappingsskjemaet tilsier at Chile i 2005 vil ha fra ca. 3–6,5 prosentpoeng lavere toll på lakseprodukter til Sør-Korea enn Norge. Per i dag er det imidlertid Norge som er klart størst på laks til Sør-Korea. Den norske lakseeksporten til Chile økte også fra 80,2 mill. i 2003 til 107 mill. kroner i 2004. Samtidig økte den chilenske lakseeksporten fra 2, 8 mill. i 2003 til 16,2 mill. kroner i 2004. Når frihandelsavtalen mellom EFTA og Sør-Korea etter hvert trår i kraft vil dessuten Chiles konkurransefordeler utlignes, og Norge får et enda bedre grunnlag for å styrke sin posisjon i dette markedet.

Chile har virkelig begynt å melde seg på i konkurransen gjennom en stadig økende lakseeksport og gjennom forhandlinger om tollpreferanser i markeder hvor norsk laks hittil «har rådet grunnen». *Japan* er det nest største markedet både for Chile og Norge (hvis man ser EU som ett marked). Ifølge fiskeriutsending Ola Brattvoll (EFF) representerer Japan «frontlinjen» i konkurransen mellom Norge og Chile på oppdrettslaks (Økonomisk rapport 2003). Begge land har per i dag de samme handelspolitiske rammebetingelser ved eksport av laks til Japan, dvs. MFN-toll, siden ingen av landene har noen preferanseavtale med Japan.

I 2004 eksporterte Norge laks til Japan til en verdi av 877 mill. kr. I perioden 2000–2003 ble lakseeksporten fra Norge til Japan nesten halvert i verdi. Dette skyldes dels lav laksepris. Faktorer som økt tilbud fra konkurrenter som Chile, kombinert med en sterk krone og en svak Yen, har nok også hatt stor betydning. Den synkende etterspørselen etter norsk laks i Japan ser imidlertid ut til å ha stabilisert seg i 2004, ifølge SSB (2004). Eksportverdien av chilensk laks til Japan økte kraftig fra 152 til 429 mill. fra 2003 til 2004. Norge har fortsatt en ubetinget fordel på Japan-markedet ved å kunne levere fersk laks til Japan, noe Chile ikke gjør per i dag. Chile er imidlertid konkurransedyktig på fryst laks. Chile er nå i gang med forhandlinger om bilateral avtale med Japan, mens Norge på sin side følger EFTA-

sporet og har ikke kommet i gang med reelle drøftinger. Utgangspunktet for eventuelle forhandlinger om tollreduksjoner på laks vil være dagens tollsatser for laks til Japan som er 3,5 for alle produkter utenom røykt laks som har 10,5 % (bundet og anvendt toll).

Laksemarkedet i *Russland* kan se ut til å bli en ny «frontlinje» for konkurransen mellom Norge og Chile. Begge land har hatt en sterk vekst i eksporten av laks til Russland de siste årene. Norge og Chile har like handelspolitiske rammebetingelser på laksemarkedet i Russland, siden ingen av landene har frihandelsavtale. I dag har Russland 10 % toll for alle lakseprodukter unntatt for røykt og annen bearbeidet laks hvor tollsatsen er 20 %. Russland vil trolig bli WTO-medlem i 2007, og da antas det at tollsatsene for fisk vil gå ned til 3-5 prosent. Norge har et konkurransefortrinn i forhold til å kunne levere fersk laks til Russland. Fersk laks fra Norge kan imidlertid bli så dyr at industrien erstatter den med billig frossen laks fra Chile. De siste årene har vi også sett en kraftig eksportvekst for chilensk laks og ørret til Russland. Eksportverdien for chilensk laks til Russland økte fra 9 mill. i 2003 til over 23 mill. i 2004 og eksportverdien av ørret økte fra 5,5 mill. i 2003 til 20,5 mill. i 2004. Den norske eksporten til Russland ligger imidlertid på et langt høyere nivå med en eksportverdi for laks på hele 793 mill. og for ørret på 409 mill. kroner i 2004. Også på det russiske markedet har Chile gått ut bilateralt og kommet i gang med drøftinger om forbedret markedsadgang, mens Norge ikke har noe initiativ på gang. Det samme gjelder de folkerike markedene *India* og *Kina*, hvor Chile er i gang med forhandlinger om frihandelsavtaler.

#### **4.13 Oppsummering av hovedforskjeller mellom Norges og Chiles handelspolitiske rammebetingelser**

I tabellen nedenfor har vi forsøkt å oppsummere hovedforskjellene mellom Norges og Chiles handelspolitiske rammebetingelser og vurdere konkurransesituasjonen for norsk og chilensk laksenæring:

Tabell 4.6 Forskjeller i handelspolitiske rammebetingelser: oppsummert

| Markeder                           | «Markedsstyrke» | Avtale | Toll     | Ikke-tollmessige forhold |
|------------------------------------|-----------------|--------|----------|--------------------------|
| <b>Utvalgte markeder:</b>          |                 |        |          |                          |
| EU                                 | N+              | C, N   | C+       | N-                       |
| USA                                | C+              | C      | C+       | N-                       |
| Sør-Korea                          | N+              | C, (N) | C+ (C=N) |                          |
| Japan                              | N+              | (C)    | C=N      |                          |
| Russland                           | N+              | (C)    | C=N      |                          |
| India                              | N+?             | (C)    | C=N      |                          |
| Kina                               | N+?             | (C)    | C=N      |                          |
| <b>«EFTA-porteføljen»:</b>         |                 |        |          |                          |
| Mexico                             | C+              | C, N   | C=N      |                          |
| Øvrige EFTA-markeder <sup>23</sup> | N+              | N      | N+       |                          |

Betegnelsen «markedsstyrke» viser her til hvilken av de to landene som er størst på eksport av laks til det aktuelle markedet per i dag. Kolonnen «avtale» viser kort og godt til om det foreligger handelsavtaler som omfatter laks, mens parentes indikerer pågående drøftinger/forhandlinger). Kolonnen «toll» refererer til hvem som har de beste tollmessige vilkårene for laks på de enkelte markedene. Kolonnen «ikke-tollmessige forhold» viser her til trussel eller bruk av handelspolitiske virkemidler som anti-dumping, subsidieavgifter eller safeguards. Kolonnen for «totalt» viser til en totalvurdering av styrkeforholdet mellom Norge og Chile på det aktuelle markedet. I avsnittene under skal vi gå inn på de ulike elementene som omfattes av tabellen.

#### 4.13.1 Markedssituasjon og tollmessige vilkår

I utgangspunktet har Norge større markedsandeler enn Chile på alle markedene vi har tatt for oss, foruten på laksemarkedene i USA og Mexico. Chile har imidlertid bedre tollmessige vilkår på EU-markedet, i USA, og i Sør-Korea (pr. september 2005). EFTA og Sør-Korea har imidlertid fremforhandlet en frihandelsavtale som ble undertegnet i slutten av 2005. Denne avtalen vil antagelig utligne Chiles tollmessige konkurransefortrinn for laks på dette markedet.

Chile er også i drøftinger med Japan og Russland om frihandelsavtaler. Dette utgjør svært viktige laksemarkeder for Norge. I tillegg er Chile i gang med forhandlinger på markeder med stort potensial, som Kina og India. På alle disse markedene har Norge og Chile i dag like tollmessige handelsvilkår. Skaffer Chile seg preferanser gjennom frihandelsavtaler på disse markedene, vil det kunne oppstå en bekymringsfull konkurranse situasjon sett fra Norges ståsted. Russland vil antagelig bli medlem av WTO i 2007 og vil antakelig forplikte seg til tollreduksjoner på fisk og fiskeprodukter. Dette kan dermed redusere effekten av eventuelle tollpreferanser på laks i en frihandelsavtale mellom Chile og Russland. Til tross for at Chiles tollmessige konkurransefordeler kan være små i prosentpoeng, kan de likevel ha betydning i en situasjon med skarp konkurranse på små marginer. Chiles nulltoll på

eksempelvis «høytollprodukter» som røykt laks på EU-markedet (nedtrapping til 2013) vil imidlertid være et klart konkurransefortrinn. I den grad Chile skulle oppnå eksemplvis nulltoll på laks til India (hvor man i dag har over 30 % toll) og Kina (hvor man i dag har mellom 10 og 16 % toll), vil Chile kunne bygge seg opp på store folkerike markeder hvor norsk laks vil få problemer med å konkurrere.

#### **4.13.2 Handelspolitiske straffetiltak**

USA har i utgangspunktet et liberalt tollregime på fisk, hvilket medfører at Chiles tollpreferanser som følge av frihandelsavtalen er små. Det er imidlertid straffetollen på fersk laks fra Norge på 26,07 % på USA-markedet som er det utslagsgivende konkurransefortrinnet for Chile. Chile var også utsatt for en lignende anti-dumpingsak på USA-markedet, dog med klart lavere straffetoll, men chilenerne greide å fjerne grunnlaget for straffetiltaket. I 2005 har det pågått en såkalt «Sunset Review» med ny vurdering omkring hvorvidt straffetiltaket mot norsk laks skal opprettholdes. Dette kan gi håp for at Norge igjen kan konkurrere også på fersk laks til USA. I hovedsak er det uansett ikke frihandelsavtalene, men gjeldende WTO-regelverk som regulerer bruken av handelspolitiske straffetiltak. Frihandelsavtalene gir med andre ord i seg selv ingen garanti mot å bli utsatt for handelspolitiske straffetiltak. Unntaket kan imidlertid bli bruk av safeguard-tiltak mot Chile på USA-markedet, siden frihandelsavtalen forutsetter at muligheten for å bruke denne typen tiltak skal fjernes helt på sikt. Ved innføringen av det permanente safeguard-tiltaket på EU-markedet ble både Norge og Chile rammet. Tiltaket ble imidlertid avløst av anti-dumping tiltak rettet mot norsk oppdrettslaks og senere av en minsteprisordning. Dermed oppstod det i praksis en konkurransesmessig fordel for chilensk laks.

#### **4.13.3 Handelsforenkling**

Gjennomgangen av avtalene viser at reduksjon eller fjerning av ikke-tollmessige handelshindringer gjerne utgjør en viktig del av forpliktelsene mellom partene. Det er imidlertid vanskelig å si hva denne typen avtaleforpliktelser kan bety i et konkurranseperspektiv, uten å foreta nærmere studier. Norge bør imidlertid ha et klart fortrinn ved eksport til EU-markedet, særlig på eksport av ferske produkter, på bakgrunn av at Norge har overtatt EUs regelverk når det gjelder kvalitet og veterinær grensekontroll og på bakgrunn av den omfattende fjerningen av ikke-tariffære handelshindringer som følger av EØS-avtalen generelt.

#### **4.13.4 Institusjonelle forhold – buffer mot konflikter?**

Etablering av tvisteløsning og andre administrative ordninger synes å være et viktig resultat av frihandelsavtalene, selv om det er vanskelig å måle effekter av slike fellesarenaer som konkurransevilkår. Chile har gjennom sine avtaler med viktige handelspartnere som USA og EU opprettet flere bilaterale fora, for eksempel i form av komiteer, der representanter for avtalepartene møtes. Handelsproblemer som oppstår kan der diskuteres og løses før de utvikler seg til konflikter. Avtalene inneholder også felles bilaterale tvisteløsningsordninger. Frihandelsavtalene kan



dermed legge opp til mer pragmatiske, bilaterale løsninger på handelstvister utenfor det søkelys og den oppmerksomhet som for eksempel en tvist i WTO vil skape. Dette *kan* skape bedre muligheter for landene til å forhindre eskalering av konflikter, noe som kan synes spesielt viktig i forhold til mektige aktører som for eksempel USA og EU. Norge deltar også i slike fora, men da i hovedsak sammen med EFTA. EØS-avtalen skiller seg i denne sammenheng ut som spesielt viktig. I forbindelse med safeguard-saken på EU-markedet (og anti-dumping saken for Norges vedkommende), kan det imidlertid synes som om drøftinger gjennom etablerte fellesfora ikke kunnet avverge konflikten verken for Norges eller Chiles del.

## 4.14 Innledning: handelspolitiske strategier

I de neste punktene skal vi se nærmere på hva som karakteriserer de to landenes handelspolitiske strategier. Først omtales Norges og Chiles handelspolitiske orientering generelt og deretter rettes søkelyset mot landenes profiler i WTO og de karakteristikker som er gitt i WTOs handelspolitiske gjennomganger. På dette grunnlaget vil vi fremheve hva som skiller Norges og Chiles handelspolitiske profiler og si noe om hvilken betydning landenes ulike handelspolitiske strategier kan ha for arbeidet med markedsadgang for laks.

### 4.14.1 Norges sektorbetingede frihandelsstrategi: balansegang mellom offensive og defensive interesser

Systemet med planøkonomiske virkemidler og omfattende reguleringer, som var innført med utgangspunkt i varemangelen under og rett etter krigen, ble gradvis avskaffet for de fleste næringer i Norge etter 2. verdenskrig<sup>24</sup>. Fra omkring 1960 vokste det likevel fram en industripolitikk rettet mot beskyttelse av ulike industri-næringer gjennom selektive støtteordninger. Denne politikken lå på plass fram til 1980-tallet (Hanisch, Søilen og Ecklund 1999:266).

1980-tallet er beskrevet som et vannskille mellom to økonomiske regimer (Hodne og Grytten 2002: 289). På denne tiden ble det for alvor tydelig at blandings-økonomien ikke fungerte like godt som katalysator for vekst, effektivitet, velferd og rettferdig fordeling. I mange land, ikke minst i OECD-området, var disse problemene blitt synlige allerede på 1970-tallet. På grunnlag av disse erfaringene valgte OECD-landene å slå inn på en mer pragmatisk markedsøkonomisk linje som hadde flere likhetstrekk med den liberale økonomiske orden fra før 1914 enn med den proteksjonistiske og ekspansive offentlige politikken fra etter 2. verdenskrig.

En ledetråd i den økonomiske politikken ble fri flyt av arbeid, kapital, varer og tjenester. Dette kom også i økt grad til syne i norsk handelspolitikk, ikke minst gjennom framforhandlingen av EØS-avtalen og tilslutningen til avtalene fra Uruguay-runden i GATT. Deregulering og markedsbaserte løsninger ble plassert høyt på dagsorden, noe som også kom til uttrykk i den norske sjømatnæringen, blant annet gjennom avvikling av subsidier og etter hvert ensidig fjerning av toll. Til tross for denne dreiningen i norsk økonomisk politikk vedvarte likevel beskyttelsen

av én viktig næring, nemlig landbruksnæringen. Selv om det var tilløp til reforminitiativ, ble landbruksnæringen i hovedsak holdt utenfor den økonomiske liberaliseringen som preget tjenestesektoren og industrisektoren, herunder sjømatnæringen. Med unntak for landbrukssektoren la utviklingen i Norge på 1980- og 1990-tallet grunnlag for konsistens mellom en liberal økonomisk næringspolitikk nasjonalt og en frihandelsorientert handelspolitisk tilnærming internasjonalt.

Ikke minst hensynet til den raskt voksende oppdrettsnæringen, har gjort myndighetene klar på nødvendigheten av å sikre markedsadgang for norsk sjømat. Norge har også jobbet aktivt for å fremme de offensive handelspolitiske interessene på sjømatområdet. På den andre siden har hensynet til de defensive handelspolitiske interessene knyttet til landbruk så vel som til den tradisjonelle fiskerinæringen, gjort det nødvendig å foreta en vanskelig balansegang i handelspolitiske spørsmål. Dette har ikke minst hatt stor betydning for Norges tilknytning til EU, hvor Norge to ganger har stemt nei til medlemskap, blant annet på bakgrunn av stor motstand mot å ofre kontroll over fiskeriressursene og for å kunne beskytte norsk landbruk. Norge har således måttet håndtere en vanskelig balansegang mellom offensive og defensive handelspolitiske interesser. Den nasjonale sektorpolitikken legger på denne måten flere føringer på Norges handelspolitiske strategier. Dette kommer vi nærmere tilbake til i omtalen av den handelspolitiske gjennomgangen av Norge i WTO.

Norge har imidlertid vært lite villig til å gi fiskekvoter eller åpnet for investeringer i fiskeflåten mot å sikre bedre markedsadgang til EU-markedet. Opprettelsen av organisasjonen «Kysten inn i EU» markerer imidlertid at det kan ha skjedd noe med fiskeriinteressene siden EU-avstemmingen i 1994. Oppdrettsnæringen har gått i retning av å være positivt til EU, mens den store deler av fiskeflåten fortsatt er negativ til EU-medlemskap. Situasjonen så langt har ikke gjort det aktuelt å ta konkret stilling til om man skal «ofre landbruk for fisk» i WTO-sammenheng, siden fisk behandles som industrivarer og ikke som en del av landbruksforhandlingene. Mange i fiskerinæringen synes imidlertid at myndighetene i praksis «ofrer fisk for landbruk» gjennom å være mer opptatt av å beskytte landbruksinteressene istedenfor å jobbe aktivt for å fremme de offensive handelspolitiske næringsinteressene til sjømatnæringen.

I Norge er ansvaret for handelspolitikken delt mellom Utenriksdepartementet som har ansvaret for WTO og EØS, og Nærings- og handelsdepartementet som har ansvaret for EFTA-saker. Fiskeri- og kystdepartementet forvalter sjømatnæringen og har en utfordring med hensyn til å komme i inngrep med politikktutforming på en rekke arenaer. For det første er det opprettet egne referansegrupper både for WTO-, EØS- og EFTA-saker hvor FKD deltar. I tillegg deltar FKD på ulike interne nasjonale møter hvor fiskeriinteressene er berørt, samt i forhandlingsdelegasjoner og på møter i de aktuelle internasjonale fora etter behov og kapasitet. Det kan ofte være vanskelig å få oversikt og et helhetlig perspektiv på behov og muligheter på det handelspolitiske området, både i forhold til innspill til og oppfølging av prosesser som pågår i de ulike fora. De tre involverte departementene har på sett og vis også en rollefordeling som kan virke splittende heller enn samlende med tanke på å kunne ivareta viktige handelspolitiske interesser. UD

har klart en bred utenrikspolitisk agenda hvor handelspolitikken bare utgjør ett aspekt, mens NHD har et generelt næringspolitisk ansvar hvor fiskeri inngår som en av flere sektorer. FKD fungerer i større grad som et «snevert» sektordepartement som kan fokusere på færre hensyn.

Det har derfor vist seg vanskelig å få til en overordnet politisk debatt om hva som bør være Norges handelspolitiske prioriteringer. Innad i fiskerinæringen har man imidlertid forsøkt å reise en debatt om arbeidet med markedsadgang, blant annet med spørsmål om mulighetene for raskt å få på plass flere handelsavtaler, slik Chile har gjort, enten i regi av EFTA eller ved å forhandle frem avtaler alene. FHL har argumentert for at Norge må satse hardere og mer strategisk med frihandelsavtaler med vekt på å sikre sjømatinteressene gjennom EFTA, i tillegg til å arbeide videre gjennom WTO.

Fiskeri- og kystdepartementet lanserte i 2004 et forslag om at Norge skulle ta initiativ til en norsk-russisk frihandelsavtale for å sikre nulltoll for fiskeeksporten. Forslaget kom frem i forbindelse med regjeringens arbeid for en ny Nordområdepolitikk, men dette forslaget er ikke fulgt opp. Det kom også negative reaksjoner fra Norges bondelag som mente at en slik strategi ville gjøre det enda vanskeligere å opprettholde norsk landbruk, samt at en slik bilateral avtale ville gjøre det vanskeligere å komme fram til gode løsninger for Norge i WTO-forhandlingene. FKD har ønsket at arbeidet gjennom EFTA skal prioritere Sør-Korea, Japan, Kina og India. Prioriteringen av forhandlingene med Sør-Korea i EFTA-sammenheng kan samtidig sies å være en milepæl for Norges rolle i EFTA og for fiskeriinteressene.

Generelt har det imidlertid vist seg vanskelig for Norge å effektivt kjøre frem sine prioriteringer eksempelvis på fiskerisektoren, siden det må tas hensyn til alle EFTA-landene og særlig til Sveits sine prioriteringer som den førende EFTA-staten. Et brudd med den kollektive EFTA-strategien oppfattes i enkelte departementer å innebære en risiko for Norge. Spørsmålet er imidlertid hvorfor? Det kan i utgangspunktet synes uklart hva Norge risikerer, overfor EU eller sine EFTA-partnere, ved på egenhånd å fremforhandle bilaterale handelsavtaler. Sveits har allerede tatt initiativ til bilaterale frihandelsavtaler utenfor EFTA. I tillegg framstår ikke EFTA som noen samlet blokk overfor EU ettersom Sveits som eneste EFTA-land ikke er part i EØS-avtalen.

Norge har for øvrig allerede nulltoll på sjømatimport og med defensive interesser knyttet til ressursforvaltning og i forhold til landbruk, har Norge alene «lite å gi». Mulighetene for å gå utenom EFTA-sporet kan således synes begrenset. I tillegg har NHD klart uttalt at forhandlingene i WTO prioriteres og har klar forrang i forhold til arbeidet med nye tredjelsavtaler gjennom EFTA: «Norge ønsker i utgangspunktet å vise moderasjon når det gjelder inngåelse av bilaterale handelsavtaler. I alle fall så lenge forhandlingene i WTOs Doha-runde pågår». NHD viser til at en ny og omfattende WTO-avtale er å foretrekke foran bilaterale handelsavtaler som kan få konsekvenser for fremdriften i WTO (Intrafish 2005). Problemet med dette synspunktet er at Norge allerede inngår i en rekke bilaterale frihandelsavtaler, men da gjennom EFTAs tredjelsavtaler. Det er for øvrig

vanskelig å se at det under WTO-regelverket kan være noen prinsipiell forskjell på EFTAs tredjelandsavtaler og «rene» bilaterale frihandelsavtaler.

#### 4.14.2 Chiles sektornøytrale frihandelsstrategi: handelspolitisk entreprenørskap

Chile er blitt omtalt som en «entreprenør» når det gjelder såkalt åpen regionalisme («*open regionalism*»), dvs. regional økonomisk integrering gjennom et sett av bilaterale frihandelsavtaler. Denne handelspolitiske strategien basert på framforhandling av bilaterale frihandelsavtaler er blitt beskrevet som en pragmatisk tilnærming for å oppnå markedsadgang i en ellers proteksjonistisk internasjonal kontekst (Economic Commission for Latin America and the Caribbean 2002). Chile har imidlertid også engasjert seg sterkt i det multilaterale samarbeidet i WTO og i regionalt samarbeid i organisasjoner som Mercosur og APEC.

I 2002 var Chiles viktigste eksportmarkeder EU, USA, Japan, Kina, Sør-Korea, Mexico og Brasil (European Parliament 2003). Chile har forhandlet fram frihandelsavtaler for fem av disse markedene (EU, USA, Sør-Korea, Mexico og Brasil) og har dessuten tatt initiativ til å forhandle fram en frihandelsavtale med Japan. Chile var det første søramerikanske landet som forhandlet fram en frihandelsavtale med USA, det første landet som forhandlet fram en frihandelsavtale med Sør-Korea, og det første søramerikanske landet som ble medlem av APEC (European Parliament 2003).

Dette illustrer hvordan Chile har ført en aktiv og langsiktig handelspolitisk strategi, der det har vært viktig å få lagt handelspolitiske rammevilkår som på sikt vil stille chilenske eksportører i en gunstig konkurransesituasjon. «We've always looked to the north, to North America and Europe, but the future is in Asia and we are committed to playing a role in that part of the world», har Richardo Lagos Weber uttalt. Lagos Weber er direktør i det chilenske utenriksdepartementet med ansvar for internasjonale forhold (Bilaterals 2004c). «The drive with China comes at a good time (...) when Japan sees we have a deal with Korea and we are holding talks with China, it will realize that if it does not hurry up it will start to lose a market opportunity» (uttalelse fra Chilean Secretary of the Treasury, Nicolás Eyzaguirre) (Intrafish 2004c).

Chiles handelspolitikk har ellers vært preget av en «aggressiv», unilateral reduksjon i det generelle nivået på tollsatsene. Chile har vist vilje til å føre en handelsliberal tilnærming mer eller uavhengig av hva andre land gjør. Handelspolitikk har generelt stått i sentrum for vekst- og utviklingspolitikken, dvs. at handelsliberalisering er blitt betraktet som et virkemiddel for å oppnå vekst og utvikling.

Det er samtidig viktig å merke seg at Chile har ført en sektornøytral frihandelsstrategi. Handelsliberale tiltak gjøres gjeldende for alle sektorer. Chile har opprettholdt sin universelle flate toll på all import, nesten uten unntak. Fra 1999 til 2003 ble den anvendte MFN-tollen unilateralt redusert fra 11 % til 6 %. Denne lave flate tollene har hatt stor betydning for å legge forholdene til rette for Chiles bilaterale forhandlinger med ulike land. Chile har dermed valgt å følge et prinsipp som innebærer at man avstår fra å behandle ulike sektorer forskjellig.

På 1990-tallet oppstod det en kraftig nedgang i internasjonal økonomi, noe som også rammet Chile (jf. WTO 2003c, 2004). For å «komme til hektene» økonomisk valgte Chile å fortsette sin utadrettede og åpne politikk basert på unilaterale liberaliseringsinitiativ kombinert med handelsforhandlinger på ulike nivåer. Chile lyktes da også å komme gjennom «krisen» ved hjelp av (eller til tross for?) denne strategien.

Chile har ellers klart å få til en «eksportdiversifisering», både når det gjelder handelspartnere og produktgrupper. Med inngåelse av mange bilaterale frihandelsavtaler med preferanseordninger er det blitt viktig å ha klare og tydelige regler for å bestemme produktenes opprinnelse. I flere av Chiles frihandelsavtaler er det derfor relativt omfattende og særegne bestemmelser for dette.

Chile etablerte i 1999 et regelverk for bruk av safeguards som ikke bare var i tråd med WTO-bestemmelsene, men som faktisk gikk lenger. Chile valgte å innføre sterkere selvpålagte begrensninger mht. bruk av safeguards enn det som faktisk fulgte av WTO-regelverket. Chile har valgt å begrense safeguard-tiltak til maksimalt ett år. Eventuelt fornyede tiltak er dessuten begrenset til maksimalt enda et år. Dette har Chile på unilateralt grunnlag valgt å innføre til tross for at WTO-regelverket åpner for at slike tiltak kan vare i fire år og med en mulighet for å forlenge tiltakene til nye fire år. Chile har videre bestemt at den samlede størrelsen av tilleggstollen som følger av et eventuelt safeguard-tiltak og den anvendte tollsatsen på produktet, samlet ikke skal overstige den bundne tollsatsen. Dette innebærer at tiltaket *ikke* utgjør et safeguard-tiltak slik dette er definert i WTO. Chile har videre valgt å innføre bestemmelser som sier at anti-dumping tiltak og utjevningssavgifter skal opphøre maksimalt ett år etter at de ble innført. I Chiles frihandelsavtale med Canada er det for øvrig bestemt at partene skal avstå fra å bruke anti-dumping tiltak utenom i helt spesielle tilfeller. Chile har også valgt å gjennomføre ulike tiltak for å sørge for at kravene som følger av WTOs avtale om subsidier og utjevningstiltak, blir fulgt opp i ulike produksjonssektorer.

Disse eksemplene illustrerer Chiles vilje til å gå i front når det gjelder handelsliberalisering, enten dette gjøres unilateralt, bilateralt, regionalt eller multilateralt. Det er for øvrig betegnende at en viktig årsak til at Chile ikke er blitt fullverdig medlem av Mercosur, er at dette regionale samarbeidet etter Chiles mening opprettholder for høye handelsbarrierer mot tredjeland (Economic Commission for Latin America and the Caribbean 2002).

#### 4.14.3 Norge og Chile i WTO

I WTO-sammenheng samarbeider Norge og Chile i den uformelle gruppen som går under navnet «Friends of Fish» (sammen med USA, Argentina, Island og Peru) om å utvikle best mulige vilkår for internasjonal handel med fisk og fiskeprodukter. Chile og Norge er dessuten begge med i den uformelle gruppen med navnet «Friends of Anti-Dumping Negotiations» som arbeider for å videreutvikle et mest mulig stramt, klart og restriktivt regelverk i WTO for bruk av anti-dumping tiltak. Både Norge og Chile er blitt påført «skader» på grunn av andre lands bruk av nettopp slike tiltak. Landene skiller seg imidlertid også klart fra hverandre på flere punkter som har betydning for valg av handelspolitiske strategier. Ett viktig punkt

er hvilken rolle landbruket spiller i økonomien. I Chile er landbruk en viktig eksportsektor, mens det norske landbruket tradisjonelt har vært en sterkt beskyttet sektor rettet mot hjemmemarkedet. I WTO-sammenheng på landbruksområdet er Chile medlem av den frihandelsorienterte Cairns-gruppen (sammen med blant annet Canada, Australia, New Zealand og Brasil), mens Norge deltar i G-10 gruppen, sammen med blant annet Japan, Sør-Korea og Sveits, som arbeider for å opprettholde relativt omfattende beskyttelse av landbruket.

#### 4.14.4 WTOs handelspolitiske gjennomgang av Norge

I forbindelse med den handelspolitiske gjennomgangen av Norge i 2000 understreket den norske representanten at fiskeindustrien alltid har vært viktig for Norge, men at det samtidig har skjedd en kraftig vekst i eksporten av sjømat det siste tiåret (WTO 2000). Norsk sjømat eksporteres i dag til mer enn 150 land. Det stadig sterkere fokuset på oppdrett legger videre grunnlag for fortsatt vekst i sjømat-eksporten. Økt markedsadgang og fortsatt liberalisering av internasjonal handel med fisk og fiskeprodukter har derfor avgjørende betydning for den norske fiskeindustrien.

Følgelig har Norge på sjømatområdet (og på industriområdet generelt)<sup>25</sup> kjørt en relativt klar frihandelsstrategi. Formannen i WTOs organ for handelspolitiske gjennomganger kommenterte da også at den dokumentasjonen Norge hadde lagt fram, viste at den høye levestandarden i Norge ikke bare skyldtes en fornuftig håndtering av rike naturressurser, men også vedvarende forsøk på å redusere både handelsbarrierer og begrensninger på investeringsmulighetene. Norge fikk videre skryt for den sterke støtten til u-land generelt og de minst utviklede landene spesielt gjennom direkte støtte og handelspreferanser.

Også Norges kombinerte strategi med å opprettholde en åpen økonomi samtidig med at målsettingen om en bærekraftig vekst følges opp, ble kommentert i positive ordelag. Formannen stilte imidlertid spørsmålsteget ved hvorfor Norge hadde en fullstendig forskjellig handelspolitisk strategi på landbruksområdet. Han var derfor interessert i å høre Norges vurdering av hvordan landbrukspolitikken og andre politikkområder skulle fungere sammen og utvikles videre i framtiden.

I den videre diskusjonen var det nettopp Norges landbrukspolitikk som først og fremst ble kritisert. Den oppnevnte innlederen kommenterte at norsk landbruk skiller seg klart ut som et lite liberalisert område innenfor det som ellers er et svært liberalt økonomisk rammeverk. Ifølge WTO-sekretariatets rapport utgjør den offentlige støtten til norsk landbruk ca. 1 % av BNP – omtrent det samme som landbrukssektorens *bidrag* til BNP. Innlederen viste videre til at situasjonen på fiskerisektoren var fullstendig forskjellig. Også denne sektoren bidro med ca. 1 % av BNP, men den mottok svært lite støtte. Innlederen stilte derfor spørsmålet om ikke norske myndigheter burde lære noe av denne sektoren som kunne brukes på landbrukssektoren.

Flere land tok ordet i debatten som fulgte, og mange kritiserte den norske landbrukspolitikken. De påpekte dessuten paradokset med at Norge både generelt og ikke minst på sjømatsiden, fulgte en klar liberal handelsstrategi, mens landbruket

vedvarte som en svært proteksjonistisk sektor. Australia viste for eksempel til inkonsistensen i norsk handelspolitikk ved å legge fram påstanden om at hvis Norges proteksjonisme på landbruksområdet hadde blitt kopiert til andre sektorer internasjonalt, for eksempel fiskerisektoren, så hadde både Australia og Norge vært de første til å understreke «...how damaging such policy approaches were to the overall effectiveness and credibility of the multilateral trading system» (WTO 2000).

New Zealand fulgte opp kritikken ved å vise til at det generelle positive bildet av Norge ble «...clouded by inordinate protection to agriculture» (WTO 2000). New Zealand mente at den siste handelspolitiske gjennomgangen av Norge hadde vist at «...the trading opportunities between New Zealand and Norway were heavily weighted in Norway's favour, not least because of the often prohibitive tariff rates applied on agricultural products, especially meat and dairy products» (WTO 2000). Samtidig understreket representanten for New Zealand at Norges fjerning av subsidier og andre støtteordninger på fiskerisiden «...set an extremely good example for other fishing nations that continued to use subsidies to support their fleets» (WTO 2000). Representanten var imidlertid skuffet over at mens New Zealand støttet Norge i kampen for å sikre eksportmulighetene for fisk og fiskeprodukter gjennom multilaterale forhandlinger, så nektet Norge å legge det samme resonnetet og den samme analysen til grunn for landbrukssektoren.

Uruguays representant understreket at Uruguay deler Norges posisjoner på en rekke områder med unntak av landbruk der landene står i klar opposisjon til hverandre. Uruguay var av den oppfatning at det nå var på tide å gjøre slutt på en situasjon som har eksistert i over 50 år i GATT og WTO, der landbruk vedvarer som en diskriminerende sektor og mer eller mindre blir ekskludert fra det multilaterale handelssystemet. Med klar adresse til Norge stilte representanten spørsmål ved hva som ville skje hvis de samme argumentene som på landbruksområdet blir brukt for å opprettholde proteksjonistiske tiltak, også skulle gjelde for andre sektorer som industri og tjenester?

Canadas representant påpekte at Norge har engasjert seg sterkt i arbeidet for handelsliberalisering, noe som også gjenspeilte seg i Norges generelle liberale handelsregime. Samtidig oppfordret representanten Norge til å gjøre noe med den ene sektoren som var unntatt denne liberale tilnærmingen, nemlig landbrukssektoren.

USA understreket at det gjennom den handelspolitiske gjennomgangen var skapt et klart bilde av Norge som en forkjemper for frihandel når det gjelder industriprodukter og tjenester, og at Norge også synes å ha en åpen tilnærming med hensyn til investeringer og beskyttelse av immaterielle rettigheter. Problemet var etter USAs mening at det synes å være en «...glaring disparity between Norway's openness to trade and investment for industrial products and its high level of protection of agriculture» (WTO 2000). Norges gjennomsnittlige MFN toll på 38,7 % for landbruksprodukter stod i sterk kontrast til den gjennomsnittlige toll på 2,3 % på industriprodukter på 2,3 %.

Også Thailand påpekte at Norge synes å ha en svært handelsliberal tilnærming med unntak for landbrukssektoren. Representanten fra Thailand hadde spesielt lagt merke til at de norske støtteordningene til landbruket utgjorde 1,2 % av BNP, mens sektoren selv kun bidro med 1,1 % av BNP. Thailand oppfordret den norske

regjeringen på det sterkeste til å gjennomføre mer radikale tiltak for å redusere beskyttelsesnivået i landbrukssektoren.

Argentina fulgte opp i samme spor og beklaget at den klare handelsliberale linjen fra norsk side var skjedd uten at landbruket var inkludert. Den argentinske representanten påpekte at Norges vektlegging av det åpne markedets betydning ikke samsvarte med den vedvarende beskyttelsen av landbruket. Landbrukspolitikken stod rett og slett i kontrast til norsk politikk rettet mot andre sektorer.

Ungarn hevdet at Norges proteksjonistiske landbrukspolitik hadde bidratt til en utvikling i de bilaterale handelsrelasjonene som innebar at Norge i 1999 hadde oppnådd et handelsoverskudd på landbruksområdet.

Tyrkia tegnet det samme bildet av Norge som mange av de andre landene som tok ordet i debatten, nemlig av et land som på den ene siden har en klar handelsliberal tilnærming på mange økonomiske områder, men som på den andre siden beholder en svært proteksjonistisk politikk på landbruksområdet.

Mexico pekte på likhetene mellom Norge og Mexico basert på at begge er viktige eksportører av olje og fiskeprodukter. Videre framhevet han at Norge generelt har en fornuftig økonomisk politikk og et liberalt handelsregime. Problemet var landbruksområdet. Mexico mente at Norge på dette området burde revurdere sin politikk.

Formannen i WTOs organ for handelspolitiske gjennomganger avsluttet debatten med å konkludere med at selv om en rekke land ga Norge anerkjennelse for den generelle innsatsen i forhold til å liberalisere handels- og investeringspolitikken, så var det mange som stilte spørsmålsteget ved den norske landbrukspolitikken. Flere land hadde påpekt at liberaliseringsstrategien burde føres slik at landbrukssektoren ble inkludert og at landbrukspolitikken dermed ble mer på linje med norsk politikk på andre områder.

Kritikken fra den handelspolitiske gjennomgangen i 2000 ble bekreftet og videreført i den handelspolitiske gjennomgangen i 2004. Tittelen på pressemeldingen som WTO i den forbindelse sendte ut 13. oktober 2004 er slik sett betegnende: «Trade Policy Review: Norway. A very open trade regime for industrial goods but mostly protected for agriculture» (WTO 2004b).

Debatten i WTO gir en god illustrasjon på hvordan norske myndigheter fører hva man kan kalle en «schizofren» handelspolitisk strategi. Norge er tilhenger av handelsliberalisering, men fører samtidig en sektorbetinget handelspolitikk som innebærer en svært proteksjonistisk linje på landbrukssektoren samtidig med en liberal og åpen linje på andre sektorer. Konsekvensen av dette er for det første at Norge blir kritisert for å beskytte en sektor der mange land har sterke eksportinteresser. For det andre vil Norge ha mindre «å gi» i brede bilaterale forhandlinger om frihandel. For det tredje *kan* troverdigheten og gjennomslagskraften i argumentene mot andre lands proteksjonisme på områder der Norge har klare eksportinteresser, bli svekket av at Norge selv fører en tilsvarende proteksjonistisk linje på landbruksområdet.

Den handelspolitiske gjennomgangen i WTO viser imidlertid også at Norge langt på vei oppfattes som et foregangsland på fiskeriområdet, både når det gjelder miljøbeskyttelse og handelsliberalisering.



#### 4.14.5 WTOs handelspolitiske gjennomgang av Chile

Til tross for mye skryt for sin sektornøytrale handelsliberale tilnærming, har Chile også fått kritikk i WTOs handelspolitiske gjennomganger. Enkelte land har påpekt spriket mellom Chiles generelle målsetting om å effektivisere handelen gjennom en sektornøytral handelspolitikk og den støtten Chile gir til sukkerindustrien (jf. det såkalte «price-band system», som flere WTO-medlemmer har kritisert) (WTO 2000, 2003c, 2004a). Kritikken av dette systemet er en gjenganger i WTO-sammenheng. Chile tapte da også i 2002 en tvistesak der hovedspørsmålet var om «price-band»-systemet er forenlig med WTO-reglene. Det er likevel viktig å understreke at Chile generelt framheves som et foregangsland i WTO på det handelspolitiske området og at det er bildet av en konsistent og konsekvent handelsliberal tilnærming som kommer klarest fram.

I WTOs handelspolitiske gjennomgang i 2003 fikk Chile ros av WTO-sekretariatet for sitt engasjement for å fremme frihandel gjennom både multilaterale og regionale initiativ (WTO 2004a). Formannen for organet for handelspolitiske gjennomganger betvilte ikke dette engasjementet, men var likevel interessert i å høre hvordan Chile tok sikte på å balansere økt vektlegging av regionale handelspolitiske initiativ med målsettinger knyttet til det multilaterale samarbeidet. Den chilenske representanten svarte på dette ved å vise til at bilaterale frihandelsavtaler var nødvendig ettersom unilateral liberalisering ikke gir tilstrekkelig markedsadgang for nasjonale eksportører. Representanten understreket samtidig at Chile legger stor vekt på det multilaterale samarbeidet og at WTO følgelig er en grunnleggende del av Chiles handelspolitiske strategi.

Under møtet der den handelspolitiske gjennomgangen ble diskutert, ble Chile framhevet av den oppnevnte innlederen som et fremragende eksempel på hvorfor åpne økonomier er overlegne lukkede økonomier. Chile fikk videre skryt for å praktisere ideen om flat toll og for å føre en konsistent politikk på tvers av ulike sektorer, noe blant annet anvendelsen av flat toll var ett av de synlige tegnene på.

Selv om enkelte elementer i Chiles politikk ble kritisert, ikke minst «price-band» systemet, så var det mest framtrepende signalet fra de andre WTO-medlemmene at Chile skal ha skryt for å ha en åpen økonomi og en dynamisk handelspolitisk strategi der handelsliberalisering står i sentrum uavhengig av sektor.

### 4.15 Betydningen av landenes handelspolitiske strategier for arbeidet med markedsadgang for laks

I dette avsnittet skal vi forta en oppsummering og nærmere vurdering av mulige årsaker til at Norges og Chiles handelspolitiske strategier er forskjellige. Gjennomgangen av de handelspolitiske strategiene i Chile og Norge illustrerer nemlig noen viktige forskjeller.

Historie, kultur og tradisjon er viktige faktorer for å forklare noe av forskjellene mellom landenes handelspolitiske orientering. *Chile har vektlagt en sektornøytral linje i handelspolitikken* hvor alle sektorer behandles likt. I tillegg har Chile vektlagt betydningen av produktdiversifisering, dvs. på utviklingen av et mangfold av «leve-

dyktige» eksportnæringer. *Norge har på sin side valgt en sektorbetinget handelspolitiske strategi* hvor man har operert med et klart skille mellom en proteksjonistisk politikk i landbruket på den ene siden og en frihandelsorientert politikk for industri, fisk og tjenester på den andre. *Norge har således en utfordring i å måtte balansere både offensive og defensive handelspolitiske interesser.* Chile har lenge ført en mer eller mindre rendyrket markedsorientert politikk hvor man stort sett *bare har hatt behov for å ivareta en rekke offensive handelspolitiske interesser.* Den «aggressive» frihandelsstrategien Chile fører, er i stor grad forenlig med dette. Norge har på sin side ført en mer restriktiv politikk, blant annet når det gjelder utenlandsk eierskap, noe som legger begrensninger på hvordan norske myndigheter opptrer på den internasjonale handelspolitiske arenaen.

Chile har siden begynnelsen av 1970-tallet ført en klar markedsliberalistisk linje i den økonomiske politikken. Chile er åpent for utenlandske investeringer, og myndighetene baserer seg på nedbygging av handelsbarrierer og markedsløsninger i alle sektorer i næringslivet. Denne åpenheten bidrar for eksempel til å legge til rette for australske aktørers aktive engasjement i den chilenske kobberindustrien og norske aktørers engasjement i den chilenske oppdrettsnæringen.

Den generelle liberale økonomisk linjen har også lagt til rette for at Chile i bilaterale forhandlinger kan være villig til å bytte ressurser mot markedsadgang. I frihandelsavtalen med EU har Chile på visse vilkår åpnet for utenlandsk majoritetseierskap i fiskeflåten som et ledd i arbeidet med å sikre bedret markedsadgang for chilensk eksport. Åpning av markeder og bedring i rammebetingelsene for eksportvirksomheten står også helt sentralt i den chilenske handelspolitikken. Chiles økonomiske tilnærming og ideologi synes å ha redusert motviljen mot å gi utenlandske aktører kontroll over utnyttelsen av chilenske naturressurser. Åpenhet for utenlandske aktørers investeringer og eierskap kan faktisk sies å være i tråd med den generelle økonomiske politikken. Norge har ikke en tilsvarende liberalistisk tradisjon.

I Norge har målsettingen om nasjonal kontroll med naturressursene stått sentralt i lang tid (jf. konsesjonslovgivningen som kan spores tilbake til begynnelsen av 1900-tallet). Det er derfor større skepsis til å åpne for utenlandsk eierskap og utenlandske aktørers utnyttelse av og kontroll med nasjonale naturressurser. Dette har samtidig bidratt til at Norge, i motsetning til Chile, er lite villig til å bytte tilgang til norske naturressurser, herunder fiskeriressurser, mot markedsadgang. Et annet moment er at det norske landbruket i hele etterkrigstiden er blitt behandlet som en spesiell sektor det har vært viktig å beskytte. Ulike ikke-handelsrelaterte hensyn, som bosetting og matvareberedskap, har vært tett koplet til landbrukspolitikken, noe som i stor grad har medvirket til særbehandlingen. I Norge har derfor ikke landbruket blitt inkludert i det som innenfor andre sektorer (ikke minst sjømat og industri) har utviklet seg til å bli en markeds- og frihandelsorientert tilnærming. Konsekvensen er at Norge fører en «inkonsistent» handelsstrategi på tvers av ulike sektorer. Norge har lite å gi med hensyn til eierskap, ressurser eller økt markedsadgang på landbruksområdet i internasjonale handelsforhandlinger.

Det synes dermed klart at Chile har langt større handlingsrom enn Norge når det gjelder å sikre markedsadgangen for sjømat, ettersom de generelt har mye «å gi» i

internasjonale forhandlinger når det gjelder både tilgang til ressurser og markedsadgang i et vidt spekter av sektorer. Chile har stort sett fritt spillerom nasjonalt, både når det gjelder å åpne det chilenske markedet unilateralt eller multilateralt, og når det gjelder å forhandle fram frihandelsavtaler som både åpner det chilenske markedet og gir bedret markedsadgang for chilenske eksportører. Chilenske myndigheter har valgt å rendyrke landets økonomiske interesser og kjøre et offensivt løp med framforhandling av frihandelsavtaler.

Chile har dermed kunnet føre en relativt «små» handelspolitikk der eksportinteresser og markedsadgang står i fokus. Chile har følgelig opptrådt som en entreprenør på det handelspolitiske området, blant annet gjennom framforhandlingen av frihandelsavtalen med Sør-Korea, der Chile var først ute. Til tross for sin begrensede størrelse oppfattes Chile som en fristende handelspartner av andre land. Dette skyldes ikke minst at Chile fungerer som en viktig innfallspport til det store latinamerikanske markedet.

I Norge begrenser kryssende sektorinteresser hvilke produkter det er mulig å inkludere i bilaterale frihandelsavtaler. I tillegg har det tradisjonelt vært en sterk skepsis til å bytte ressurstilgang mot markedsadgang. Den norske utenriks- og handelspolitikken har vært relativt «vid», der næringsinteressene ofte underordnes andre mer overordnede interesser. Norske myndigheter har dessuten definert sin internasjonale rolle på handelsområdet til å være noe mer enn en forkjemper for norske næringsinteresser. En rekke ulike hensyn har dermed vært koplet opp mot handelspolitikken, som u-landshensyn, miljøhensyn og ikke minst distriktshensyn. Den nasjonale politikken har derfor lagt klare begrensninger på hvor langt den frihandelsorienterte strategien kan føres og dessuten på hva Norge kan gi i forhandlinger med andre land.

Norge har satset på at arbeidet med å bedre markedsadgangen skjer i WTO. Det har verken vært tilstrekkelig politisk vilje eller tilstrekkelig trykk fra næringen til at norske myndigheter i særlig utstrekning har valgt å agere i forkant og på egenhånd bedre markedsadgangen gjennom bilaterale frihandelsavtaler. I stedet har man ventet på resultater fra de multilaterale forhandlingene i WTO og på initiativ som gjøres gjennom EFTA, ofte med utgangspunkt i tredjelandsavtalene til EU. Norske myndigheter har ikke gått offensivt ut for å forhandle frem bilaterale frihandelsavtaler, men holder seg i stedet i bakgrunnen og følger «strømmen» i EFTA og WTO.

Norge kan sies å utnytte rollen som gratispassasjer i multilaterale forhandlinger, dvs. nyter godt av de reduksjoner i handelsbarrierene som andre land kjemper fram. Norge drar nytte av arbeidet med å liberalisere handelen som for eksempel pågår i WTO, men har i mindre grad engasjert seg aktivt på egenhånd for å sikre frihandelsavtaler knyttet opp mot viktige markeder for norsk næringsliv. Unntaket er EØS-avtalen mellom EFTA og EU som jo nettopp er en omfattende frihandelsavtale knyttet til det viktigste markedet for norske eksportører og der Norge var en av initiativtakerne.

Norske myndigheter har dermed valgt å holde seg til «EFTA-sporet» ved framforhandling av frihandelsavtaler, noe som delvis også skyldes det begrensede handlingsrommet Norge alene har i bilaterale forhandlinger. Chile har derimot kjørt en pågående og pragmatisk strategi, der man i større grad kan velge ulike løsninger

avhengig av hva som best kan bidra til å fremme de handelsliberale målsettingene. Den løsningen som fører raskest fram til handelsliberalisering blir gjerne valgt, enten dette kan oppnås gjennom bilaterale, regionale eller multilaterale initiativ. Noe av årsaken til norske myndigheters skepsis kan være at man på grunnlag av det man oppfatter som «sårbare» områder som landbruk, foretrekker multilaterale pakkedninger der man i større grad kan kompensere for tap på visse områder med gevinst på andre (jf. også brede forhandlingsrunder). I tillegg vil det i multilaterale forhandlinger være lettere å finne koalisjonspartnere som kan bidra til å hindre at man går for langt i forhandlingene om liberalisering på sårbare områder.

Et siste viktig poeng er at det kan være vanskelig å få norsk oppdrettsnæring til å opptre kollektivt og å sikre et samlet og sterkt engasjement overfor myndighetene for å møte handelspolitiske utfordringer. Norsk laksenæring består av mange aktører med ulik størrelse og spredt geografisk beliggenhet. Noen firma er rene tradere, mens andre kombinerer egenproduksjon med tradervirksomhet. Det kan derfor være vanskelig å få laksenæringen til kollektivt å løse opp i problemer som oppstår, for eksempel ved anklager om overproduksjon og dumping. Det er samtidig viktig å understreke at sjømatnæringen tross alt i mange sammenhenger står samlet i det handelspolitiske engasjementet, ikke minst i forhold til aktiviteten i WTO og EFTA. Fjerning av handelshindringer og bedret markedsadgang står da i fokus. I Chile er det noen få aktører som dominerer oppdrettsnæringen, og disse har vist seg å være slagkraftige ved engasjement utad, noe blant annet anti-dumping saken med USA illustrerer.

Norges og Chiles handelspolitiske strategier skaper på denne måte ulike forutsetninger for å påvirke de handelspolitiske rammebetingelsene i en retning som gir bedre markedsadgang for den nasjonale laksenæringen. Chile er i en posisjon der flere muligheter prøves ut samtidig. Chilenske myndigheter søker å fremme frihandel gjennom unilaterale tiltak, aktivt engasjement i WTO, og ikke minst gjennom en svært aktiv rolle mht. å forhandle fram bilaterale frihandelsavtaler. Dette har både bidratt til at den chilenske oppdrettsnæringen har skaffet seg konkurransefortrinn i enkelte markeder, som i Sør-Korea og USA, og at den i tillegg har utlignet andre lands konkurransefortrinn i enkelte markeder, som i EU. Den chilenske oppdrettsnæringen stiller på denne måten i en gunstig situasjon når det gjelder å oppnå handelspolitiske rammebetingelser som gir konkurransefortrinn.

Tabell 4.7 Handelspolitiske strategier i Norge og Chile: oppsummert

| Norge                                                     | Chile                                |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Sektorbetinget handelspolitikk                            | Sektornøytral handelspolitikk        |
| Defensive og offensive interesser                         | Offensive interesser                 |
| Passiv strategi                                           | Aktiv strategi                       |
| Prinsipiell «multilateralisme»                            | Nivapragmatisk tilnærming            |
| Brede hensyn i handelspolitikken                          | Smal handelspolitikk                 |
| Relativt restriktiv til utenlandsk eierskap (fiskeflaten) | Relativt åpen for utenlands eierskap |
| Ikke ressurser mot markedsadgang                          | Ressurser for markedsadgang          |
| Lite a gi                                                 | Mye a gi                             |
| Svakt koordinert laksenæring                              | Sterkt koordinert laksenæring        |

## 4.16 Forslag til tiltak i handelspolitikken

Hva kan så myndighetene gjøre for å sikre bedre markedsadgang for norsk lakse- næring? For å besvare dette spørsmålet vil det være viktig å først sortere ut hvilke forhold myndighetene kan gjøres ansvarlig for.

For det første har chilenske lakseeksportører noen komparative fortrinn som det er svært vanskelig for myndighetene å gjøre noe med, slik som de gunstige natur- gitte forholdene. Det samme kan gjelde også for visse handelspolitiske ramme- betingelser. Vi har vist til at handelspolitiske strattetiltak mot norsk laksenæring kanskje er den aller viktigste utfordringen man står ovenfor. Spesielt på kort sikt vil det være svært viktig å få gjort noe med akkurat denne handelspolitiske ramme- betingelsen.

Flere viktige spørsmål må imidlertid avklares for man kan utarbeide gode strategier på dette feltet. I laksesaken med EU må man først vurdere nærmere hvorvidt norske myndigheter kunne ha avverget en slik situasjon gjennom bedre innsats for å unngå at EU innfører det man mener er urettmessige tiltak mot norsk sjømatnæring.

Et annet spørsmål er hva næringen selv kunne ha gjort for å unngå en slik situasjon, eksempelvis gjennom kontroll med produksjon og utbud i markedene. Offentlige myndigheter vil imidlertid også ha et ansvar for næringspolitikken for å unngå problemer på eksportmarkedene, ikke minst knyttet til det omfattende problemet med dumpinganklager. Dette kan imidlertid komme i konflikt med målet om deregulering og liberalisering av næringen, hvilket gir behov for en klargjøring av grunnlaget for de politiske prioriteringene. I denne sammenheng er vi imidlertid opptatt av myndighetsansvaret på det handelspolitiske området og hvilke tiltak som kan gjøre for at arbeidet med handelspolitikken på sjømatområdet forbedres.

Andre lands straffetiltak mot norsk lakseeksport er et mellomstatlig anliggende som myndighetene må håndtere. Myndighetene må vurdere om tiltakene er urett- messige eller ikke og hva som kan gjøres overfor andre lands myndigheter som kan løse problemene. Regjeringens engasjement for å forhindre at EU skal innføre safeguard-tiltak mot laks er eksempel på at norske myndigheter er sitt ansvar bevisst. Samtidig vil spørsmålet i denne type saker være hvor langt man er villig til å

gå for å finne en løsning? Et viktig spørsmål som kan vurderes er hvor langt norske myndigheter kan og bør gå når det gjelder å føre en sak mot EU i WTO? Den tilsynelatende passiviteten som har eksistert med hensyn til å gjøre noe gjennom WTO med USAs anti-dumping tiltak mot norsk laks viser at det er potensial for et større engasjement. Samtidig kan Norges engasjement og vilje til å ta en konfrontasjon i WTO i safeguard-saken mot EU, tyde på at norske myndigheter i større grad har vært villige til gå ut av den passive rollen. Norske myndigheter var i utgangspunktet også villige til å ta en konfrontasjon med EU i anti-dumping saken, men i dette tilfellet var det næringen selv som «tok ballen» og inngikk en kompromissløsning. Konfrontasjonslinjen ble dermed ikke testet ordentlig ut.

I forhold til å forbedre særlig de tollmessige vilkårene for norsk laksenæring, kan det stilles spørsmål ved om norske myndigheter er for passive i arbeidet med å etablere gunstige handelsavtaler, for eksempel gjennom bilateralt samarbeid eller initiativ til forhandlinger om tredjelandsavtaler gjennom EFTA. I motsetning til Chile har Norge i liten grad vært villig til på egenhånd å forhandle fram bilaterale handelsavtaler.

Det kan i den forbindelse stilles spørsmål ved grunnlaget for den skepsis norske myndigheter viser i forhold til å vurdere rene bilaterale ordninger. Hvorfor kan Chile engasjere seg så sterkt i bilaterale forhandlinger og ikke Norge? Det er vanskelig å se at det skulle innebære noen stor risiko for Norge å være mer pågående med å ta initiativ til forhandlinger om bilaterale frihandelsavtaler. Sett i forhold til WTO-regelverket er det uansett ingen klar prinsipiell forskjell mellom å forhandle bilateralt på egenhånd og å gjøre det enn gjennom EFTA. Samtidig er det et åpent spørsmål om andre land vil være villige til å inngå i slike bilaterale forhandlinger som i særlig grad vil kunne bedre konkurransevilkårene til norske lakseeksportører. Ifølge norske myndigheter har det dessuten vært begrenset med konkrete innspill fra det norske næringslivet for å framforhandle slike bilaterale avtaler.

Det er uansett verdt å foreta en nøyere gjennomgang av de muligheter og begrensninger som knytter seg til å gå inn på bilaterale frihandelsavtaler eksempelvis i forhold til Russland, Kina, Japan og India. I tillegg kan det være behov for å rette søkelyset mot hvordan Norge kan sørge for at EFTA forhandler fram tredjelandsavtaler mot markeder og med vilkår som er fordelaktige også for sjømatsektoren generelt og laksesektoren spesielt.

Det kan i tillegg være behov for å gjennomgå rutinene for intern koordinering av de handelspolitiske prioriteringene, slik at det blir større klarhet i forholdet mellom brede handelspolitiske hensyn (jf. forvaltningsområdene til Utenriksdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet) og mer avgrensede, næringsorienterte handelspolitiske hensyn (jf. forvaltningsområdene til Landbruksdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet). Det kan også være behov for en større grad av åpenhet omkring grunnlaget for myndighetenes prioriteringer som kan gjøre det enklere for berørte næringsaktører å engasjere seg og å få fremmet sine ønsker og interesser.

# 5 Næringspolitiske rammebetingelser

*Av Erland Kjesbu, Ragnar Nystøyl og Finn Andersen*

---

I dette kapitlet beskrives næringspolitiske rammevilkår som har betydning for konkurranseevnen til laksenæringen i Norge og Chile. Det er i hovedsak de spesielle næringspolitiske rammevilkårene knyttet direkte til laksenæringen som blir behandlet, men vi ser også på mer generelle næringspolitiske rammevilkår som også gjelder for andre næringer, men som vil ha betydning for laksenæringens konkurranseevne i de to landene. For å avgrense dette kapitlet så tar vi i første rekke utgangspunkt i lovgivningen knyttet til næringspolitiske krav og reguleringer. For den spesielle næringspolitikken innebærer dette at vi går gjennom produksjonsregulerende rammer, bestemmelser angående lokalisering og regulering av eierskap, helse- og miljøkrav i forbindelse med etablering og drift av oppdrettsvirksomhet, samt spesielle avgifter og gebyrer som er pålagt laksenæringen i de to landene. Det gis også en beskrivelse av eventuelle subsidier og det offentlige virkemiddelapparatet som arbeider med laksenæringen. I forhold til den mer generelle næringspolitikken gis det en beskrivelse av det generelle skatte- og avgiftsnivået, FoU-politikken i de to landene omtales spesielt i forhold til laksenæringen og vi gir en oversikt over forhold ved kredittlovgivningen som kan ha innvirkning på konkurranseposisjonen til de to landene.

## 5.1 Generelt om myndighetsregulering av akvakulturvirksomheten i Norge og Chile

### Norge

Den norske oppdrettsloven (Lov av 14. juni 1985 nr. 68) og lov om havbeite (Lov av 21. desember 2000 nr. 118) regulerer havbruksvirksomheten i Norge. Oppdrettsloven er mest relevant for oppdrett av laksefisk og er i juridisk forstand en forbudslov. Dvs. at oppdrettsvirksomhet er forbudt med mindre det foreligger en tillatelse fra departementet, det er med andre ord konsesjonsplikt for oppdrett i Norge. Reguleringen av laksenæringen i Norge er omfattende og det er mange instanser som er involvert. For eksempel innebærer det å få tillatelse til oppdrett vedtak fra flere sektormyndigheter; miljø- og forurensingsmyndighetene (Fylkesmannen), havne- og farvannsmyndighetene (Kystverket) og fiskehelsemyndighetene (Mattilsynet), i tillegg til kommunene. Søker sender per i dag imidlertid søknaden til fiskerimyndighetene som koordinerer prosessen.

Formålet med oppdrettsloven er å bidra til at laksenæringen kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring. Som følge av både lovens intensjon om at næringen skal få en bærekraftig utvikling og ikke minst intensjonen om at næringen skal være en distriktsnæring, er lakse- næringen i Norge en næring som er sterkt myndighetsregulert. Både konsesjonslovgivning, regulering av eierskap i næringen, regulering av lokalisering av produksjonen, regulering av omfanget av produksjonen, helse- og miljøkrav samt ulike krav om teknisk standard på anlegg gjør sitt til at oppdrettere, eiere og andre interessenter i næringen har et stort regelverk å forholde seg til både i daglig drift og i forbindelse med utvikling av virksomheten. Det er også et omfattende tilsyn. Blant annet Mattilsynets aktivitet som skal finansieres, og dette sammen med finansiering av en del kollektive oppgaver som forskning og markedsføring internasjonalt gjør sitt til at avgiftsnivået i næringen er høyere enn hos mange konkurrenter, deriblant Chile.

Fra 01.01.2006 vil en ny lov om akvakultur erstatte dagens oppdrettslov. Formålet med den nye loven er å fremme lønnsomhet og konkurransekraft i akvakulturnæringen innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til næringsutvikling på kysten. Den nye loven er behandlet i kapittel 5.8, for øvrig behandles ellers i rapporten kun det regelverk og de rammer som laksenæringen i Norge har å forholde seg til i dag.

### Chile

Et lovverk som særskilt regulerer akvakulturvirksomhet i Chile, ble først etablert i 1991 gjennom LOV 18.892 – «Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA)» – Generell Lov om Fiske og Akvakultur. Før dette var kommersiell akvakultur regulert av eksisterende fiskerilovgivning fra 1983 (Dekret No. 5/1983), som igjen er en revisjon av opprinnelig lovverk for fiskeriene fra 1931 (Dekret No. 34/1931).

Beslutningen om å overføre ansvaret for regulering av fiskeriaktiviteter fra «Ministry of Agriculture» til «Ministry of Economics, Development & Recon-



struction», førte til at «The Undersecretary of Fisheries» (Subpesca) ble opprettet i 1976, fulgt av «The National Fisheries Services» (Sernapesca) i 1978.

Gjennom disse institusjonene var chilenske myndigheter i begynnelsen av 80-tallet viktig både som premissgiver og bidragsyter i arbeidet med å legge til rette for kultivering av laksefisk i Chile. På dette tidspunkt var svært mye av virksomheten fremdeles rettet mot «ocean ranching», der kultiveringsarbeidet var fokusert mot fiskens livssyklus fra stryking av stamfisk, klekking, startforing og frem til levedyktig yngel eller smolt kunne settes ut. Etter tilvekst som vill laksefisk, var tanken at gjenfangst av laksefisk på vei mot sine respektive føde-elver skulle danne det kommersielle grunnlaget.

Derfor var det kanskje heller ikke så rart at det var først gjennom LGPA i 1991, at særskilte krav og godkjennelseskonsepter for retten til å drive akvakultur virksomhet ble innført.

## 5.2 Produksjonsregulerende rammer

Tabell 5.1 viser noen av laksenæringens viktigste produksjonsregulerende rammer i Norge og Chile. En mer detaljert beskrivelse av rammeverket følger etter tabellen. Rammeverket er delt inn i følgende områder; regulering av etablering, lokalisering, produksjon og eierskap.

Tabell 5.1 Noen av laksenæringens viktigste produksjonsregulerende rammer i Norge og Chile

| Produksjonsregulerende rammer | Norge                                                                                                                                                                                                                                               | Chile                                                                                                                                         |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Regulering av Etablering      | Konsesjonsordning<br>En konsesjon = MTB 780 tonn<br>Tetthetsbegrensing på 25kg/m <sup>3</sup><br>Ulike krav til søker for a fa tildelt konsesjon                                                                                                    | Autorisasjon<br>Konsesjon for bruk av sjøareal<br>Er omsettelig og kan selges eller leies ut. arlig avgift                                    |
| Regulering av lokalisering    | Klarering av lokalitet i samme region som konsesjonen hører til. Maks 4 lokaliteter knyttet til en konsesjon (egne regler ved samlokalisering av flere konsesjoner).                                                                                | Godkjente områder for akvakultur (Areas Aptas para Acuicultura – AAA)<br>Konsesjonsareal gis begrenset av 4 geografiske koordinater.          |
| Regulering av produksjon      | Forkvoter fram til 1/1–2005<br>Maksimal tillatt biomasse fra 1/1–2005, 65 kg per m <sup>3</sup> i Sør-Norge, 75 kg per m <sup>3</sup> i Nord-Norge.                                                                                                 | Ingen begrensning i utgangspunktet, men ved flytende mærer skal utnyttet overflate i mærene ikke overstige 1/20-del av konsesjonens overflate |
| Regulering av Eierskap        | Innhenting av tillatelse hvis erverv medfører kontroll over mer enn 20 % av samlet konsesjonsvolum. Ikke tillatelse til kontroll over mer enn 35 % av samlet konsesjonsvolum. Ingen kan kontrollere med enn 50 % av samlet volum i en av regionene. | Selskap med utenlands opprinnelse skal ha forhandsgodkjenning. Ingen begrensninger i maksimal eierandel.                                      |

## 5.2.1 Regulering av etablering

### Norge

En må ha konsesjon for å drive oppdrett i Norge. Ved tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret legges det særlig vekt på at virksomheten medvirker til en positiv utvikling i distriktet og for næringen, videre at eierinteressene i anlegget har lokal tilknytning og nødvendig kompetanse. Formålet med loven er å bidra til at laksenæringen kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring (§ 1). Oppdrettsloven har med andre ord tre hovedformål: distriktsutvikling, næringsmessig lønnsomhet samt balansert og bærekraftig utvikling, noe som legger premissene for utformingen av konsesjonssystemet og det øvrige regelverket knyttet til oppdrettsvirksomhet.

Pga. den store interessen for etablering av oppdrettsanlegg først på 1970-tallet ble etablering av settefisk- og matfiskanlegg gjort avhengig av offentlig tillatelse. Fram til 1977 ble imidlertid alle konsesjonssøknader innvilget, forutsatt at lokaliteten ble godkjent. I 1978 ble så konsesjonstildelingen stanset av Fiskeridepartementet ved at søknadene fikk utsatt behandling. I 1981 ble så ny oppdrettslov vedtatt og med grunnlag i denne loven ble det utlyst en ny konsesjonsrunde. Senere har konsesjoner bare blitt tildelt gjennom egne tildelingsrunder. Fram til i dag har det vært 4 slike runder hvor tildelingen har vært; 50 konsesjoner på 3 000 m<sup>3</sup> hver (1981), 100 konsesjoner på 5 000 m<sup>3</sup> hver (1984), 150 konsesjoner (1985) samt en ekstraordinær runde for Nord-Troms og Finmark med 30 konsesjoner i 1989. Den siste konsesjonsrunden foregikk i 2003 hvor 60 konsesjoner for oppdrett av matfisk av laks og ørret på 12 000m<sup>3</sup> hver ble delt ut.

Størrelsen på konsesjonene er utvidet i takt med utviklingen i produksjonen og var fram til 01.01.2005 på 12 000 m<sup>3</sup>. Volumbegrensingen ble da erstattet av et krav om maksimal tillatt biomasse som nå også fungerer som produksjonsregulerings-system. Kravet om maksimal tillatt biomasse per konsesjon tilsier at oppdretter til enhver tid ikke kan ha mer enn 780 tonn stående biomasse per konsesjon, i Troms og Finmark avgrenses en konsesjon til 900 tonn.

Videre er det en tetthetsbegrensing som sier at fisketettheten per produksjonsenhet (per merd) ikke skal overstige 25 kg/m<sup>3</sup>, og at fiskemengden ikke skal overstige 65 tonn/1 000 m<sup>3</sup> per konsesjon. Tetthetsregelen skal ivareta hensynet til fiskehelse og -velferd.

For å få tildelt konsesjon må anlegget ikke komme i strid med følgende ufravikelige vilkår; (1) ikke volde fare for utbredelse av sykdom på fisk eller skalldyr, (2) ikke volde fare for forurensing og (3) ikke ha en klart uheldig plassering i forhold til det omkringliggende miljø, lovlig ferdsel eller annen bruk av området. Det er i tillegg en rekke krav i forhold til helse og miljø som skal oppfylles, mer om dette er behandlet i kapittel 5.3. Videre må søker dokumentere økonomisk evne til å gjennomføre prosjektet, samt at den ansvarlige for den daglige driften av oppdrettsvirksomheten har akvakulturutdanning tilsvarende videregående skole kurs 2-nivå (VK2), fagbrev i akvakultur eller minst 2-års praksis som ansvarlig for daglig drift ved et oppdrettsanlegg. Det er også en rekke krav til en konsesjonssøknad, gebyret for behandling av søknaden var ved forrige konsesjonsrunde på 12 000 NOK.

Det finnes også en egen forskrift som omhandler behandling av oppdrettskonsesjoner ved konkurs (FOR-2004-12-14-1644). Konkursåpning innebærer at konsesjonen bortfaller, men konkursboet kan få midlertidig konsesjon for inntil 1 år. Retildeling av konsesjon må skje innen 1 år regnet fra konkursåpningen, og kan kun skje sammen med overdragelse av det vesentligste pantsatte løsøre som er knyttet til utnyttelse av konsesjonen.

## Chile

LOV 18.892 (LGPA), Dekret (DS N<sup>o</sup>) 430/1991 omhandler de ulike søknadsprosedyrer og godkjennelser som kreves for å utøve akvakulturvirksomhet i Chile. Akvakultur defineres her som «Aktivitet med hensikt å drive organisert produksjon av hydrobiologiske ressurser». LGPA regulerer dermed aktiviteter både i ferskvann

og saltvann. I DS N° 290/1993 under LOV 18.892 skilles det mellom to typer godkjenninger:

- «Autorizacion de acuicultura» – Autorisasjon.  
Tildeles av Subpesca. Innvilget autorisasjon gjelder i et ubegrenset tidsperspektiv, og er omsettelige, overførbare og kan leies ut. Ved endring i eierskap skal dette godkjennes av Subpesca
- «Concesion de acuicultura» – Konesjon.  
Tildeles av Forsvaret/Marinen («Ministerio de Defenca Nacional») som godkjenning av bruk av nasjonale sjøarealer til bruk for akvakultur. På samme måte som for autorisasjonene tildeles en slik rettighet for et ubegrenset tidsperspektiv, og er omsettelig, overførbar og kan leies ut. Ved endring i eierskap skal også utstedende myndighet av konsesjonen (Marinen) godkjenne dette.

Det finnes ulike kategorier konsesjoner, avhengig av for eksempel dybde og bunnforhold. Det er ingen godtgjørelse eller konsesjonspris knyttet til tildelingen av disse rettighetene, men en årlig avgift.

En forutsetning for tildeling av både autorisasjon og konsesjon, er at oppdrettsaktiviteten en søker godkjenning for, skjer innen såkalte godkjente områder for akvakultur – «Areas Aptas para Acuicultura (AAA)». Klassifisering av områder som AAA, gjelder for øyer, strand- og kystsoner, samt innsjøer og elver som er «farbare» for fartøyer over 100 bruttotonn. Lovgivningen for regulering av slike områder er beskrevet i artikkel 86 LGPA. Et offisielt register over innsjøer og elver som er «farbare» for større fartøyer som beskrevet overfor, ble etablert i 1998.

Per begynnelsen av 2004, var fremdeles ingen innsjøer eller elver klassifisert som godkjente områder (AAA). Det kan også søkes om konsesjoner utenfor slike forhåndsgodkjente områder, men arealet som da søkes bruk til akvakulturformål, må godkjennes særskilt.

For landbasert akvakulturvirksomhet, skal det søkes det om vannrettigheter til «Direccion General de Aguas» (DGA), i henhold til retningslinjer gitt i lovgivningens «Water Code» fra 1951, med siste modifisering fra 1981. Her stadfestes at vannet er nasjonal eiendom, og rettigheter til bruk må søkes om. Når slike vannrettigheter først er tildelt, er rettigheten å betrakte som privat eiendom, og dermed overførbar, omsettelig og den kan leies ut.

Videre forutsettes at den som skal drive oppdrettsvirksomhet, må være registrert i det nasjonale register for akvakultur «Registro Nacional de Acuicultura». Lovhjemling for dette register, finnes i DS N° 499/1994. Sernapesca er ansvarlig for ajourhold og drift av dette registeret.

Artikkel 88 LGPA, samt DS N° 550/1992 omhandler bestemmelser for størrelser på konsesjoner/autorisasjoner. Konsesjoner blir tildelt i form av et geografisk areal begrenset av fire koordinater. Det finnes ikke noe «standardareal» knyttet til en konsesjonsenhet. Det er likevel en begrensning knyttet til at ved oppdrett av laksefisk, skal samlet overflate areal av benyttede mærer ikke overstige 1/20-del av tildelt konsesjonsareal. Det er riktignok ikke knyttet noen volum- eller tetthetsbegrensning til konsesjonen, så ut over det at kravene knyttet til regel-

messige miljøundersøkelser av omgivelse og bunnsediment, gir konsesjonsordningen få og lite kvantifiserbare muligheter til regulering av produksjonsvolumet.

Per 2004, er det iht. Sernapesca innvilget autorisasjoner/konsesjoner for oppdrett av laksefisk og skjell, tilsvarende et samlet konsesjonsareal på ca. 20 000 hektar.

Innføringen av LOV 19.300 – «Ley de bases del medio ambiente» (LBMA) i 1994, medførte at akvakulturvirksomhet ble inkludert som en aktivitet som skal følge retningslinjer som er gitt i Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). SEIA er den generelle miljølovgivningen som regulerer all aktivitet som påvirker det ytre miljø.

Dette betyr at «Miljøkommisjonen» – Comisión Regional del Medio Ambiente (CONAMA) i den berørte regionen, må gi sitt tilsagn før Sernapesca kan godkjenne og tildele konsesjoner. Før CONAMA gir sin godkjennelse, er en rekke etater og institusjoner i regionen høringsinstanser og skal gi sin aksept.

SEIA under LMBA, ble modifisert i 2001 (DS N° 95/01), samtidig som nye og mer omfattende miljøkrav for akvakulturaktiviteter ble innført gjennom «Reglamento Ambiental para la Acuicultura» (RAMA) i DS N° 320/01. Gjennom dette knyttes også langt flere nye plikter til den som søker og innehar konsesjoner.

Etter dette skal alle nye konsesjoner (eg. lokaliteter) gjennomgå en miljømessig forundersøkelse «Caracterización Preliminar de Sitio» (CPS), før endelig tildeling av konsesjonsrettigheten kan skje. Krav til slik forundersøkelse varierer med konsesjonstype, men omfatter analyser av oksygeninnhold og mikrofauna i vannsøylen, sedimentanalyser etc.

I tillegg inneholder RAMA krav om årlige miljøundersøkelser av lokalitetene, «Información Ambiental» (INFA). For øvrig eksisterer flere krav og plikter som må oppfylles for å opprettholde rettighetene som konsesjonen gir.

- Månedlig rapportering om driften til Sernapesca (DS N° 464/95)
- Årlig miljøundersøkelse (INFA) (DS N° 320/01 og 404/03)
- Oppfylle sanitære regler i DS N° 319/01 og tilhørende programmer publisert av Sernapesca.

Konsesjonen kan også mistes av følgende årsaker:

- Konsesjonen blir utnyttet til annet formål enn det som var spesifisert i søknadsdokumentet
- Ikke betalt årlig avgift
- Gjentatte brudd på miljø- eller sanitærforskrifter
- I oppstartsåret har man unnlatt å gjennomføre mer enn 50 % av planlagte aktiviteter
- Dersom et ikke har vært aktivitet på konsesjonen i en periode større enn 24 måneder..

## 5.2.2 Regulering av lokalisering av produksjonen

### Norge

I Norge må det søkes om klarering for å få bruke et område til oppdrettsvirksomhet, og ved en eventuell utvidelse av lokaliteten må det innhentes ny klarering. Søknad sendes til Fiskeridirektoratets regionkontor i den regionen det søkes om lokalitet i, søknaden sendes også til den kommunen den omsøkte lokalitet befinner seg i. Norge er delt inn i 7 regioner, og klarering av lokalitet i en annen region enn den regionen konsesjonen hører hjemme i tillates ikke. Dette innebærer st det heller ikke er adgang til å flytte konsesjoner over regiongrenser. Godkjenning av lokalitet kan trekkes tilbake hvis graden av utnyttelse på lokaliteten har vært mindre enn en tredel av det tillatte i tre år eller mer.

I henhold til forskriften (FOR 2004-02-09 nr. 366) kan det maksimalt være knyttet 4 lokaliteter til en konsesjon, og er 2 eller flere konsesjoner samlokaliserte, kan samtlige av disse være knyttet til maksimalt de seks samme lokalitetene.

Det er et stort apparat som skal i sving for at en skal få tillatelse til etablering, utvidelse og drift av oppdrettsanlegg, da søknaden behandles etter ulike særlover; oppdrettsloven, forurensingsloven, havne- og farvannsloven og fiskesykdomsloven. Fiskerimyndighetene ved regiondirektøren har det koordinerende ansvaret og i tillegg til den kommunen det søkes om lokalitet i så er både fylkesmannen, Kystverket og fylkesveterinæren involvert.

### Chile

I Chile er den geografiske plassering av en oppdrettsaktivitet knyttet til konsesjonsbegrepet. Selv om en søker både konsesjoner og autorisasjoner, blir den bestemte lokaliteten en ønsker å benytte, knyttet til søknaden både til Marinen og Sernapesca. Før innføringen av LGPA i 1991, utløste hver konsesjonssøknad behov for en godkjenning av nasjonale sjøområder til akvakulturformål. Artikkel 86 LGPA fra 1991 har til formål å gjøre prosedyren med å godkjenne arealer for akvakulturvirksomhet enklere og mer helhetlig.

Konsesjoner blir tildelt for et bestemt område, begrenset av fire geografiske koordinater. Konsesjonsområdet måles i hektar.

DS N 550/1992 stadfester at for konsesjoner gitt for oppdrett av laksefisk, og hvor produksjonssystemer med flytende mærer brukes, skal den utnyttede overflate i mærene ikke overstige 1/20-del av konsesjonens overflate.

Lokalitetene kan plasseres fritt innenfor tildelt konsesjonsområde.

RAMA beskriver krav til minimumsavstand mellom akvakulturanlegg. Minimumsavstanden mellom anlegg med intensiv produksjon er 2 778 meter. I forhold til anlegg med ekstensiv produksjon er minimumsavstand 400 meter.

## 5.2.3 Regulering av produksjonen

### Norge

I Norge ble det i mars 1996 av markedsmessige årsaker i forbindelse med subsidie- og dumpinganklagene fra EU mot den norske laksenæringen, innført en fôrkvoteordning for å regulere produksjonen av laks. Fôrkvoteordningen har de siste årene vært det viktigste virkemidlet mht. å regulere produksjonen. For lakseoppdrett representerer fiskefôr en innsatsfaktor som det ikke er mulig å substituere seg helt bort fra, selv om en kan variere forintensiteten en del.

Det ble satt en kvote for bruk av fôr. Denne kvoten økte jevnt fra den ble innført og helt fram til den ble avskaffet 01.01.2005. Det var da tillatt å bruke inntil 71 tonn tørrfôr per 1 000 m<sup>3</sup> konsesjonsvolum eller 49,7 tonn fôrmel per 1 000 m<sup>3</sup> konsesjonsvolum ved bruk av våtfôr/mykfôr. Ved bruk av en kombinasjon av begge de nevnte fôrvarene ble det benyttet en omregningsfaktor der 0,7 tonn fôrmel tilsvarer 1 tonn tørrfôr. Dette vil si at en konsesjon hadde en disponibel fôrkvote på 852 tonn tørrfôr<sup>26</sup>. Etter søknad kunne flere konsesjoner tildeles en felleskvote for bruk av fôr, noe som innebar at den tildelte felleskvoten kunne brukes som en enhet. Konsesjonsinnehaver pliktet månedlig å innrapportere fôrforbruket og det skulle være et årlig revisorbekreftet fôrregnskap.

Et problem knyttet til fôrkvoteregulering er at fiskefôr ikke er et homogent produkt. Fôrtypenes ulike sammensetning av protein og fett i fôret påvirker vekstraten og sammensetningen på fisken. Det fôret som gir størst vekst per enhet fôr (høyenergifôr) foretrekkes, da dette vil gi større produksjon per fôrkvote. Med avgrenset kvantum fôr blir det viktigste å produsere fisk som gir best utnyttelse av fôret, alle andre kvaliteter gir en ekstra kostnad ved at det også reduserer produksjonen. Fôrkvotene bidro derfor til en mer ensartet produksjon, og gjorde norsk næring mindre i stand til å utnytte forskjellige markedssegment (Regjeringsutvalget for marin verdiskaping 2003).

Fra 1. januar 2005 ble fôrkvoteordningen opphevet og konsesjoner gitt før 1. januar 2005, ble omgjort til konsesjoner med avgrensning i konsesjonsbiomasse. Hver 1m<sup>3</sup> tillatt volum omgjøres til 65 kg maksimalt tillatt biomasse, i Troms og Finmark omgjøres hver 1m<sup>3</sup> til 75 kg maksimalt tillatt biomasse. Det forutsettes da at samtlige lokaliteter knyttet til konsesjonen til enhver tid ligger i Troms og Finmark. For en konsesjon på oppdrett av matfisk i sjø avgrenses konsesjonsbiomassen oppdretterne til enhver tid kan ha i sjøen til 780 tonn, i Troms og Finmark avgrenses en konsesjon til 900 tonn, forutsatt av samtlige lokaliteter knyttet til konsesjonen til enhver tid ligger i Troms og Finmark.

### Chile

I Chile finnes ingen fôrkvoteordning eller annen regulering i forhold til maksimal tillatt biomasse. Det finnes heller ingen andre ordninger hvor en fra myndighetshold gjennom lov eller forskrift kan regulere akvakulturproduksjonen gjennom begrensninger i innsatsfaktorer.

## 5.2.4 Regulering av eierskap

### Norge

For å oppnå nasjonale målsettinger for laksenæringa i Norge ønskes det å sikre kontroll med Eiermessige endringer i selskap som innehar tillatelse til oppdrett av matfisk av laks og ørret. FOR 2001-02-16 nr. 158 regulerer forhold knyttet til dette.

Det er meldeplikt til Fiskeridirektoratet ved endringer i Eierstruktur, og det må innhentes tillatelse fra departementet hvis Erverv vil medføre at Erververen får kontroll over mer enn 20 % av samlet konsesjonsvolum. Det kan ikke gis tillatelse til Erverv som innebærer at Erververen vil kontrollere mer enn 35 % av samlet konsesjonsvolum, og ingen kan kontrollere mer enn 50 % av samlet konsesjonsvolum innenfor en av fiskerimyndighetenes regioner. Det stilles videre krav til dokumentasjon ved endringer i Eierstruktur som må sendes inn senest 30 dager før inngåelse av avtale om Eiermessig endring.

### Chile

DS N° 290/1993 regulerer forhold knyttet til eierskapsmessige beskränkninger for selskaper som tildeles eller innehar konsesjoner. Utstedende myndighet av konsesjoner/autorisasjoner skal varsles og godkjenne endringer i eierskap. I tilfeller der søker til konsesjon er privatperson, må denne være chilensk statsborger, eller ha permanent oppholdstillatelse. For juridiske personer (selskaper), skal dette være godkjente chilenske selskaper iht. chilensk selskapslovgivning. Det er ingen ting i veien for at utenlandsk eide selskaper i Chile kan søke, og inneha konsesjoner, men selskap med utenlandske Eierinteresser skal ha forhåndsgodkjenning av slik utenlandsk investert kapital, før konsesjon kan tildeles.

Det er ingen lovhjemlede begrensninger på maksimal Eierandel av totalt antall konsesjoner, eller konsesjonsoverflate, verken nasjonalt eller regionalt. Helse- og miljøkrav ved etablering og drift.

## 5.3 Helse og miljøkrav

Tabell 5.2 viser noen av de viktigste helse- og miljøkrav som gjelder for laksenæringen i Norge og Chile. En mer detaljert beskrivelse av regelverket følger etter tabellen. Vi har delt regelverket inn i følgende områder; veterinære krav, miljøkrav og krav til teknisk standard på oppdrettsanlegg.



Tabell 5.2 Noen av laksenæringens viktigste helse- og miljøkrav i Norge og Chile

| Helse- og miljøkrav                 | Norge                                                                                                                                                                                                                                                                                | Chile                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Veterinære krav                     | Krav om helsekontroll ved anlegg. Krav om tømning og brakklegging av anlegg. Krav om driftsplan, egenkontrollsystem med mer. Mattilsynet fører tilsyn med aktiviteten langs hele verdikjeden.                                                                                        | Program for overvakning av epidemiologi. Program for kontroll. Program for utryddelse. Kun godkjente medisiner skal benyttes og forskrives av godkjente veterinærer.                                                                                                                                                                                                                                    |
| Miljøkrav                           | Krav om beredskapsplaner. Miljøovervakning av lokaliteter, trendovervakning av bunnforhold iht. NS9410. Miljøundersøkelser. Krav om merking av anlegg, daglig tilsyn, kontroll og vedlikehold av anleggene. Pliktig gjenfangst ved rømming. Vanninntak skal ha sikring mot villfisk. | Arlig miljøundersøkelse. Ved anaerobe tilstander i sedimentet må en redusere utsettet med 30 % det påfølgende år. Tiltak for å hindre rømming, krav til behandling av avfallstoffer, forbud mot oppdrett av genmodifiserte organismer, krav til gjenfangst av rømt fisk, krav til minsteavstand mellom anlegg. Krav om at 80 % av foret skal utnyttes, krav til systemer som samler opp for er pakrevd. |
| Krav til teknisk standard på anlegg | Krav til sertifisering av anlegg og lokaliteter etter NS9415. Krav til utforming, dimensjonering, utførelse og drift. Plikt til vedlikehold av anlegget for å opprettholde standard ved godkjennelsestidspunktet.                                                                    | Det finnes per i dag ingen tilsvarende krav i Chile.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

### 5.3.1 Veterinære krav i forbindelse med etablering og drift

#### Norge

I henhold til forskrift om drift av akvakulturanlegg, skal det gjennomføres risiko-basert helsekontroll med alle akvakulturdyr. Denne kontrollen skal utføres av veterinær eller fiskebiolog, akvakulturanlegg kan imidlertid benytte annet personell med tilsvarende kompetanse etter tillatelse fra Mattilsynet. I anlegg med mer enn 50 stamfisk skal det gjennomføres minimum 12 helsekontroller hvert år (mindre enn 50 stamfisk = 6 helsekontroller hvert år). I anlegg med mer enn 3 000 og mindre enn 50 000 matfisk skal det foretas minimum 4 helsekontroller per år, tilsvarende skal det foretas minimum 6 helsekontroller i anlegg med mer enn 50 000 matfisk. Det stilles krav til journalføring og til oppbevaring av journaler i minst 3 år.

Det er krav om tømning og brakklegging av anlegg. Anlegg skal brakklegges i minimum 2 måneder etter hver produksjonssyklus. Hensynet til fiskehelse kan

kreve lengre brakkleggingstid. Det kreves også driftsplan som blant annet viser tidsrom for brakklegging og eventuell flytting av fisk til andre lokaliteter.

Det stilles krav om at det skal brukes desinfisert sjøvann ved flytting av fisk, dette gjelder imidlertid ikke ved flytting direkte til slakteri eller tilvirkningsanlegg, eller lokal flytting som følger av godkjent driftsplan.

Norge har en egen lov om dyrevern (LOV 1974-12-20 nr. 73), men det er ikke utviklet egne retningslinjer for etisk produksjon av oppdrettsfisk. En prosjektgruppe er imidlertid satt ned for å utarbeide et nytt lovforslag, men det regnes ikke med at loven kommer til å tre i kraft før 01.01.2007.

Når det gjelder foredlingsindustri er det Mattilsynet som er ansvarlig for tilsyn og kontroll av virksomheter, Mattilsynet står også for godkjenning av virksomheter. Kvalitetsforskrift for fisk og fiskevarer (FOR 1996-06-14 nr. 667) omhandler både kvalitetskrav for fisk og fiskevarer generelt og særlige vilkår for oppdrettet fisk. Av de mer generelle bestemmelsene kan blant annet nevnes at det er krav om at virksomheten har et egenkontrollsystem, det er bestemmelser knyttet til transport og oppbevaring av levende fisk, det er krav til utstyr, det er bestemmelser og kvalitetskrav knyttet til råstoff, det er bestemmelser knyttet til behandling av alle typer fisk og fiskevarer (både ferske og fryste), det er krav til emballering og transport og mikrobiologiske grenseverdier er oppgitt. Av de mer spesielle bestemmelsene som berører oppdrettet fisk kan vi nevne at oppdretter plikter å underrette Mattilsynet i god tid før opptak av fisken, at pakker plikter å underrette Mattilsynet snarest mulig før pakking, at fisk behandlet med legemidler ikke skal slaktes før rester av legemidlet er under tillatte grenseverdier, at oppdrettet fisk skal være sultet før opptak slik at fôrrester ikke kan påvises i mage eller tarm, det er spesielle bestemmelser knyttet til avliving med mer.

## Chile

De fleste veterinære krav som stilles fra myndighetshold til laksenæringen, er regulert i «Reglamento Sanitario» (RESA) DS N° 319/01. Denne ble innført i januar 2002, og har til formål å sikre beskyttelse mot og kontroll av sykdommer i laksenæringen. RESA med tilhørende programmer, omfatter ikke bare oppdrettslokalitetene, men også tilknyttede aktiviteter som transport, foredling og laboratorier.

Subpesca offentliggjør årlig lister over smittsomme sykdommer. Ved sykdomsutbrudd eller mistanke om utbrudd, skal Sernapesca varsles innen 48 timer, samtidig som en forplikter seg til å foreta nødvendige tiltak for å hindre spredning eller fortsatt smitterisiko. Dette kan være utslakting, desinfisering, medisiner, flytteforbud, destruksjon, brakklegging.

På den forebyggende siden stilles det krav om at en følger tre «programmer».

- Program for overvåkning av epidemiologi
- Program for kontroll
- Program for utryddelse.

Disse programmene omhandler krav og standarder knyttet til de fleste deler av oppdrettsaktiviteten. Konesjonsinnehaver må ha rutiner og prosedyrer på for

eksempel varslings til Sernapesca, prøvetaking, rengjøring og desinfisering, håndtering av avfall og dødfisk, vaksinerings og transport.

RAMA definerer også kategorisering av oppdrettsarealer i soner. De tre kategoriene er frisone, sone under overvåkning og infisert sone. RAMA regulerer krav til handlingsplan for anlegg som faller inn under de respektive soner, og forbud mot for eksempel flytting og transport mellom soner.

Program for kontroll pålegger også alle anlegg å gjennomføre to årlige rutinemessige besøk av godkjent veterinær, med tilhørende prøvetaking av fisken og laboratorietesting. Disse besøkene skal skje med minimum fire måneders mellomrom.

Alle anlegg skal registrere informasjon om utsett og uttak av fisk, samt påviste diagnoser, sykdommer og infeksjoner. Behandlinger av fisk/dødfisk og medisinbruk skal også registreres.

Kun godkjente medisiner skal benyttes, og skal foreskrives av godkjente veterinærer. Grenseverdier finnes for reststoffer av medisiner.

Det stilles også spesielle krav til import av hydrobiologisk materiale. All import skal godkjennes av Subpesca, men det skilles her mellom arter som importeres for første gang, og arter som importeres regelmessig. Ved import av rogn av laks og ørret, stilles det krav til at det fra opprinnelsesland bekreftes at det ikke har vært tilfeller av uforklarlig dødelighet i løpet av de siste tre måneder før skipning. Vannkvalitet i klekkeri og stamfiskens helsesituasjon må garanteres for, og det må bekreftes at rognmaterialet har blitt desinfisert ikke mer enn 48 timer før skipning.

### 5.3.2 Miljøkrav i forbindelse med etablering og drift

#### Norge

Sammen med oppdrettsloven regulerer akvakulturforskriften forhold relatert til miljøkrav. Dette går på krav i forbindelse med etablering og drift av oppdrettsanlegg.

Det skal til enhver tid foreligge en beredskapsplan som skal bidra til å ivareta smittehygiene og fiskevelferd i krisesituasjoner. Beredskapsplanen skal gi en oversikt over tiltak som skal iverksettes for å hindre og eventuelt håndtere skutt utbrudd av smittsom sykdom, massedød med mer. Planen skal også gi oversikt over tiltak for håndtering av skadelige alge- og manetforekomster, skadelig vanntemperatur, akutt forurensing med mer. Videre skal planen inneholde oversikt over hvordan rømming kan oppdages, begrenses og gjenfangst effektiviseres.

Det skal foretas miljøovervåkning av lokaliteter i sjøvann med produksjon av fisk. En trendovervåkning av bunnforholdene under anlegget skal foretas i henhold til NS 9410. Dette skal første gang gjennomføres på det tidspunkt i produksjons-syklusen det er størst belastning eller biomasse på lokaliteten. Deretter skal det gjennomføres miljøundersøkelser etter de frekvenser som følger NS 9410 eller tilsvarende internasjonal anerkjent norm.

I forbindelse med etablering er det krav til forankring og merking av flytende anlegg, dette reguleres av krav gitt i eller i medhold av havne- og farvannsloven.

Det stilles krav om at det skal foretas daglig tilsyn, kontroll og vedlikehold av anlegget, det er ikke tillatt å slakte desinfisere eller bløgge fisk på oppdrettsanlegg, det er forbudt å dumpe døde akvatiske dyr, det er forbudt å slippe fri akvatiske dyr, produksjonsenheten skal være tildekket med nett, ved foring skal det sørges for at unødvendig spill av fôr ikke finner sted, det skal vises vaksomhet ved medisinerings for å unngå utslipp, det skal finnes en ajourført beredskapsplan for håndtering av rømming, oppdretter plikter å drive overvåkningsfiske for å oppdage rømming og plikter samtidig å drive gjenfangst ved rømming (inntil 500 meter fra anlegget), det er plikt til å melde fra ved rømming.

Når det gjelder settefiskanlegg skal alle vanninntak ha sikring mot inntak av villfisk, det skal finnes en innretning som sikrer at fisk ikke rømmer via avløp, det skal være en egen innretning for lagring av død fisk og annet materiale som kan overføre smitte og det er forbudt å oppbevare stamfisk i settefiskanlegget. For øvrig skal død fisk, produkter av fisk, avfall som stammer fra oppdrettsvirksomheten samt brukt emballasje behandles som smittefarlig avfall. Så langt det er mulig skal død fisk skal tas ut av produksjonsenheten daglig.

## Chile

Innføringen av RAMA DS N° 320/01 førte til betydelig mer omfattende miljøkrav til oppdrettsvirksomhet enn det som hadde vært tilfellet tidligere. Før konsesjonstildeling må som nevnt området tenkt brukt gjennomgå en forundersøkelse (CPS). Den undersøkelsen skal ut på høring blant en lang rekke statlige og regionale departementer før miljøkommisjonen kan godkjenne tildelingen.

I tillegg må også en årlig miljøundersøkelse foretas (INFA), som skal foretas på det tidspunkt når biomassen er på sitt årlige høyeste nivå. Generelt for miljøkravene som stilles, er at en antar at lokalitetens bæreevne er overskredet når det eksisterer «anaerob tilstand» i sedimentet. DS N° 404/03 spesifiserer videre hvilke krav som stilles til miljøundersøkelsen basert på konsesjonskategori.

Dersom en i to år på rad har anaerobe tilstander i sedimentet, må man det påfølgende året redusere utsettet (antall fisk) med 30 %. Unntaket er når det kan sannsynliggjøres at anaerob tilstand kan unngås uten reduksjon i utsettet, men gjennom forbedret drift.

RAMA inneholder for øvrig reguleringer som omfatter:

- Tiltak for å hindre rømming
- Behandling og håndtering av faste og flytende avfallsstoffer
- Krav til handlingsplan ved rømming, fiskedød, forspill og andre utslipp
- Renhold og vedlikehold av mærer og utstyr på lokaliteten
- Forbud mot oppdrett av genmodifiserte organismer
- Gjenfangst av rømt fisk
- Minimumsavstand mellom anlegg (2 778 meter ved intensive anlegg, og 400 meter ved ekstensive anlegg).

For konsesjoner tildelt i innsjøer (ferskvann) gjelder at disse kun kan benyttes til fisk frem til smoltifisering. Unntatt fra dette er ørret, hvor det er satt en øvre grense tilsvarende individvekt på 300 g. Unntatt er også stamfisk.

For konsesjoner tildelt i innsjøer gjelder også forbud mot bruk av giftige og ikke biologisk nedbrytbare stoffer til groebehandling.

Det er også krav til at 80 % av foret skal bli utnyttet. Systemer som enten samler opp uutnyttet for, eller som varsler ved forspill, er påkrevd.

I desember 2002, ble den første «Acuerdo de Produccion Limpia» (APL) – Avtale om ren produksjon, undertegnet. Avtalen er utarbeidet i samarbeid mellom myndighetene og industrien, og har til formål å minimere utslipp, og redusere risikoen for helse- og miljømessige skadevirkninger. Avtalen ble undertegnet av 43 selskaper, som ikke bare inkluderer laksprodusenter, men også forselskaper og selskaper med andre tilknyttede aktiviteter. Oppdretterforeningen er også part i avtalen og kan i tillegg til myndighetene forestå sanksjonering ved brudd på avtalen. Dette kan variere fra irettesettelse til bøtelegging og eventuell ekskludering.

### 5.3.3 Krav til teknisk standard på oppdrettsanlegg

#### Norge

For å begrense rømming fra flytende oppdrettsanlegg skal forsvarlig teknisk standard samt forsvarlig drift og vedlikehold av anleggene sikres, noe som medfører at det stilles krav til sertifisering av lokaliteter og anlegg.

Det stilles krav om at sertifiseringsorgan skal være akkreditert etter NS-EN 45004, det samme gjelder for inspeksjonsorganer.

Lokaliteten skal være klassifisert i henhold til de lokalitetklasser som oppstilles i NS 9415 – Flytende oppdrettsanlegg – Krav til utforming, dimensjonering, utførelse og drift. Flytende oppdrettsanlegg skal også være sertifisert etter NS 9415 eller tilsvarende internasjonal standard. Det er i forskrift om krav til teknisk standard for anlegg som nyttes i oppdrettsvirksomhet disse kravene finnes, forskriften ble satt i kraft fra 01.01.2004 og for anlegg etablert før forskriftens ikraft-tredelse stilles det krav om et dugelighetsbevis. Dette skal minimum inkludere en analyse av anlegget i forhold til de operasjonelle krav som stilles i NS 9415. Dersom det skjer en vesentlig endring på anlegget skal nytt dugelighetsbevis innhentes. Eier plikter videre å drive vedlikehold på anlegget slik at standard ikke forringes i forhold til den standard anlegget var i på godkjenningstidspunktet.

#### Chile

Det finnes ikke tilsvarende krav til teknisk standard på oppdrettsanlegg i Chile.

## 5.4 Skatter og avgifter

Tabell 5.3 viser noen av de viktigste skattene og avgiftene som gjelder for lakse-næringen i Norge og Chile. En mer detaljert beskrivelse av regelverket knyttet til skatter og avgifter følger etter tabellen. Vi har delt beskrivelsen av skatter og

avgifter inn i følgende områder; generelt skatte- og avgiftsnivå, spesielle avgifter og gebyrer.

Tabell 5.3 Noen av laksenæringens viktigste skatter og avgifter i Norge og Chile

| Skatter og avgifter            | Norge                                                                                                                                          | Chile                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Generelt skatte og avgiftsniva | Nominell skattesats 28 %.<br>Muligheter for konsernbidrag.<br>Tilvekstligning<br>Arbeidsgiveravgift 14,1 %.<br>Saldoavskrivning<br>Formueskatt | Nominell skattesats 17 %.<br>Lineær avskrivning, mulighet til å benytte forserte avskrivninger for nye eller importerte driftsmidler med levetid 5 år eller mer.<br>Ingen arbeidsgiveravgift.<br>Ikke formueskatt. |
| Spesielle avgifter             | FoU-avgift<br>Eksportavgift<br>Matproduksjonsavgift                                                                                            | Arlig avgift for tildelt konsesjonsareal. Avgift for helsesertifikat ved eksport.                                                                                                                                  |
| Gebyrer                        | Gebyrer for ulike former for tilsyn og godkjenninger utført av Mattilsynet.                                                                    | Ingen kjente gebyrer.                                                                                                                                                                                              |

## 5.4.1 Generelt skatte- og avgiftsniva

### Norge

#### Inntektsskatt

Det ble i gangsaft store og prinsipielle endringer i næringsbeskatningen i forbindelse med fastsettingen av statsbudsjettet for 2005. De vedtatte endringer gjelder beskatning av AS og ASA mens beskatningen av deltakerlignede selskaper og personlig næringsdrivende skal utredes nærmere før endelig vedtak blir fattet. Framdriftsplanen går ut på at de nye skattereglene for all næringsvirksomhet skal tre i kraft fra og med inntektsåret 2006.

Hittil har AS og ASA betalt skatt av hele overskuddet uavhengig av om det ble utbetalt som utbytte eller ble beholdt i bedriften. Skattesatsen var 28 %. Utbetalt aksjeutbytte ble medtatt ved beregning av alminnelig inntekt hos aksjonærene. For å hindre dobbeltbeskatning på utbyttedelen, ble aksjonærene godskrevet den skatten selskapet har betalt på utbyttedelen. I og med denne godskrivningen er aksjeutbytte per i dag «skattefritt» for aksjonærene.

Utbytte fra utenlandske selskaper til norske aksjonærer ble beskattet med 28 % mens utbytte fra norske selskaper til utenlandske aksjonærer ble ilagt en kildeskatt på inntil 25 %. Prosentsatsen er regulert i skatteavtalen mellom Norge og vedkommende land.

De nye reglene for beskatning av aksjeselskaper og aksjonærer skiller mellom selskapsaksjonærer og andre aksjonærer. Selskapsaksjonærer er aksjeselskaper som har aksjer i andre aksjeselskaper. Med virkning fra inntektsåret 2004 skal utbytte og gevinster for selskapsaksjonærer beskattes etter fritaksmetoden som innebærer at selskapsaksjonærer som hovedregel er fritatt for beskatning av gevinst og utbytte på aksjer. Det vil tilsvarende ikke være fradragrett for tap ved realisasjon av aksjer.

Fritaksmetoden er innført for å hindre kjedebeskatning av aksjeutbytte og gevinst på aksjer. Beskatningen vil først finne sted når selskapet som har mottatt utbytte skattefritt fra et annet selskap, selv deler ut utbytte til sine personlige aksjonærer.

Fritaksmetoden skal i utgangspunktet gjelde både innenlandske og grenseoverskridende aksjeinntekter, men det er gjort unntak for inntekt på eierandeler i selskaper hjemmehørende i lavskatteland utenfor EØS. Finansdepartementet vil i forskrift utarbeide liste over land som skal anses som lavskatteland.

Kildeskatten på utbytte til selskapsaksjonærer i EØS-land er opphevet, men det vil fortsatt bli innkrevd kildeskatt på utbytte til selskapsaksjonærer utenfor EØS.

Personlige aksjonærer skal fra og med inntektsåret 2006 beskattes etter aksjonærmodellen. Etter aksjonærmodellen skal personlige aksjonærer skattlegges med 28 % av mottatt utbytte og aksjegevinst som overskrider risikofri rente av et nærmere fastsatt skjermingsgrunnlag. Skjermingsgrunnlaget fastsettes for hver aksje til aksjens kostpris og den risikofrie renten er satt lik årsgjennomsnittet for renten på fem års statsobligasjoner etter skatt.

Aksjonærmodellen ble innført både for å redusere satsforskjellene mellom beskatning av arbeidsinntekter og aksjeinntekter samt å fjerne ulikheter mellom beskatning av norske og utenlandske personlige aksjonærer.

For personlige norske aksjonærer vil aksjonærmodellen også gjelde for aksjer i utenlandske selskaper. Det vil bli gitt kredit for betalt kildeskatt i utlandet. Det er foreløpig ikke avklart om skjermingsmodellen også skal gjelde for utenlandske personlige aksjonærer som foretar investeringer i norske selskaper.

## **Konsernbeskatning**

De ulike selskapene i et konsern er å betrakte som individuelle skattesubjekter. Det er imidlertid etter gitte regler anledning for at konsernselskaper med skattemessig overskudd kan yte konsernbidrag til konsernselskaper med underskudd. Denne ordningen gir muligheter til å redusere konsernets samlede skatter i ett bestemt år.

## **Særregler for fiskeoppdrett**

Det finnes fortsatt enkelte særregler for fastsettelse av inntekt i forskjellige næringer selv om mange særregler ble fjernet med skattendringene fra og med 2005. Levende dyr og fisk blir i skattemessig sammenheng klassifisert som omløpsmidler. Hovedregelen for verdsetting av egentilvirkede omløpsmidler er at de skal verdsettes til tilvirkningsverdien. På grunn av risiko for sykdom, skade, svinn etc. skal verdien på levende oppdrettsfisk og østers imidlertid settes til 65 % av tilvirkningsverdien. Beholdning av blåskjell og lignende stående i sjøen, skal ikke verdsettes.

Skattyter kan velge enten å aktivere kjøpesummen for levende fisk, østers mv. som er innkjøpt i året eller å føre kjøpesummen direkte til utgift i året. Valg-adgangen gjelder for hvert enkelt innkjøp i året.

Levende fisk, østers mv, som er tatt med i inngående balanse og som er i behold ved årets utgang, skal skattemessig alltid tas med som utgående balanse til samme verdi som ble benyttet som inngående verdi.

Tilvekst i beholdning av fisk, skjell mv. i oppdrettsanlegg skal ikke regnes som skattepliktig inntekt. Fisk mv. av egen klekking kan ikke tas med som beholdning med virkning for beregning av skattepliktig inntekt.

## Avskrivninger

I Norge blir avskrivningene i skatteregnskapet beregnet etter saldometoden. De avskrivbare driftsmidler er inndelt i ni saldogrupper med hver sin maksimale avskrivningssats (se Tabell 5.4). I tabellen er det i tillegg til de generelle eiendelene, lagt inn en del spesielle eiendeler i fiskeoppdrettsvirksomheter.

Tabell 5.4 Avskrivningssatser Norge 2005

| Gruppe | Innhold i gruppen                                                                                                                                                                                                                            | Sats i % |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| A      | Kontormaskiner o.l.                                                                                                                                                                                                                          | 30       |
| B      | Ervervet forretningsverdi (goodwill).                                                                                                                                                                                                        | 20       |
| C      | Vogntog, lastebiler, busser og varebiler.                                                                                                                                                                                                    | 20       |
| D      | Personbiler, traktorer, andre rullende maskiner og materiell, andre maskiner, redskap, instrumenter, inventar mv. Automatiske foringsanlegg, ismaskiner, ikke-fasatmontert kjøle- og frysanlegg, klemmekar, mærer.                           | 20       |
| E      | Skip, fartøyer, rigger, foringsbater, mobile flytende større konstruksjoner hvor mærene er integrert i et system med gangveier mellom mærene mv.                                                                                             | 14       |
| F      | Fly, helikopter                                                                                                                                                                                                                              | 12       |
| G      | Anlegg for overføring og distribusjon av el.kraft og elektronisk utrustning i kraftforetak.                                                                                                                                                  | 5        |
| H      | Bygg og anlegg, hoteller mv. Dobbel sats for bygg med enkel konstruksjon og kort levetid (levetid inntil 20 ar fra oppføring). Kaianlegg, flytebrygger, faste damanlegg pa land, fast installert kjøle- og frysanlegg, vannforsyningsanlegg. | 4 (8)    |
| I      | Forretningsbygg                                                                                                                                                                                                                              | 2        |

Saldogruppene a til d avskrives kollektivt mens det benyttes individuell avskrivning for det enkelte driftsmiddel i saldogruppene e til i. Avskrivningsgrunnlaget vil være gjenværende gruppesaldo i saldogruppene a til d og gjenværende saldo for det enkelte driftsmiddel i saldogruppene e til i. Ved bruk av konstant avskrivningssats, vil de årlige avskrivningene være størst i de første årene for så senere å avta.



## Formuesskatt

Som et av de få OECD-land har Norge fortsatt formuesskatt. Selskaper som er egne skattesubjekter (aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper) betaler imidlertid ikke formuesskatt i Norge. Aksjer blir formuesbeskattet på aksjonærers hånd (både kommunal og statlig formuesskatt). Fram til og med inntektsåret 2004 ble børsnoterte aksjer og aksjer notert på SMB-listen ved Oslo Børs verdsatt henholdsvis til 100 og 65 % av kursverdien per 1. januar i ligningsåret.

Fra og med inntektsåret 2005 skal både børsnoterte aksjer og aksjer notert på SMB-listen verdsettes til 65 % av kursverdien per 1. januar i ligningsåret. Dette gjelder også for aksjer notert ved utenlandske børser. For ikke-børsnoterte aksjer er det ikke foretatt noen endringer i verdsettingen da de også før 2005 ble verdsatt til 65 % av aksjenes andel av formuesskatteverdien av selskapets eiendeler 1. januar i inntektsåret.

Årsaken til reduksjonen i verdsettingen av børsnoterte aksjer er både et ønske om en gradvis nedtrapping av formuesskatten og å unngå diskriminerende skatteregler i forhold til EØS-avtalen

Konsesjoner for oppdrett av fisk skal anses som en tidsubegrenset rettighet som skal regnes med til den skattepliktige formuen dersom den er ervervet etter 1997. Formuesverdien skal settes til omsetningsverdien.

## Eiendomsskatt

I Norge er provenyet fra eiendomsskatt lavt i forhold til de fleste andre OECD-land. Dette skyldes en kombinasjon av lav verdsetting av grunnlaget for eiendomsskatt og lave skattesatser. Retten til å skrive ut eiendomsskatt er hjemlet i en egen lov. Det er bare kommunene som kan skrive ut eiendomsskatt. Den enkelte kommune står fritt i om den vil skrive ut eiendomsskatt eller ikke. I tillegg til boliger i bymessig utbygde strøk, kan eiendomsskatt skrives ut for «verk og bruk». Uttrykket omfatter bl.a. fabrikker og produksjonslokaler. Bygninger og anlegg på eiendommene inngår i skattegrunnlaget, men ikke maskinelt utstyr og lignende. Skattesatsen må ligge innenfor intervallet 2 til 7 % av takstverdien.

## Investeringsavgift

Frem til 1. oktober 2002 var også havbruksnæringen omfattet av investeringsavgift. Denne avgiften ble da avvirket, noe som bidro til en bedring av laksenæringens rammevilkår. Ifølge Skattedirektoratet betalte laksenæringen 27 mill. i investeringsavgift i 2001.

## Arbeidsgivers sosiale bidrag

Både arbeidstaker og arbeidsgiver er pålagt å innbetale en viss prosent av arbeidstakerens lønn til folketrygdfondet. I tillegg kan satsen for arbeidsgiverens innbetaling variere avhengig av hvilket geografisk område arbeidstakeren bor i. De graderte satsene for 2005 er:

|        |        |
|--------|--------|
| Sone 1 | 14,1 % |
| Sone 2 | 10,6 % |
| Sone 3 | 6,4 %  |
| Sone 4 | 5,1 %  |
| Sone 5 | 0,0 %  |

ESA har slått fast at ordningen er i strid med EØS-avtalens regler om statsstøtte. Fra og med 1. januar er det derfor gjennomført betydelige endringer. For at arbeidsgivere så langt som mulig skal beholde den fordel som ligger i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, er det for de fleste arbeidsgivere innført et såkalt fribeløp. Fribeøpsordningen medfører at foretak som har arbeidstakere i sonene 2, 3 og/eller 4 kan beregne arbeidsgiveravgift etter de differensierte satsene inntil foretaket har oppnådd en fordel tilsvarende fribeøpet. I 2004 vil fribeøpet for differensiert arbeidsgiveravgift være på kr 270 000 per foretak (juridisk enhet).

Norge er innrømmet en overgangsperiode på 3 år før satsen i sonene 3 og 4 skal komme opp på samme sats som i sone 1. Satsen i sone 5 blir uendret 0,0 %.

### Satsene i er som følger 2004:

|        |        |
|--------|--------|
| Sone 1 | 14,1 % |
| Sone 2 | 14,1 % |
| Sone 3 | 8,3 %  |
| Sone 4 | 7,3 %  |
| Sone 5 | 0,0 %  |

Deler av næringsvirksomheten innenfor landbruk, fiske og fangst faller utenfor EØS-avtalen og kan derfor beholde ordningen med geografisk differensiert arbeidsgiveravgift. Dette gjelder også bl.a. foretak som driver fiskeoppdrett, klekkeri og bearbeiding og konservering av fisk og fiskeprodukter.

## Chile

Med unntak av en mindre lokal eiendomsskatt (Municipal License) skjer all beskatning i Chile på nasjonalt nivå.

## Inntektsskatt

Næringsinntekt fra industri, handel, gruvedrift, fast eiendom og andre aktiviteter som er knyttet til bruk av kapital, blir beskattet med en flat skattesats som i 2004 var 17 %. (First Category Tax). Lønnsinntekt blir beskattet progressivt med åtte trinn fra 0 til 40 %. (Second Category Tax). Konsumprisindeksen blir brukt til månedlig oppjustering av skattetrinnene.

I et aksjeselskap vil overskuddet bli beskattet med 17 % (First Category Tax), men denne skatten er en skattekredit for aksjeeierne. Innenlandske fysiske aksjeeiere får fradrag i sin totale skatt for den skatt som selskapet allerede har betalt. Selskaper som er aksjonærer, blir ikke beskattet av mottatt aksjeutbytte og overfører skattekreditten til sine egne fysiske aksjonærer.

Aksjeutbytte til utenlandske aksjeeiere blir beskattet med 35 % (Additional Tax). Dette gjelder både fysiske og juridiske personer. Det blir imidlertid gjort fratrukk for den skatten som selskapet tidligere har betalt (17 %), slik at den reelle beskatningen blir 18 %.

## Avskrivninger

Chile benytter lineære avskrivninger i skatteregnskapet (Tabell 5.5). For grupper av ulike avskrivningsobjekter, er det fastsatt hvor mange år avskrivningene skal foretas over.

Tabell 5.5 Avskrivningssatser Chile 2005

| Avskrivningsgruppe                                             | Antall avskrivningsår |
|----------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Industri og handel                                             |                       |
| Maskiner                                                       | 15                    |
| Større redskaper                                               | 8                     |
| Mindre redskaper                                               | 3                     |
| Generelle installasjoner                                       | 10                    |
| Lastebiler                                                     | 7                     |
| Personbiler, varebiler, stasjonsvogner, busser                 | 7                     |
| Datamaskiner og datautstyr                                     | 6                     |
| Bygninger og gruvevirksomhet                                   |                       |
| Varige bygninger                                               | 80                    |
| Mindre varige bygninger                                        | 20 til 50             |
| Enkle bygninger                                                | 10                    |
| Bulldozere, traktorer, beltetraktorer og andre anleggsmaskiner | 8                     |
| Boreutstyr og lignende utstyr                                  | 6                     |
| Maskiner i gruvevirksomhet                                     | 9                     |

Avskrivningsgrunnlaget blir årlig inflasjonsjustert i takt med konsumprisindeksen. Det totale avskrivningsbeløpet blir derfor høyere enn anskaffelseskostnaden for driftsmidlet. I Norge beregnes avskrivningene etter saldometoden, men uten inflasjonsjustering. Det totale avskrivningsbeløpet i Norge blir følgelig likt med anskaffelseskostnaden.

Ved anskaffelse av nye driftsmidler er det i Chile anledning til å velge en form for akselerende avskrivninger ved at antall avskrivningsår settes til to tredjedeler av den normale avskrivningstiden i vedkommende avskrivningsgruppe. Akselerende avskrivning kan bare benyttes i bestemte typer av virksomheter og for driftsmidler hvor ordinær avskrivningstid er fem år eller mer.

## Formuesskatt

I Chile er det ingen formuesskatt.

## Arbeidsgivers sosiale bidrag

Fram til 1980 var det et offentlig pensjonssystem i Chile. I 1980 ble det i tillegg opprettet en privat pensjonsordning. Nye arbeidstakere må tilslutte seg den private pensjonsordningen.

Arbeidsgiver innbetaler ikke noe verken til den offentlige eller til den private pensjonsordningen. All innbetaling foretas av arbeidstakere og selvstendige næringsdrivende. Arbeidsgiver betaler bare for yrkesskadeforsikring for de ansatte.

## Sammenligning av beskatningen i Norge og i Chile

Det er alltid vanskelig å sammenligne skattenivået i ulike land. Dette skyldes flere forhold; bl.a. ulik sammensetning av typer skatter, ulik verdsetting ved skattlegging, ulik bruk av fradragposter, generelt inntekts- og kostnadsnivå i det enkelte land, ulik grad av utbygging av kostnadsfrie eller subsidierte offentlige tjenester m.m.

Enkelte land velger å legge mer vekt på ulike former for skattelettelser for å støtte næringslivet mens andre land i stedet kan velge mer direkte offentlig støtte til bestemte tiltak.

Ut fra dette er det vanskelig å konkludere om næringsbeskatningen er mest gunstig for næringsutøverne i Chile eller i Norge.

## Inntektsskatt

Både Chile og Norge benytter en flat og relativ lav skattesats ved inntektsbeskatning av selskapsoverskudd, – henholdsvis 17 og 28 %. I Chile betaler også fysiske aksjonærer 17 % skatt på aksjeutbytte, men denne skatten får aksjonæren refundert slik at det ikke skjer noen dobbeltbeskatning.

Norge hadde en tilsvarende ordning med tilbakebetaling av skatt på aksjeutbytte, men denne ordningen ble endret med virkning fra inntektsåret 2004 for selskapsaksjonærer og fra 2006 for personlig aksjonærer. Selskapsaksjonærer er ved innføring av fritaksmetoden fortsatt fritatt for beskatning av gevinst og utbytte på aksjer.

For personlige aksjonærer er det innført utbyttebeskatning fra og med inntektsåret 2006 slik at gevinst og utbytte på aksjer delvis blir dobbeltbeskattet. Aksjeinntekten er først beskattet med 28 % i det utdelende selskapet og deretter med 28 % hos aksjonæren av mottatt utbytte utover et skattefritt skjermingsgrunnlag. Samlet skatt blir følgelig 48,16 % i motsetning til 28 % tidligere.

Etter endringen i beskatning av aksjeutbytte til personlige aksjonærer, er aksjebeskatningen gunstigere i Chile enn i Norge.

Chile har ikke tilsvarende regler for konsernbeskatning som Norge, slik at konsernbeskatningen er til gunst for Norge i forhold til Chile.

I Norge blir ikke tilveksten i beholdning av fisk, skjell mv. i oppdrettsanlegg ikke medregnet som skattepliktig inntekt. Fastsettelsen av balanseverdien for levende oppdrettsfisk og østers er også meget gunstig i Norge.

## Avskrivninger

Chile og Norge bruker to ulike prinsipper for skattemessige avskrivninger. I Chile benyttes lineære avskrivninger mens avskrivningene i Norge er degressive i og med at avskrivningene foretas etter saldometoden. Det totale avskrivningsbeløpet blir likt i begge metodene, men fordelingen av avskrivningene over tid blir forskjellige. Ved å benytte lineære avskrivninger blir de årlige avskrivningene like store i hele driftsmidlets levetid, mens de vil avta år for år ved å bruke degressive avskrivninger etter saldometoden. Med alt annet likt, vil degressive være mer investeringsfremmende enn lineære avskrivninger i og med at avskrivningene er størst i oppstartingsfasen.

For å gjøre det økonomisk lettere å foreta investeringer, er det i Chile anledning til å benytte en form for startavskrivninger. I Chile blir avskrivningsgrunnlaget justert hvert år i takt med konsumprisindeksen. Avskrivningsbeløpet i nominelle kroner blir derfor vesentlig høyere enn den opprinnelige kostprisen. Lignende inflasjonsjustering er vanlig i Sør-Amerika hvor flere land har slitt med høy inflasjon.

Det er vanskelig å si hvilket av de to landene som har den gunstigste avskrivningsordningen. Dette avhenger ikke bare av størrelsen på avskrivningssatsene, men også bl.a. av de nevnte forholdene med akselererende avskrivninger og inflasjonsjustering. I år med sterk prisvekst, vil inflasjonsjustering ha stor betydning.

## Formueskatt

I Chile er det ingen skatt på formue. Norge er et av de stadig færre land i OECD som fortsatt har beholdt formueskatten. Formueskatten i Norge betales både til kommunen og til staten og det er relativt små bunnfradrag. Aksjeselskaper er fritatt for formueskatt, men verdien av aksjene blir formuebeskattet på aksjonærens hånd. Fra og med inntektsåret 2005 blir både børsnoterte aksjer og aksjer notert på SMB-listen ved Oslo Børs verdsatt til 65 % av kursverdien.

Næringslivet betrakter formueskatten som en etter hvert særegen norsk skatt som har uheldige konkurransemessige konsekvenser for norsk næringsliv.

## Arbeidsgivers sosiale bidrag

I Norge betaler arbeidsgiver mellom 0 og 14,2 % av arbeidstakers bruttolønn i sosiale avgifter. I Chile er ikke arbeidsgiver pålagt noen slik betaling. Ved sammenligning av de skattemessige rammevilkår for næringslivet i Chile og Norge, er derfor forskjellen i arbeidsgivers pålagte sosiale kostnader en viktig faktor.

## 5.4.2 Spesielle avgifter for laksenæringa

### Norge

I Norge er det flere oppgaver som utføres av det offentlige for laksenæringa som finansieres med avgifter som legges på næringsutøverne. Her vil vi omtale 3 avgifter som har betydning for laksenæringa; FoU-avgiften, eksportavgiften og matproduksjonsavgiften (produksjonsavgiften).

## FoU-avgiften

FoU-avgiften er en avgift som beregnes av FOB-verdien<sup>27</sup> av eksport av fisk og fiskevarer. Avgiftsmidlene skal bidra til å styrke finansieringen av FoU for å legge til rette for økt verdiskapning, miljøtilpassing, omstilling og nyskapning i fiskeri- og havbruksnæringen. Midlene skal rettes mot næringsrettet forskning- og utviklingsarbeid til nytte for hele eller deler av næringen og forskningen skal være allment tilgjengelig. Avgiftssatsen er i dag 3 % av avgiftsgrunnlaget.

Det er sammen med næringsorganisasjonene bygd opp en organisasjon (Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond – FHF), et fond, som forvalter disse midlene på vegne av næringen. Fondets primære oppgave skal være å identifisere forskningsoppgaver som næringen har interesse av å få løst og vurdere hvordan dette best kan gjøres. Å formidle resultatene til næringen skal også være en sentral del av fondets arbeid. Det er et mål å styrke kompetansen i næringen, stimulere til utviklingsprosesser og sette næringen i stand til i større grad å drive utviklingsarbeid i egen regi<sup>28</sup>.

FHF sin inntekstførte FoU avgift for 2003 var NOK 91,9 mill., FHF inntekstfører avgiften i det den benyttes til bevilgede prosjekter. Innkrevet avgift for 2003 var på NOK 76,3 mill. og per 01.01.2004 hadde FHF en innkrevet, men ikke inntekstført avgift på NOK 109,2 mill. (FHF, 2004).

## Eksportavgiften

Eksportavgiften er en avgift som skal finansiere Eksportutvalget for fisk (EFF) sin virksomhet. EFFs oppgaver er å være et rådgivende organ for Fiskeridepartementet, utvalget skal tjene som en formidler av informasjon til næringens utøvere, det skal fungere som et kontaktledd mot FoU innenfor markedsføring av fisk og fiskeprodukter, det er ansvarlig for registrering av eksportører og føre kontroll med disse, samt at eksportutvalget skal sette i verk felles innenlands og utenlands markedtiltak og eksportfremmende arbeid. EFF markedsfører norsk sjømat over hele verden, på vegne av fiskerinæringen, og er verdens største «fellesmarkedsfører» av fisk og sjømat.

En viktig del av EFFs arbeid, er å sikre det gode omdømmet norsk sjømat har internasjonalt. I tillegg er EFF kontaktleddet mellom utdanning, forskning og næring når det gjelder markedsføring av sjømat. Eksportutvalget har hovedkontor i Tromsø, og utekontor i Tyskland (Hamburg), Frankrike (Paris), Spania (Madrid), Brasil (Rio de Janeiro), Japan (Tokyo) og Kina (Hong Kong og Beijing). EFF ledes av et styre som oppnevnes av Fiskeridepartementet for to år.

Godkjente eksportører skal svare en årlig avgift på 15 000 NOK til EFF. I tillegg skal det svares en avgift på 7,5 % av FOB-verdien for laks og ørret. For røkt laks skal det svares en avgift på 3 % av FOB-verdien.

## Matproduksjonsavgiften

Det skal betales en matproduksjonsavgift til staten på alle næringsmidler, og denne avgiften skal kreves inn bare en gang per råvare. Denne avgiften bidrar til finansiering av Mattilsynet og skal således bidra til å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon. Virksomheter som er godkjent i henhold til kvalitetsforskrift av 14. juni 1996 nr. 667 for fisk og fiskevarer skal betale en avgift på kroner 14,20/tonn mottatt fisk for slakting. Virksomheter godkjent i henhold til forskrift av 26. mars 1999 nr. 416 om fiskemel og fiskeolje mv. skal betale en avgift på kroner 2,10/tonn mottatt råstoff. Avgiftspliktige virksomheter plikter å gi oppgaver til Mattilsynet over avgiftsgrunnlaget. Oppgavene skal være attestert av den oppgavepliktiges revisor.

## Chile

I Chile blir en rekke av tilsyns- og kontrolloppgaver som i Norge utføres av offentlige instanser, utført av private foretak, men da etter retningslinjer satt av myndighetene. Eksempel på dette er veterinærtjenester, prøvetaking og sanitære kontroller med anlegg, vannkilder etc.

Det betales en årlig avgift for tildelt konsesjonsareal. Avgiften er på 2 UTM per hektar. (1 UTM tilsvarer per desember 2004 ca. 320 NOK.)

Basert på de siste par års faktiske produksjon av laksefisk i Chile, og totalt tildelt konsesjonsareal, er denne avgiften estimert til å utgjøre ca. 3–4 øre/kilo wfe.

For klekkerier og landbaserte settefiskanlegg, er det ingen avgift for vannrettigheter eller vannforbruk når først slik vannrettighet er tildelt fra DGA.

Myndighet til utstedelse av helsesertifikater og opprinnelsesdokumenter ved eksport er underlagt Sernapesca.

Ved hver eksport (for hver eksportfaktura) betales en avgift på 2 UTM for helsesertifikat, og 1,5 UTM for opprinnelsesdokument. (Til sammen ca. 1 100 NOK per eksportfaktura.)

## 5.4.3 Gebyrer for laksenæringa

### Norge

Siden det nye Mattilsynet i høy grad er finansiert gjennom avgifter og gebyrer pålagt aktører langs verdikjeden for mat, må også laksenæringa ut med en del gebyrer for tjenester og lovpålagte oppgaver. Gebyrene er beregnet ut fra forhåndsstipulert timeforbruk til en timesats på 435 kroner. I Tabell 5.6 er det tatt med et utvalg av lovpålagte gebyrfinansierte tjenester som Mattilsynet utfører. For øvrig fakturerer Mattilsynet kroner 435 per time for spesielle tjenester og eventuell rådgivning.

Tabell 5.6 Oversikt over utvalgte gebyrpalagte tjenester fra Mattilsynet, 2005

| Aktivitet                                                                         | Gebyr (NOK) |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Godkjenning av anlegg til forproduksjon                                           | 6 960       |
| Driftstillatelse for desinf. av inntaks-/avløpsvann akvakulturrelatert virksomhet | 3 480       |
| Godkjenning av produsenter av fiskemel og fiskeolje                               | 17 400      |
| Godkjenning av slakteri/tilvirkningsanlegg for akvatiske dyr                      | 6 960       |
| Godkjenning av driftsopplegg ved uttak av kjønnsprodukter fra akvatiske dyr       | 3 480       |
| Godkjenning av akvakulturanlegg ikke godkjent sone                                | 34 800      |
| Godkjenning av fiskeforvirksomheter                                               | 17 400      |
| Registrering av fiskeforvirksomheter                                              | 6 960       |
| Godkjenning av lokaler på land hvor fiskevarer tilvirkes                          | 6 940       |

For å sikre at fôrvarer ikke skal medføre risiko for helseskade hos dyr eller mennesker eller skade på miljøet, skal importører og produsenter av fôr betale gebyr for dekning av utgifter til tilsyn og kontroll med fôrvarer. For tilsyn og kontroll med fôr til fisk skal det betales et gebyr på 6 kroner per tonn produsert eller importert fullfôr til fisk.

## Chile

Det er ingen tilsvarende lovhjemlede avgifter for godkjenning og kontroll av virksomheter. Godkjenninger og evt. sertifiseringer blant aktørene er i langt større grad knyttet opp mot internasjonale standarder (eks. ISO-standarder). Eventuelle krav og kostnader til godkjenninger er dermed også i større grad kunde- og markedsavhengig.

## 5.5 Organisering og finansiering av FoU

Tabell 5.7 viser grovt hvordan forsknings- og utviklingsaktiviteten knyttet til lakse- næringen er organisert og finansiert i Norge og Chile. En mer detaljert beskrivelse av organisering og finansiering av forskning og utvikling følger etter tabellen.



Tabell 5.7 FoU-tiltak knyttet til laksenæringen i Norge og Chile

| FoU-tiltak                             | Norge                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Chile                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Organisering av FoU                    | Offentlige midler kanalisert gjennom Norges Forskningsrad (NFR), Universiteter og Høyskoler og departementenes bevilgninger til forskningsinstituttene. Skattefunn.                                                                                                                              | Både offentlig og privat organisert, en «nasjonal politikk for vitenskap og teknologi». «Instituto de Fomento Pesquero» (IFOP), «Instituto Tecnológico de Salmon» (INTESAL), «Fundacion Chile». Flere universitetsmiljøer med sentrale funksjoner.                                                                        |
| Finansiering og omfang av FoU arbeidet | 1990–2000 ca. 50 % finansiering av forskningen i regi av NFR. Samlet offentlige FOU-satsing på fiskeri- og havbruk i Norge i perioden 1990–2002, var ca. 6 mrd. NOK. (Ca. 1,5 mrd. NOK til laks og ørret). Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (Forskningsavgift – 3 ‰ av FOB-verdien). | Midler kanalisert gjennom: «Comision Nacional de Investigacion Cientifica y Technologica» (CONICYT), eller «Corporacion de Fomento de la Produccion» (CORFO) som delfinansierer forskningsinnsats. Samlet offentlig støtte til fiskeri- og akvakultur i perioden fra 1991 til 2002, ca. 46 mrd. CLP. (ca. 490 mill. NOK). |

## 5.5.1 Organisering av FoU

### Norge

Innenfor norske myndigheter har det vært ulikt syn på hvordan myndighetsansvar ovenfor de ulike delene av akvakulturnæringen skal fordeles. Dette har også gitt seg utslag i en fragmentert organisering av det offentlige innovasjonssystem. Landbruksdepartementet har hatt ansvaret for offentlige FOU-institusjoner som Akvaforsk og Veterinærinstituttet, som har vært sterke miljøer på avl, fôr og fiskehelse. Fiskeridepartementet har hovedansvaret for forvaltningen av selve oppdrettsvirksomheten og finansieringen av havbruksforskningen.

Offentlige midler til havbruksforskning blir i hovedsak kanalisert gjennom Norges Forskningsråd, Universiteter og Høyskoler, og gjennom departementenes bevilgninger til forskningsinstituttene. Av de sistnevnte er Akvaforsk, Veterinærinstituttet, Havforskningsinstituttet, Fiskeriforskning og NIFES (Norsk Institutt for Ernærings- og Sjømatforskning) viktige aktører innen havbruksforskningen.

Blant universitetsinstituttene og de vitenskapelige høyskolene er følgende viktige for havbruksforskningen. Norges Fiskerihøgskole (Universitetet i Tromsø), Norges Landbrukshøgskole, Norges Veterinærhøgskole, Universitetet i Bergen, NTNU og Senter for Fiskeriøkonomi (NHH/SNF).

Høsten 2004 la den norske regjering fram en rapport hvor det ble foreslått en sammenslåing av norske institusjoner næringsrettet forskningsvirksomhet, og samtidig en integrering av forskning innen blå (fiskeri- og havbruk) og grønn sektor (landbruk). Forvaltningsrettet forskning med formål å gi kvalifiserte råd til myndig-

heter og forvaltning, er foreslått videreført som en egen enhet. Dette vil i hovedsak være havforskningsinstituttet. De to enhetene foreslås organisert som konserner, hvor navnet på den næringsrettede forskningsenheten vil være Norsk fiskeri- og matforskning AS (NOFIMA). I regjeringens forslag vil det nye konsernet omfatte følgende institutter: Matforsk (Ås), Fiskeriforskning (Tromsø), Norconserv (Stavanger), Akvaforsk (Ås, Sunndalsøra og Averøy) samt deler av Havforskningsinstituttet (Bergen). Hovedkontoret for NOFIMA er foreslått lagt til Tromsø.

Fra 01.01.2002 er innføringen av den sektornøytrale ordningen SkatteFUNN, også aktuell i havbrukssammenheng. SkatteFUNN gir skatteyttere som driver virksomhet i Norge et fradrag i skatt på inntil 20 % av kostnader til forsknings- og utviklingsprosjekter etter nærmere fastsatte regler. For søkere som eies med 25 % eller mer av virksomheter som er større enn EUs SMB-definisjon (flere enn 250 ansatte), er satsen 18 %. For øvrige bedrifter er satsen 20 %.

SkatteFUNN er en rettighetsbasert skattefradragsordning uten noen budsjettbegrensing. Dette innebærer at alle prosjekter som tilfredsstiller lov og forskrift, gir rett til skattefradrag.

Dersom prosjektet gjennomføres av virksomheten selv, er kostnadsrammen 4 mill. kroner per år. Gjennomføres prosjektet i samarbeid med en godkjent forskningsinstitusjon, er den øvre rammen 8 mill. kroner.

Ordningen er hjemlet i skatteloven og administreres av Norges forskningsråd i samarbeid med Innovasjon Norge (tidligere SND).

Med utgangspunkt i at Norge har vært tyngdepunktet for utvikling av den kommersielle kultiveringen av laksefisk, har også en stor del av den private forskningsinnsatsen fra privat sektor også funnet sted i Norge. Forselskapene er klare eksempel på dette, hvor de tre største aktørene i verden har sine forskningssentra lokalisert i Norge. Det samme gjelder også for sektorer som leverer utstyr og teknologi til laksenæringen.

## Chile

Det står både offentlige og private institusjoner bak den chilenske forskningsinnsatsen til akvakulturnæringen. Retningslinjene for offentlig forskningsinnsats finnes i en «nasjonal politikk for vitenskap og teknologi». Grunnleggende prinsipper her er blant annet:

- å øke Chile sin konkurransedyktighet og produktivitet og nasjonal levestandard gjennom vitenskap, teknologi og innovasjon
- å progressivt involvere private selskaper i finansieringen og nyttiggjøringen av vitenskapelig og teknologisk utvikling
- å legge til rette for at vitenskapelig og teknologisk utviklingsarbeide skal bidra til en bærekraftig utvikling av landet.

«Instituto de Fomento Pesquero» (IFOP) er et non-profit teknologisk institutt som kontrolleres av CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), som igjen er underlagt Finansdepartementet. IFOP ble stiftet i 1965, og har tradisjonelt hatt en forskningsprofil rettet mot bestandsvurdering og fangst i de tradisjonelle fiskeriene,

men har i takt med fremveksten i akvakultur hatt et økende fokus mot denne sektoren.

«Instituto Tecnológico de Salmon» (INTESAL), er den teknologiske delen av oppdretterforeningen i Chile, som har til formål å formidle informasjon av teknologisk og vitenskapelig art i næringen. Intesal ble dannet i 1994, og koordinerer ulike forskningsprosjekter og programmer, særlig innen områdene kvalitet, helse og miljø. I 1999 ble Intesal også sertifisert til å drive teknisk- og produksjonsrettet kursvirksomhet. «Fundacion Chile» ble stiftet i 1976, i et samarbeid mellom chilenske myndigheter og ITT Corporation fra USA. En viktig modell i arbeidet til Fundacion Chile er å utvikle ideer og ny teknologi i egne selvstendige forretningsenheter, som etter hvert selges ut for å finansiere videre FoU-innsats. Fundacion Chile er nok den forskningsinstitusjon som har hatt størst betydning for akvakultursektoren i Chile. I tillegg har flere av universitetsmiljøene i Chile vært sentrale institusjoner innen FOU-arbeidet. Universidad Austral de Chile og Universidad de Los Lagos.

## 5.5.2 Finansiering og omfang av FoU-virksomhet

### Norge

Størstedelen av offentlige midler til FoU-innsats i havbruksnæringen kanaliseres gjennom Norges Forskningsråd. I perioden 1990–2000 var ca. 50 % finansiering av prosjekter i regi av Forskningsrådet. Universitetsinstitutter og vitenskapelige høyskoler står for ca. 15 %. Statlige forskningsinstitusjoner står for ca. 15 %, mens de resterende 25 % går gjennom departementene, stiftelser og andre bransjeinstitutt.

Samlet offentlige FOU-satsing på fiskeri- og havbruk i Norge i perioden 1990–2002, beløper seg til ca. 6 mrd. NOK. Av dette har vel halvparten vært rettet mot havbrukssektoren. Av dette har igjen ca. halvparten vært rettet mot forskning på laks og ørret.

Fra 1. januar ble en lovpålagt FOU-avgift på 3 ‰ av verdien av all norsk sjømat-eksport innført. Disse midlene forvaltes av Fiskeri- og Havbruksnæringens Forskningsfond (FHF). FHF behandler ikke enkeltsøknader, men skal i samarbeid med blant andre Norges Forskningsråd, Innovasjon Norge (tidligere SND) og næringsorganisasjonene prioritere områder og aktiviteter hvor forskningsinnsatsen skal fokuseres.

I perioden fra 2001 t.o.m. 2004 har norsk eksport av sjømat fra havbrukssektoren bidratt til ca. 150 mill. NOK i fondsmidler i FHF.

### Chile

Offentlige midler til FoU-satsning i Chile blir i all hovedsak kanalisert gjennom enten «Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica» (CONICYT), eller «Corporación de Fomento de la Producción» (CORFO).

«Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico» (FONDEF), er den instansen under CONICYT hvor de største tilskuddene ytes. FONDEF ble startet opp i 1991, og har siden bidratt med midler til fiskeri og havbruksnæringen.

Under CORFO's paraply, er det «Fondo de Desarrollo Tecnológico y Productivo» (FONTEC) og «Fondo de Desarrollo e Innovación» (FDI) som er de viktigste instrumentene. FONTEC ble i likhet med FONDEF stiftet i 1991, mens FDI startet opp fra 1995.

Midlene som kanaliseres både gjennom CONICYT og CORFO del-finansierer forsknings- og utviklingsprosjekter.

FONDEF finansierer typisk 45–50 % av et prosjekts totalkostnad, mens den utførende institusjon (universitet eller non-profit institusjon) og private aktører finansierer resten.

FONTEC har gjennom ulike programmer tilsvarende policy for del-finansiering av prosjekter med mellom 20 og 50 % av totalkostnaden.

I tillegg kanaliseres en del offentlige midler gjennom FIP (Fondo de Investigacion Pesquera), som administreres av Subpecsca, og ble opprettet i 1991. Hovedsakelig innenfor fiskeriene, men siden 1995 – også en del prosjekter innen havbruk.

Samlet offentlig støtte til fiskeri- og akvakultur gjennom de nevnte finansieringskanaler i perioden fra 1991 til 2002, er på vel 46 mrd. CLP. Med dagens valutakurs (NOK/CLP 0,0105), tilsvarer dette ca. 490 mill. NOK. Av dette har ca. 56 % blitt kanalisert gjennom FONDEF, 41 % gjennom de to fondene under CORFO (FONTEC & FDI), mens de resterende 3 % har gått gjennom FPI.

## 5.6 Andre næringspolitiske rammevilkår som påvirker konkurransevnen

### 5.6.1 Kredittlovgivningen

Kredittlovgivningen påvirker næringslivets konkurransevne først og fremst gjennom innflytelsen på generelle kredittforhold. Fram til midten av 1980-tallet var det for eksempel sterke restriksjoner på internasjonal finansiering som skapte betydelige forskjeller i kapitalkostnader mellom land. I dag er internasjonale finansmarkeder sterkt integrerte. Det er frie kapitalbevegelser i EU og få begrensninger på internasjonale kapitalbevegelser generelt. Både Chile og Norge har internasjonalserte finansmarkeder, selv om det er visse restriksjoner på direkte investeringer og internasjonalt eierskap. Chiles internasjonale kredittrating er over de siste årene sterkt forbedret. Over tid kan det forventes at de generelle rentenivåene i Norge og Chile vil utvikle seg i takt med langsiktige inflasjonsforventninger og at oppdretts-selskaper i Norge og Chile generelt vil ha adgang til det samme globale finansmarkedet.

Det meste av kredittene til selskapene formidles likevel via banker som er underlagt nasjonal banklovgivning. Banklovgivningen i de to landene regulerer blant annet bankenes evne til å ha eierandeler i selskaper på lånesiden og til å utsette oppgjør av misligholdte lån. På disse områdene er det forskjeller mellom norsk og chilensk banklovgivning som kan ha konsekvenser for bankenes involvering i næringen.

Forskjellene påvirker sannsynlighet for konkurs og tvangsrealisering av betydelige aktiva. Spørsmålet om samfunns- og næringsøkonomiske konsekvenser av ulik kredittlovgivning og ikke minst konkurslovgivning og praksis, er komplisert. På den ene siden kan strenge restriksjoner på bankenes handlingsalternativer føre til et for høyt antall konkurser. Siden konkursbehandling alltid vil være en omstendelig prosess, kan et høyt antall konkurser bety diskontinuitet i drift og tap av organisatorisk kompetanse. På den annen siden kan en svært fleksibel håndtering av lånemislighold innebære at ressurser i for liten grad frigjøres fra aktuell anvendelse og gjøres tilgjengelig for andre eiere. Vår analyse i dette kapitlet vil være begrenset og kan derfor kun belyse enkelte av problemstillingene rundt kredittlovgivning og håndtering av selskapers insolvens.

## Norge

Kredittlovgivningen kan ha indirekte innvirkning på laksenæringen gjennom kreditors relasjoner til det enkelte selskap. Lov om forretningsbanker (LOV 1961-05-24 nr. 02) har bestemmelser om bankers adgang til å eie andre selskaper. Ifølge § 24 i loven må ikke den bokførte verdi av en forretningsbanks beholdning av aksjer og andeler overstige 4 % av bankens forvaltningskapital etter siste års regnskap (Kredittilsynet kan dispensere fra bestemmelsen). I 3. ledd i § 24 står det videre at bestemmelsene ikke er til hinder for at en bank overtar verdier som det nevnt til dekning av krav eller for å oppfylle en garanti, men den skal i tilfelle avhende de overtatte verdier så snart den kan få dekning for sitt krav, eller innen en av Kredittilsynet fastsatt frist, med mindre den på annen måte bringer det bokførte beløp for slike verdier under 4 % grensen.

Disse bestemmelsene påvirker laksenæringen i den grad bankene, i kriser for laksenæring og selskaper, eventuelt går inn på eiersiden som alternativ til å slå selskapene konkurs eller kreve realisering av betydelige aktiva. Ved å gå inn på eiersiden kan bankene hindre eller utsette at lån misligholdes gjennom tilførsel av egenkapital. Samtidig kan lån konverteres til egenkapital, dvs. at et tap på lånesiden i noen grad motvirkes ved økt beholdning av selskapsandeler. En slik endring kan ofte redusere tapet for banken i forhold til om banken var nødt til å kreve full innfrielse av lånet for å forhindre full tapsavskrivning.

Fristen for et insolvent eller likvid selskap til ved egen hjelp å komme på fote kan også forlenges ved at tapsavskrivning kan utsettes.

Det norske regelverket i forhold til når banker må ta tap på lån er fra 01.01.2005 noe endret i og med at det pågår en tilpassning til internasjonale regnskapsstandarder.

I forhold til det gamle regelverket er det i denne sammenheng paragraf 4 i forskrift om bankers vurdering av tap på utlån, garantier mv. (FOR 1991-11-14 nr. 4 236) som er aktuell. Her heter det at institusjonen skal vurdere påregnelig tap på engasjementet og foreta nødvendig tapsavsetning når institusjonen har identifisert et engasjement som tapsutsatt som følge av mislighold, konkurs eller gjeldsforhandling, rettslig inkasso, utlegg, utpanting eller andre forhold på kundens side som svikt i likviditet, soliditet, inntjeningssevne og verdien av foreliggende sikkerheter. Et utlån skal ansees som misligholdt når kunden ikke har betalt forfalte terminer på utlån

eller når overtrekk på rammekreditt ikke er innekket som avtalt. Mislighold skal i alle tilfeller ansees å foreligge dersom en termin ikke er betalt innen 90 dager etter forfall eller en rammekreditt har vært overtrukket i mer enn 90 dager. En kan med andre ord si at den generelle fristen for å ta tap på utlån i Norge har frem til i dag vært på 90 dager. Bankene har med denne fristen i forbindelse med mislighold vært tvunget til å gjøre en særskilt vurdering av den respektive lånetager. En kan imidlertid si at bankene har i betydelig grad kunne gjøre bruk av skjønn ved vurderinger av eventuelle tapsavsetninger.

I forhold til det nye regelverket som gjelder fra 01.01.2005 (FOR 2004-12-21 nr. 1740) skal det beregnes tap på utlån dersom det finnes objektive bevis på at en tapshendelse har inntruffet etter første gangs balanseføring av utlån, og den taphendelsen reduserer utlånets estimerte fremtidige kontantstrømmer. Det skal da beregnes tap på utlån som forskjellen mellom balanseført verdi og nåverdien av estimerte fremtidige kontantstrømmer neddiskontert med effektiv rente. Objektive bevis på at et utlån har verdifall inkluderer observerbare data institusjonen har kjennskap til hos debitor og i forhold til institusjonens relasjon til debitor. En kan med andre ord si at det også i forhold til det nye regelverket er rom for at bankene benytter seg av eget skjønn. Fristen for en særskilt vurdering etter 90 dager inngår ikke i det nye regelverket. Det skal være en overgangsperiode fra gammelt til nytt regelverk i 2005.

Ved en konkurs vil verdiene komme på markedet og en eventuell restrukturering av selskapene og et langsiktig skifte av eierskap blir mer sannsynlig. Bankene har her i stor grad en mulighet til å «vente å se» om krisen eventuelt er forbigående slik at de kan få inn sine krav. Konesjonslovgivningen for oppdrettsanlegg gir også et insitament for bankene til å unngå konkurs siden selskapene ved konkurs vil miste konsesjonen. Dermed taper kreditorene en potensielt svært vesentlig del av selskapsverdien samtidig som bankene også står i fare for å miste markedsandeler i næringen. Kreditt- og konsesjonslovgivningen i Norge kan med andre ord på dette punktet bidra til at en eventuell restrukturering av næringen uteblir eller i beste fall blir utsatt.

Panfish er et eksempel på bankenes eierengasjementer i selskaper som var utsatt for finansiell krise. I Panfish satt Nordea med 45,41 % og DNB Nor med 26,42 % av aksjene inntil nye aksjonærer kom inn i selskapet i 2005<sup>29</sup>. Alternativet til bankenes eierengasjementer var sannsynligvis at selskapet var brakt til opphør, eiendelene realisert eller kontrollen med selskapene var blitt overdratt til andre investorer tidligere. Siden Panfish er et selskap med en stor del av aktivitetene utenfor Norge, ville alternativet kunne påvirket forløpet i en mulig internasjonalisering og strukturendring. Forventningene som ble uttrykt i forbindelse med inntreden av nye aksjonærer i Panfish tyder på at endringen på eiersiden ble tolket som et signal om økte sannsynlighet for strukturendring i bransjen. I så fall kan det være grunn til å anta at forlengelse av bankenes engasjementer ville virket konserverende på strukturen.

## Chile

The General Banking Act legger føringer for finansnæringen i Chile, og er generelt noe strengere enn banklovgivningen i Norge. Bankene kan i Chile ikke kjøpe aksjer

direkte, det må gå gjennom en megler. Videre er det krav om at banken ikke kan eie mer aksjer enn maksimalt 5 % av verdien til meglers aktiva. Bankene kan også ta imot aksjer fra selskapene for dekning av gjeld, men må da selge aksjene innen 6 måneder eller bokføre tap. Dette regelverket håndheves veldig strengt og det gis ingen dispensasjoner slik at bankene kan beholde aksjene på mer permanent basis<sup>30</sup>. Et annet forhold som gjør sitt til at banklovgivningen i Chile er streng er kravet om at banken skal bokføre tap hvis selskapene ikke klarer å holde sine forpliktelser ovenfor banken. Hvis banken ikke har fått sitt utestående senest 19 dager etter betalingsfrist for hver termin så skal banken ta tap på en del av lånet.

Alle de nevnte reglene i Chile gjør sitt til at bankene er strengt satt og har lite handlingsrom i forhold til krisesituasjoner for næring og selskaper. Bankene må i større grad enn norske banker ta tap relativt raskt, og de kan ikke gå inn å «redde»/holde liv i selskaper ved å gå inn på eiersiden over en lengre periode.

## 5.6.2 Virkemiddelapparatet

### Norge<sup>31</sup>

Innovasjon Norge (IN) tilbyr produkter og tjenester som skal bidra til å utvikle distriktene, øke innovasjonen i næringslivet over hele landet og profilere norsk næringsliv og Norge som reisemål. IN har 4 hovedtjenester; finansiering, kompetanse, nettverk eller profilering. Innovasjon Norge overtok fra 1. januar 2004 oppgavene til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Norges Eksportråd, Statens Veiledningskontor for Oppfinnere (SVO) og Norges Turistråd. Med kontorer i alle fylker og i mer enn 30 land over hele verden<sup>32</sup>. IN bistår norsk næringsliv for å fremme handel på det internasjonale markedet, enten det gjelder eksport eller utenlandske investeringer.

Hovedmålet for IN er merverdi som kan kompensere for et høyt kostnadsnivå, i forhold til dette bidrar IN i utviklingsprosjekter innenfor sjømatnæringen som gir økt lønnsomhet og høyere verdiskapning.

IN bidrar i prosjekter som gir produktene en tilleggsverdi i form av dokumenterte egenskaper/spesialisert bearbeiding. Utgangspunktet må være å få en høyere pris som dekker kostnadene og gir lønnsomhet. Ferskhet, kvalitet, leveringsdyktighet, pålitelighet, dokumentasjon og logistikk er sentralt. I tillegg til vanlige vurderingskriterier av bedrift og prosjekt, legger IN vekt på at bedriftene skal ha en strategi som på tilfredsstillende måte fokuserer konkurransevne; identifiserer konkurransefortrinn; samt redegjør for langsiktig markedsrelasjon og råstofftilgang. Prosjekter skal være forankret i en slik strategi.

Helheten gjennom verdikjeden står sentralt. Resultatkriterium er at verdien per råstoffenheter øker ved at det oppstår merverdi i markedet.

Næringen har generelt overkapasitet og IN skal ikke medvirke til en (utilsiktet) konkurransevridning mellom bedriftene. Regional «suboptimalisering» skal også unngås.

IN har nær 60 medarbeidere i kystfylkene og utekontorene som har allsidig kompetanse på marin nærings- og markedsutvikling. Det er under oppbygging faglige marine nettverk som skal knytte denne kunnskapen sammen. For generelt å utvide markedet for sjømatprodukter har IN et samarbeid med

Eksportutvalget for Fisk. I nært samarbeid med Forskningsrådet og FHF (Fiskeri- og havbruksnæringens Forskningsfond) finansierer også IN en rekke forsknings og utviklingsprosjekter som tar sikte på å gi næringen grunnlag for nye produkter/prosesser for å øke lønnsomhet og konkurranseevne.

IN deltar videre i utviklings- og investeringsprosjekter. Hvilke virkemidler som kan anvendes i form av lån og tilskudd avhenger av prosjekttype og tilhørighet.

Ovenfor havbruksnæringen har IN de siste årene bidratt med bedriftsutviklings-tilskudd, distriktsrettede risikolån, etablererstipend, investeringstilskudd, garantier, risikolån og utviklingstilskudd.

**Tabell 5.8 Tilsagn om støtte fra Innovasjon Norge til havbruksnæringen 2001–2004**

| <b>Formal/ar</b>                          | <b>2001</b>        | <b>2002</b>        | <b>2003</b>        | <b>2004</b>       |
|-------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Annet                                     | 2 915 000          | 75 000             | 2 640 000          | 36 000            |
| Kapasitets utvidelse                      | 20 400 000         | 3 171 000          | 10 225 000         | 2 000 000         |
| Kapital styrking                          | 500 000            |                    | 19 600 000         | 5 885 000         |
| Regional næringsutvikling                 | 425 000            | 1 650 000          | 1 488 980          | 860 000           |
| Nyetablering med nyskaping                | 63 041 000         | 96 421 000         | 26 244 000         | 14 285 000        |
| Nyskaping i eksisterende Foretak          | 104 572 500        | 79 030 000         | 26 325 525         | 27 274 000        |
| Tilpasning, omstilling og rasjonalisering | 300 000            | 4 799 000          | 1 343 000          | 1 232 476         |
| Tradisjonell nyetablering                 | 22 510 000         | 18 605 750         | 12 734 400         | 6 217 600         |
| Utredning                                 | 1 985 000          | 1 560 000          | 200 000            | 260 000           |
| Videre utvikling av Bedrifts funksjoner   | 3 521 000          | 3 130 000          | 3 198 000          | 920 000           |
| <b>Totalt</b>                             | <b>220 169 500</b> | <b>208 441 750</b> | <b>103 998 905</b> | <b>58 970 076</b> |

1) Tallene for 2004 inkluderer bare tilsagn om støtte tom 3. kvartal

Kilde: Fiskeri- og kystdepartementet (tall fra Innovasjon Norge)

Tabell 5.8 viser en oversikt over tilsagn om støtte til havbruksnæringen fra 2001 og til 2004<sup>33</sup>. Tallene er gruppert etter formålet med tildelingen. Vi ser at støtten fra Innovasjon Norge til havbruksnæringen har gått ned betydelig de siste årene.

## Chile

ProChile<sup>34</sup> er et halvoffentlig institutt under utenriksdepartementet, hvis formål er å fremme chilensk eksport. ProChile har tretten regionkontorer, i tillegg til hovedkontoret i Santiago. I tillegg opererer ProChile gjennom mer enn 50 utekontorer<sup>35</sup> rundt om i verden. ProChile bistår chilenske eksportører i å etablere kontakt med kunder og samarbeidspartnere i de ulike markedene, og utarbeider rapporter og markedsstudier i en rekke markeder for de ulike eksportsektorene. ProChile organiserer og delfinansierer også chilensk deltagelse på utstillinger, messer og studieturer, og arrangerer kurs og seminarer i Chile som skal bidra eksportfremmende.



ProChile er i utgangspunktet en sektornøytral organisasjon, og har ikke særskilte finansielle støtteordninger i form av tilskudd eller lån, slik som Innovasjon Norge.

Det finnes en offentlig støtteordning til såkalt «utradisjonell eksport», hvor det offentlige subsidierer inntil 9 % av eksportverdien for et produkt, gitt at eksportverdien på nasjonalt nivå i foregående år ikke oversteg visse maksimumsgrenser.

Grensene for dette har vært som følger:

- Støtte tilsvarende 9 % av eksportverdien for produkter hvis samlede eksportverdi ikke overstiger USD 10 mill. per år
- Støtte lik 5 % av eksportverdien dersom samlet eksportverdi var mellom USD 10 mill. og USD 15 mill. per år
- Støtte lik 3 % av eksportverdien dersom samlet eksportverdi var over USD 15 mill. men lavere enn USD 18 mill. per år.

## 5.7 Næringspolitikken i Norge og Chile – oppsummering og sammenligning

Generelt kan det sies at laksenæringen i Norge er sterkere regulert enn næringen i Chile, spesielt innenfor regulering av produksjon og regulering av eierskap. Det later også til at regelverket i Norge er mer omfattende i forhold til miljø og veterinære krav, her ser det imidlertid ut til at Chile kommer etter da det har skjedd en del de siste årene.

### Produksjonsregulerende rammer

Inntil 01.01.2005 har norsk laksenæring hatt fôrkvoteordningen som har gitt en begrensning i bruken av den viktigste innsatsfaktoren i produksjon. Ordningen er nå opphevet, men fortsatt reguleres produksjonen gjennom konsesjonsordningen, tetthetsbegrensinger og en begrensning av maksimal tillatt biomasse knyttet til hver enkelt konsesjon. Opphevingen av fôrkvoteordningen og overgang til maksimal tillatt biomasse gir trolig mulighet for vekst i biomassen. Et annet moment som kan ha betydning for konkurranseevnen er at de ekstremt energitette fôrtypene ikke er så nødvendig lenger. Energi i fôret og billigere og magrere fôr kan komme i tillegg. I Chile er det også en konsesjonsordning, men her begrenses produksjonen kun i forhold til overflatearealet på mærene. Konsesjonsområdet måles i hektar og den utnyttede overflaten i mærene skal ikke overstige 1/20-del av konsesjonens overflate. Det er med andre ord ingen tetthetsbegrensinger eller begrensninger til hvor dype mærene kan være.

I Norge kan det ikke gis tillatelse til erverv som innebærer at erververen vil kontrollere mer enn 35 % av samlet konsesjonsvolum, også her ser vi en flik av distriktpolitikken da ingen kan eie mer enn 50 % av totalt konsesjonsvolum innenfor en av fiskerimyndighetenes regioner. I Chile er det ingen slike begrensninger, men også der må endringer i eierskap av konsesjoner varsles utstedende myndighet samt at selskaper med utenlandske eierinteresser skal ha forhåndsgodkjenning før konsesjon kan tildeles. Per i dag er det ingen selskaper som kommer opp i slike

eierandeler, men ved større fusjoner kan også dette aktualiseres. En skal heller ikke se bort fra at disse eierbegrensningene har hatt en viss betydning for utformingen av den strukturen som tross alt er i norsk laksenæring.

## Helse- og miljøkrav

Når det gjelder helse og miljøkrav så har det i Norge over lenger tid vært et strengt regelverk. Kontroll og tilsyn er godt utbygd i forhold til hele verdikjeden, det forebyggende arbeidet vektlegges. I forhold til Chile er inntrykket at forebygging i sterkere grad er vektlagt de senere årene, men tidligere er det tiltaksarbeid knyttet til spesielle hendelser både i forhold til miljø og veterinære forhold som har dominert. Regelverket knyttet til tilsyn og kontroll synes å være noe strengere i Norge i forhold til at det kreves hyppigere kontroll av alle typer anlegg og produksjoner. Miljøundersøkelser ved etablering og drift av oppdrettsvirksomhet skal gjennomføres i begge land.

Det er bare Norge som har en egen forskrift angående krav til teknisk standard på oppdrettsanlegg, Chile har også reguleringer som berører dette, blant annet knyttet til tiltak for å hindre rømming. Ut fra det som har kommet fram i dette prosjektet er det imidlertid grunn til å tro at det norske regelverket er noe strengere og mer omfattende enn det chilenske. Det stilles blant annet krav om sertifisering av både lokaliteter og anlegg samt at det stilles krav om dugelighetsbevis som må innhentes på nytt ved vesentlige endringer på anlegget. Det vil her ikke bli gått nærmere inn på hva forskjellene knyttet til krav til teknisk standard mer spesifikt har å si for konkurranseevnen, da dette ikke anses som en av de største konkurranseulempene, spesielt ikke på lang sikt.

Generelt virker det som regelverket knyttet til miljø har mange likhetstrekk i de to landene. Regelverket knyttet til helse og miljøkrav anses ikke å gi det ene landet vesentlige fordeler eller ulemper i forhold til konkurranseposisjonen, spesielt ikke på kort sikt.

## Skatte- og avgiftsniva

Beskrivelsen av det generelle skatte- og avgiftsnivået er tatt med for å gi et bilde på hvordan deler av «den brede næringspolitikken» kan virke på laksenæringen. Her kan en se at den nominelle skattesatsen er betydelig høyere i Norge i forhold til Chile, og spesielt etter at beskatningen av aksjeutbytte blir endret i 2006 vil Chile ha en gunstigere aksjebeskatning enn Norge. I Norge er det imidlertid muligheter for konsernbidrag, samt at tilveksten i beholdning av fisk i oppdrettsanlegg ikke regnes som skattepliktig inntekt. Disse to forholdene fører til at en i enkelte tilfeller vil få en lavere effektiv skattesats i Norge i forhold til i Chile. For øvrig er det som nevnt vanskelig å sammenligne skattenivået i ulike land.

I forhold til det spesielle avgiftsnivået for laksenæringen i de to landene, så er det ingen tvil om at det er Norge som har det høyeste avgiftsnivået. Spesielt i forhold til tilsyn og kontroll er kostnadene for næringen høyere enn i Chile. Det er imidlertid nå bestemt at det chilenske landbruksdepartementet skal etablere et mattilsyn i løpet av 2005, men det er ikke kjent hvordan dette skal finansieres og hva dette har å si for laksenæringen i Chile. I tillegg til avgifter og gebyrer knyttet til tilsyn og

kontroll har også Norge særegne ordninger i eksportavgiften og forskningsavgiften. Disse avgiftene gir også næringen positive effekter i form av generisk markedsføring av norsk laks og forskningsresultater, men det er viktig å være klar over at slike fellestiltak kan bidra til å støtte opp om en segmentert struktur i næringen. Hvis alt ansvar og aktivitet knyttet til blant annet forskning og markedsarbeid hadde vært lagt til den enkelte bedrift ville dette i større grad favorisert en mer konsolidert struktur.

## **FoU-politikk**

Når det gjelder forskningsresultatene er det imidlertid viktig å påpeke at en stor del av forskningens resultater vil være allment tilgjengelige også internasjonalt. Både teknisk forskning og produktutvikling som spres via teknologileverandørene og mindre produktrettet forskning som publiseres i internasjonale tidsskrifter, blir dermed vanskelig en varig fordel for et enkelt lands laksenæring.

En del av forskningen i Norge finansieres av norsk aktører til tross for at resultatene oftest også spres til konkurrenter. Dels kan dette skyldes at man ønsker å oppnå et visst teknologisk forsprang og dels frykt for at man uten å være på teknologifronten lett kan havne i en bakevje. I forhold til Chile kan en trygt si at Norge har vært et foregangsland i forhold til forskning og utvikling, den offentlige innsatsen til FoU har de siste 10–15 årene vært betydelig høyere i Norge enn i Chile. Det er vanskelig å anslå hva dette har å si for næringen i Norge og hvor mye av forskningsresultatene som kommer andre land til nytte. Det er i dette prosjektet ikke gått nærmere inn på disse problemstillingene.

## **Andre næringspolitiske forhold som påvirker konkurranseevnen**

På samme måte organiseringen av forskningen gjennom Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond, markedsarbeidet som Eksportutvalget for fisk utfører samt kollektive tiltak utført av tilsynsmyndighetene, gir virkemiddelapparatet og dels banklovgivningen i Norge også føringer for strukturen i laksenæringen og næringens konkurranseevne. I Norge har en av oppgavene til Innovasjon Norge (tidligere SND) vært å bidra til økt konkurranseevne i næringslivet, deriblant også i havbruksnæringen. Innovasjon Norge har bidratt med midler direkte til næringen, i tillegg har virkemiddelapparatet bidratt med kompetanse samt at det tidligere Eksportrådets aktivitet også burde virke positivt i forhold til næringens konkurranseevne. Overføringene fra Innovasjon Norge har gått ned betydelig de siste årene.

Når det gjelder kredittlovgivningen kan det virke som at regelverket er mer liberalt i Norge sett i forhold til Chile, noe som kan ha virket inn på strukturen i den norske laksenæringen. Bankene har blant annet gått inn på eiersiden for å unngå for store tap i kriser, noe som kan ha utsatt eventuelle konkurser med mulighet for påfølgende strukturendringer i næringen.

## 5.8 Forestående endringer i næringspolitiske rammevilkår

### 5.8.1 Verning av nasjonale laksefjorder i Norge

I forhold til lokalisering av oppdrettsanlegg tas det i Norge i dag hensyn til villaksen. Det er i dag 52 midlertidige sikringssoner, hvor det ikke er lov til å øke eller utvide produksjonen på allerede etablerte lokaliteter. Det blir heller ikke tildelt nye lokaliteter i disse sikringssonene. I 2003 ble det bestemt at 21 nasjonale fjorder og 37 nasjonale laksevassdrag skulle vernes (jf. Innst. S. Nr. 134 (2002–2003)). Stortinget har videre forutsatt at om lag 50 vassdrag skal vernes til sammen, og Direktoratet for naturforvaltning har anbefalt at 19 nye fjorder og 27 vassdrag skal vernes. Slik at med allerede vedtatte vernede vassdrag, er antallet oppe i 53 vassdrag. 90 oppdrettskonsesjoner er på en eller annen måte berørt av Direktoratets anbefaling. Fiskeri- og kystdepartementet jobber nå med en forskrift som skal gi rammene oppdrettsvirksomhet i vernede fjorder og det forventes at hvilke fjorder som skal vernes blir fastsatt til høsten og at vernetiltakene vil tre i kraft fra 01.01.2006. Når dette vernet trer i kraft vil de 52 midlertidige sikringssonene oppheves, slik at vernet vil slå ulikt ut for ulike konsesjoner avhengig av hvor de er lokalisert i dag, hvilke fjorder som blir vernet og hvor strenge krav som blir satt til laksenæringen i forbindelse med vernevedtaket. Sett ut fra dagens lokalisering og fremtidig vern vil konsekvensene for den enkelte konsesjon avhenge av om konsesjonen er:

- Lokalisert i en fjord som ikke har vært i sikringssonen, og som ikke blir vernet
- Lokalisert i en fjord som ikke har vært i sikringssonen, men som blir vernet
- Lokalisert i en fjord som har vært i sikringssonen og som blir vernet
- Lokalisert i en fjord som har vært i sikringssone, men som ikke blir vernet.

De som blir rammet av vedtaket vil få erstatning, men hvordan og hvor omfattende denne erstatningen vil bli er enda ikke vedtatt.

### 5.8.2 Ny akvakulturlov i Norge

Lov om oppdrett av fisk, skalldyr mv (LOV 1985-06-14 nr. 68) er snart 20 år gammel og havbruksnæringen har siden 1985 gått gjennom en omfattende utvikling. Det vil også skje endringer i næringen fremover, og i tillegg til at havbruksvirksomhet vil bli et mer mangfoldig begrep gjennom etablering av virksomhet av nye produksjonsmuligheter, vil fiskevelferd, mattrygghet, miljøvennlig produksjon, avveining av interesser i kystsonen og markedsadgangen være temaer som må tas hensyn til i framtiden. Politiske mål og oppfatninger om det offentliges rolle har også endret seg og det er i dag behov for en lovgivning som i større grad legger til rette for fremtidsrettet næringsutvikling og mer tidsriktige rammer for offentlig forvaltning.

Dette er noe av Fiskeri- og kystdepartementets begrunnelse for ny havbrukslov. Departementet har så i arbeidet med loven tatt utgangspunkt i 4 fokusområder:

1. *Vekst og nyskaping i næringen – lønnsombet og innovasjon i lys av Norges internasjonale konkurranse situasjon*
2. *Forenkling for næring og forvaltning – effektivisering og brukervennlighet*
3. *Miljø – tidsriktig og helhetlig miljøregime*
4. *Forholdet til andre brukerinteresser i kystsonen – en mer effektiv arealutnyttelse.*

Nedenfor går vi raskt igjennom noen punkter i den nye loven som kan ha betydning for næringens konkurranseevne.

Målsettingene med loven er noenlunde de samme som tidligere, men en kan se en ny vektlegging av bl.a. konkurranseevne og lønnsomhet. I lovens formål heter det at «Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsombet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til næringsutvikling på kysten», noe som til en viss grad skiller seg fra den gamle oppdrettslovens formål: «Formålet med loven er å bidra til at oppdrettsnæringen kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring». Selv om de samme elementene er med i begge formålsparagrafene synes den nye loven å vektlegge lønnsomhet og konkurransekraft og i tillegg næringsutvikling mer enn den gamle, hvor en i ordlyden legger mer vekt på bærekraftighet og distriktshensynet i større grad.

Det meste av virkemidlene i dagens oppdrettslov videreføres, men av nye forslag i loven kan følgende nevnes:

### **Forenkling og effektivisering av saksbehandlingsprosesser**

Det legges til rette for en bedre samordning av søknadsprosesser i forhold til næringsutøveren. I loven heter det at myndighetene plikter å foreta en effektiv og samordnet søknadsbehandling, og at departementet har fullmakt til å fastsette nærmere hvordan dette skal skje. Det kan være aktuelt å vurdere saksbehandlingsfrister både for fiskerimyndighetene og for annet sektorregelverk.

Det gjenstår imidlertid å se om dagens saksbehandlingstid, som i dag i gjennomsnitt er i overkant av ett år, for behandling av søknader om tillatelse til akvakulturvirksomhet, vil gå ned ved innføringen av den nye loven.

### **Registrering, overføring og pantsettelse av akvakulturtillatelser**

I dag er det etablert en overføringslignende ordning for overføring av tillatelser mellom private, ellers tillater ikke dagens lovverk overføring av slike tillatelser. I henhold til den nye loven vil det imidlertid bli en lovfestet rett til å kunne overføre tillatelser, samt mulighet for pantedgang i akvakulturtillatelser. Forslaget om overføring av pant av tillatelser uten offentlig godkjenning representerer en ny handlefrihet for næringen i forhold til omstrukturering etter en foretningmessig vurdering. Forslaget vil bedre næringens kapitaltilgang gjennom at sikkerheten for bankene øker, dette vil også kunne gi billigere kapital gjennom lavere risikopremie, samt at næringens mulighet til å foreta foretningmessige disposisjoner øker. Det foreslås videre at det opprettes et akvakulturregister for at pantet skal få nødvendig rettsvern.

## Miljø

Dagens miljøbestemmelser videreføres og klargjøres og virkemidlene på miljøsidene er samlet i et eget kapittel i det nye lovforslaget. Det fastsettes videre ufravikelige krav til miljøstandard gjennom hele virksomhetens levetid i forhold til både etablering, drift og avvikling. Det innføres en opprydingsplikt ved avvikling når det gjelder opprydning av fysiske installasjoner mv. i sjø, samt tilbakestilling av miljøstand etter avsluttet drift. Forvaltningen gis adgang til å stille krav om økonomisk sikkerhet for gjennomføringen av opprydningen. Avhengig av type sikkerhet vil dette medføre en kapitalkostnad for næringen. Stiftelser eller fond kan være aktuelle for å bidra til kravene oppfylles på en god måte og som vil gjøre det mindre kostnadskrevenne for næringen. I den forbindelse signaliseres det at en offentlig pålagt avgift kan være aktuell for å finansiere et slikt fond.

### Forholdet til andre brukerinteresser i kystsonen – effektiv arealutnyttelse

I forhold til lovforslaget skal bestemmelser som gir klare retningslinjer for myndighetenes interesseavveining ved lokalisering av akvakulturvirksomhet lovfestes. Dette for å få til en arealbruk som gir grunnlag for størst mulig marin næringsutvikling og som tar hensyn til andre arealinteresser. 1) Søkers faktiske behov for produksjonsareal., 2) alternativ bruk av arealet til annen akvakulturvirksomhet og 3) vern, ferdsel og annen bruk av arealet, er tre viktige vurderingstemaer i forbindelse med geografisk avgrensning og plassering av akvakulturvirksomhet. Det skal foretas en helhetlig vurdering av disse tre forhold for å få en optimal arealutnyttelse og sameksistens med andre brukerinteresser.

En for sterk avveining i forhold til andre interesser i kystsonen vil naturlig nok kunne ha konsekvenser, spesielt for enkelte virksomheters konkurransevne.

## 5.9 Næringspolitiske strategier for laksenæringen i Norge og Chile

### 5.9.1 Generelt

Med næringspolitiske strategier mener vi strategier som legger føringer for hvordan de ressursene laksenæringen besitter forvaltes og utnyttes til beste for næringen og samfunnet for øvrig. Dette være seg spørsmål knyttet til viktige felles veivalg hele laksenæringen og den offentlige forvaltning står ovenfor. Ulike veivalg som kan danne grunnlag for ulike næringspolitiske reguleringer, krav og virkemidler.

I denne sammenheng kommer en også inn på mer overordnede spørsmål knyttet til hvordan næringspolitikken skal virke i forhold til andre politikkområder. Mer generelt; hva skal næringspolitikken bidra til? Ut fra dette vil vi gi kort oversikt over ulike teoretiske begrunnelser hvorfor næringspolitiske reguleringer kan benyttes.

Ut fra et teoretisk utgangspunkt kan næringspolitiske reguleringer innføres for å korrigere markedssvikt. Særskilt regulering av en næring vil påføre bedriftene

ekstrakostnader, men kan forsvares dersom reguleringen korrigerer for markeds- eller systemsvikt (for eksempel hensynet til miljø eller samlet FoU-innsats) (Regjeringsutvalget for marin verdiskaping 2003). Samfunnets behov for regulering kan komme på kant med bedriftenes og næringens behov for innovasjon. Det må i hvert tilfelle vurderes om den samfunnsmessige nytten er større enn kostnaden ved reguleringen.

Videre kan en benytte seg av reguleringer for å realisere politiske målsetninger som en antar det ikke er mulig å oppfylle gjennom bruk av markedsmechanismene. Dette kan være begrunnet i at en gjennom å regulere kan oppnå spesifikke fordelingsmål, for samlet sett å bidra til mer effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Reguleringer kan også benyttes for å bidra til vekstprosesser, noe som kan gjøres gjennom å stimulere tilbudssiden i økonomien. En annen måte å benytte reguleringer på er å stimulere til at vinnernæringer og vinnerregioner utvikles og som igjen gir bidrag tilbake til samfunnet for øvrig gjennom egen verdiskaping og ringvirkninger. Porters (1990, 1998) klyngeteorier tar utgangspunkt i en slik strategisk tilnærming. Koordineringsproblemer i innovasjonssystemer kan skape behov for regulering. På samme måte kan en gjennom bruk av offentlige virkemidler skape økt fokus på effektivitet og målstyring, og således heve en nærings konkurransevne.

Utover de situasjoner og strategiske tilnærminger som er nevnt kan vi ta med to kriterier som bør være oppfylt for at det skal være rasjonelt å regulere og innføre næringspolitiske virkemidler; Pareto-kriteriet og Kaldor-Hick-kriteriet. Ut fra Pareto-kriteriet er det rasjonelt å gjennomføre reguleringstiltak dersom det øker velferden til minst en aktør uten at andre får det verre. Mens det ut fra Kaldor-Hick-kriteriet bør det gjennomføres reguleringstiltak dersom den gruppen som realiserer en gevinst er i stand til å kompensere for taperne på en lønnsom måte, dvs. at nettoeffekten av reguleringstiltaket er positiv for samfunnet (Aarset and Lorentzen, 1998).

Til syvende og sist vil det være markedets krav som «regulerer» en rekke forhold både knyttet til sluttproduktet og produksjonsprosessen. Hvis myndighetene i det enkelte land imidlertid innfører og håndhever krav og reguleringer som er strengere enn det markedet krever, vil dette hemme næringens konkurransevne i det respektive land.

På en annen side kan et land som har markedsrett i forhold til øvrige aktører i markedet trolig til en viss grad legge føringer for hva markedet kan kreve av oppdrettere og foredlingsindustri i forhold til sluttproduktet og produksjonsprosessen.

Et annet sentralt tema i forhold til reguleringer er om markedet eller markedets aktører er i stand til å ta hånd om kollektive oppgaver selv, eller om myndighetene må ta seg av og regulere oppgaver som næringa som helhet bør samarbeide om. Det kan være flere forhold som gjør at næringa bør samarbeide og at enkelte oppgaver bør reguleres; skalafordeler kan være en årsak, felles opptreden for å skape markedsrett, eller felles opptreden for å regulere produksjonen kan være andre forhold som gjør at samhandling lønner seg. Det beste for næringa vil i mange tilfeller være at de er i stand til å samhandle slik at ikke myndighetene må gripe inn.

Mens i andre tilfeller vil det være nødvendig å ha et myndighetsregulert regime for at en nøytral part skal bestemme spillereglene.

## 5.9.2 Næringspolitiske strategier i Norge og Chile

En fellesfaktor for forskjellene i næringspolitiske strategier i Norge og Chile er at den norske næringspolitikken er underlagt andre ikke-sektorspesifikke nasjonale hensyn. I tillegg kan også næringspolitikken ses på som et direkte resultat av Norges handelspolitikk og er således på mange måter sammenfallende med de overordnede handelspolitiske strategiske valg Norge har tatt. På samme måte er den næringspolitiske strategiske retningen i Chile sammenfallende med landets offensive handelspolitiske strategier, og næringspolitikken er her en rendyrket sektorspesifikk politikk hvor næringsens konkurransevne settes i sentrum og er utgangspunktet for de reguleringer og tiltak som er innført.

### Næringspolitikken i Norge – en direkte refleksjon av handels-, distrikts- og miljøpolitikken

Produksjonsregulering/begrensingen i forhold til fôrkvotene er et direkte resultat av Norges forhold til EU, og således kan en si at denne delen av næringspolitikken er en direkte refleksjon av Norges handelspolitiske strategier. Vårt forhold til EU har gjort sitt til at vi har hatt en viss form for regulering, det er imidlertid et næringspolitisk valg i forhold til hvordan denne reguleringen skal gjennomføres. Denne reguleringen kunne også vært utført av næringa selv uten innblanding fra myndighetene hvis næringa var i stand til å samhandle. I Chile har handelspolitikken ikke gitt de samme føringene for næringspolitikken. Både handelspolitikken og næringspolitikken i Chile bygger likevel i større grad oppunder næringsens konkurransevne.

Den generelle regional- og distriktspolitikken som føres i Norge, med sterk vektlegging av geografiske hensyn, legger også sterke føringer på flere politikkområder. Spesielt gjelder dette næringspolitisk og landbrukspolitikken har på samme måte som fiskeri- og havbrukspolitikken hatt sterke elementer av distrikts- og regionalpolitiske målsettinger i seg. Laksenæringen er lokalisert i distriktene og har samtidig tilgang til generelle distriktpolitiske virkemidler, som også kan styrke konkurransevnen. Den differensierte arbeidsgiveravgiften er et eksempel på dette. Det legges imidlertid visse begrensninger på havbruksnæringen som er ment å ivareta andre hensyn enn vanlige krav til utøvelse av næringsvirksomhet (Regjeringsutvalget for marin verdiskaping 2003). Reguleringene knyttet til lokaliseringen av produksjon og eierskapsreguleringene, er elementer som legger føringer for næringen, som kan gi konkurranseulempen. Lokal produksjon og lokalt eierskap har vært viktige premisser. Eierbegrensningene er særegne for laksenæringa. I næringslivet for øvrig er det konkurransetilsynet som skal føre tilsyn med konkurransesituasjonen.

I Chile er laksenæringen samlokalisert i én region. Alt ligger til rette for at næringen der kan oppnå klyngeeffekter (jf. Porter) og at det kan utvikles en vinnernæring og en vinnerregion. På samme måte kan innovasjonssystemene i og rundt



næringen lettere oppnå samarbeidsgevinster og eventuelle koordineringsproblemer knyttet til innovasjonssystemene kan enklere reguleres bort.

Videre legger miljøpolitikk sterke føringer for laksenæringen i Norge. Bestemmelser knyttet til nasjonale laksefjorder og sikringssoner, tekniske krav til oppdrettsanlegg, tiltak mot rømming med mer, skaper rammebetingelser som kan gå ut over næringens konkurranseevne, spesielt på kort sikt. På noe lenger sikt kan også dette bygge opp et image rundt næringen som kan skape fortrinn på konkurransearenaen. Miljøaspektene i næringspolitikken er der for å ta vare på miljøet og arealer som næringen benytter, men er også et resultat av at næringen skal fremstå som miljøvennlig og bærekraftig.

I Chile har ikke føre-var prinsippet blitt lagt til grunn i samme grad i miljøpolitikken som i Norge. Restriksjonene og kravene har ikke vært like store og det har vært lagt mer vekt på å sette inn tiltak hvis det skulle vise seg å være nødvendig.

### **Næringspolitikken i Norge – også et forsøk på å skape kollektive goder for næringen**

Næringspolitikken kan bidra til å støtte opp om og gi næringen et kollektivt image. Miljøpolitikken ivaretar dette noe, men vi tenker her også på regulering og tilsyn knyttet til produksjons- og produktkvalitet, tiltak i forhold til felles markedsføring samt at FoU-politikken bidrar for næringen kollektivt på flere områder. Dette handler om samordning og reguleringer av aktiviteter slik at næringen kollektivt kan oppnå bedre konkurranseevne. Avgifter og gebyrer til tilsyn, felles markedsføring og forskning representerer i Norge kostnader til fellestiltak som trolig ikke bare gir frukter for den norske laksenæringen. Disse fellestiltakene organisert av myndighetene bidrar til å øke konkurranseevnen for mindre bedrifter, mens større bedrifter som i større grad på grunn av skalafordeler med fordel kunne utført slike oppgaver selv, kan tape på dette systemet. En kan se for deg at de største bedriftene kunne drive blant annet forskning og markedsarbeid selv, for således bedre å kunne bevare konkurransehemmeligheter ovenfor sine konkurrenter.

I Chile har ikke det offentlige grepet inn i samme grad som i Norge og det har vært mer opp til næringen selv å sette premissene samt eventuelt samarbeide om kollektive tiltak. Chile har også på mange måter kommet etter Norge og har trolig høstet frukter av en del av de fellestiltak som den norske næringen har finansiert.

### **Konklusjon – syntese**

Den næringspolitiske strategien både i Norge og Chile har i begge landene hatt en noenlunde stabil retning i hele laksenæringens levetid. I Norge har den vært basert på en del andre politiske målsettinger innenfor distrikts- og regionalpolitikken, miljøpolitikken samt landets handelspolitiske relasjoner og strategier, spesielt i forhold til EU. Chiles næringspolitikk samsvarer også på mange måter med landets handelspolitiske strategi, men har tradisjonelt ikke vært like sterkt knyttet til andre politiske målsettinger i landet. Næringspolitikken i Chile har ikke gitt like sterke rammer og føringer for utviklingen av næringen som i Norge, og har klart vært mer liberalistisk enn den norske politikken. En kan si at næringspolitikken i Chile på mange måter har vært stabil, men liberal, mens politikken i Norge også har vært stabil, men tilsvarende mer preget av offentlig regulering og styring av utviklingen i

næringen. Dette ser en også innenfor andre næringer i de to landene, eksempelvis innenfor landbrukspolitikken.

Den store forskjellen i forhold til næringspolitiske strategier i de to landene må sees i sammenheng med landenes vektlegging av andre politikkområder samt ulike overordnede politiske føringer. Dette virker også inn på landenes handelspolitiske strategier, noe som igjen får konsekvenser næringspolitisk for Norges del.

### 5.9.3 Et skifte i den norske næringspolitiske strategien?

Når vi ser på dagens lovverk i laksenæringen og de næringspolitiske føringer som har gitt rammer for næringen i Norge, og sammenligner med de endringer som foreligger i ny akvakulturlov, kan vi se konturene av et viktig skifte i den norske næringspolitiske strategien for denne næringen.

Det virker som Fiskeri- og kystdepartementet i det nye lovverket vektlegger konkurransevne til næringen noe mer enn tidligere. Begrep som lønnsomhet og konkurransevne har fått en sentral plass i formålet med loven. Det later til at fokuset dreies fra regulering av eierskap og geografiske hensyn mot lønnsom drift og konkurransekraft. Det later videre til at fokus dreies fra distriktsutvikling til næringsutvikling. De strategiske hensiktene med det nye lovverket dreies trolig fra en oppfatning om at laksenæringen skal gi en direkte positiv utvikling for distriktene, til at positiv utvikling for distriktene skal oppnås indirekte gjennom en konkurransedyktig og lønnsom laksenæring. Det gjenstår imidlertid å se om også utformingen av forskrifter og praktiseringen av regelverket vil føre til et skifte i den norske næringspolitiske strategien for laksenæringen, i retning av økt fokus på blant annet konkurransevne.

Regjeringen har også satt i gang et arbeid med å etablere en helhetlig innovasjonspolitik for norsk næringsliv. Dette bidrar også til en vridning av næringspolitikken i retning av sterkere fokus på innovasjon og nyskapning på bekostning av distriktsaspektet. Skifte av fokus vil trolig ha positive effekter på næringens konkurransevne sett i forhold til andre internasjonale aktører innenfor denne næringen, blant annet Chile.

# 6 Handels- og næringspolitikkenes innvirkning på konkurranseposisjonen

*Av Geir Inge Rødseth, Lars Liabø, Christel Elvestad og Frode Veggeland*

---

I kapittel 3 ble det gitt en oversikt over den historiske utviklingen i laksenæringen i Chile og Norge, samt en gjennomgang av naturgitte og strukturelle forhold, kostnadsnivå/faktorpriser, teknologi, forskjeller i foredlingsgrad, markeder og globaliseringen i sjømathandelen. Mens den chilenske næringen fra første stund var markedsorientert, med en industriell tankegang med kapitalavkastning som målsetting har den norske næringen vært produksjonsorientert, samtidig som politikerne i rammevilkårene har lagt inn distriktpolitiske målsettinger.

I kapittel 4 og 5 ble det videre gjort en gjennomgang av de handels- og næringspolitiske reguleringer i Norge og Chile. I de neste avsnittene vil vi prøve å vise hvilke konsekvenser de vesentlige forskjellene i næringspolitikken og handelspolitikken har hatt for konkurranseposisjonen til de to landene.

## 6.1 Ikke-politiske forhold som påvirker konkurranseposisjonen

Vi vil først rekapitulere noen av de momenter som ble beskrevet i kapittel 3. Konkurranseposisjonen vil også avhenge av faktorer som ikke er et resultat av næringspolitikken. Den raske veksten i Chile har til dels vært et resultat av meget gunstige biologiske forhold med nærmest ideelle og jevne temperaturforhold. Dette gir rask tilvekst og jevn kapasitetsutnyttelse. I tillegg har man hatt et lavt lønnsnivå, noe som har gitt et komparativt fortrinn på bearbeiding.

Transportkostnadene til markedene har historisk sett gjort USA til det naturlige hjemmemarkedet for Chile, og EU til det typiske hjemmemarkedet for Norge. Transportkostnadene er høyere for fersk fisk enn for frossen fisk på interkontinentale avstander, da man er avhengig av flyfrakt for fersk fisk, mens frossen fisk transporteres sjøveien. Det betyr at så lenge et marked foretrekker fersk fisk fremfor frossen fisk, så vil de produsentene som har kortest avstand til dette markedet ha en relativt stor transportfordel i forhold til produsenter i andre deler av verden.

Imidlertid vil et skift i etterspørselen fra fersk til frossen fisk i stor grad fjerne denne transportfordelen. Man kan sjøveien frakte et produkt omtrent hvor som helst i verden for under 2 NOK/kilo. Fraktratene er normalt lavere på store båter som går i internasjonale ruter med få anløpssteder. Det behøver derfor ikke å koste særlig mye mer per kilo å frakte fisk interkontinentalt enn på de regionale og nasjonale rutene. Jo større andel frossen fisk, jo større internasjonal konkurranse. Vi har den senere tiden sett et stadig større innslag av frossen laksefilet fra Chile både på det europeiske og det japanske markedet.

En kombinasjon av jevnere temperaturer og raskere tilvekst i Chile, et komparativt fortrinn på bearbeiding i Chile og lave fraktkostnader på frosne produkter virker negativt på Norges konkurranseposisjon i forhold til Chile. Det er viktig å være klar over disse ulempene, og det krever at man ved utformingen av næringspolitikken og handelspolitikken sikrer at det ikke skapes ytterligere ulemper for norsk laksenæring.

## 6.2 Næringspolitiske konsekvenser

### 6.2.1 Produksjonsregulerende rammer

I praksis har næringspolitikken i Chile vært relativt liberal, og det har vært få begrensninger i utviklingen av næringen. De viktigste faktorene har vært at selskapene kunne eie flere konsesjoner og at de har hatt større frihet i hvor de ville plassere disse. Selskapene har stort sett valgt en strategi der de har hatt kontroll over verdikjeden fra rogn/ungel og helt inn til markedene. Det har ført til at selskapene har kunnet tilpasse kapasiteter og strukturer langs hele verdikjeden, og dermed både kunne strømlinjeforme vareflyten og utnytte stordriftsfordeler.

Som nevnt i kapittel 5 var utgangspunktet for den norske næringen at dette skulle være en lønnsom, bærekraftig distriktsnæring. De investeringer som ble gjort i næringen på bakgrunn av dette regelverket, fortsetter å prege strukturen i den norske oppdrettsnæringen. Siden de første forskriftene har man sett en gradvis oppmykning i regelverket, deriblant har det blitt gitt mulighet til å eie flere konsesjoner, og det er til en viss grad også blitt gjort enklere å flytte konsesjoner. Imidlertid er det fortsatt restriksjoner som gjør at tilpasningen ikke er like enkel som i Chile. Dette gjelder blant annet eierskapsbegrensninger i regioner, og flyttebegrensninger.

Tross dette har man de siste årene sett en ny tilpasning for å øke konkurransenkraften, og man ser nå at det bygges større slakterier og at man søker å oppnå stor-driftsfordeler ved å redusere kapasitetskostnadene per kilo produsert.

Oppdrettsnæringen er en syklisk næring fordi produksjonstiden er lang, og det er vanskelig å forutsi hvor mye markedet vil etterspørre to til tre år etter at produksjonsprosessen er satt i gang. Den lange produksjonstiden gjør det vanskelig å tilpasse produksjonen til markedet, og man vil med jevne mellomrom oppleve knapphet på fisk med gode priser i markedet, eller mye fisk og dårlige priser.

Som beskrevet i avsnitt 5.2.3 ble fôrkvoteordningen innført i 01.03.1996 som et tiltak for å bremse produksjonsveksten i Norge. Det ble fryktet at fortsatt økning i tilbudet fra Norge og følgelig prisfall ville utløse krav fra skotske og irske oppdrettere om en ny dumpingsak. Fôrkvotene ble innført, produksjonsveksten kom under kontroll og prisene steg, men likevel ble det åpnet dumpingsak 5 måneder senere.

I august 1996 åpnet EU en ny dumpingsak mot norsk laks. Dumping blir kalkulert ved en sammenligning av eksportpriser og salgspriser innenlands. Er eksportprisene lavere, vil det bli regnet som dumping. Problemet for Norge er for det første at innenlandsprisene ikke er direkte sammenlignbare med eksportprisene. For det andre er regelverket slik at eksportører med lite salg innenlands sammenlignet med salget til EU, vil få salgsprisen konstruert. Det er derfor en tendens til at man finner kunstig høy dumping. Dumpingsaken resulterte i den såkalte lakseavtalen med EU, og løp fra 01.07.1997 til 28.05.2003. Lakseavtalen, som inneholdt tre elementer, et gulv (prisen), et tak (eksportkvantum) samt en forhøyet eksportavgift på 2,25 prosentpoeng (+ ord. avgift 0,75 %), medførte at fôrkvoteordningen måtte forlenges. Alternativet for Norge hadde vært at EU hadde innført straffetoll. Dilemmaet for Norge er om man skal la næringen utvikle seg naturlig og dermed bli beskyldt for dumping hver gang næringen har lave priser, eller om man skal innføre tiltak som fører til suboptimalisering men som sikrer at det aldri blir så lave priser at skottene og irene griper til dumpingvåpenet. Innføringen av fôrkvoter må derfor ses i direkte sammenheng med ønsket om å sikre markedsadgang i EU (se også boks 1 i kapittel 4.7).

Formålet med fôrkvoten var altså å få en vekst tilpasset markedet, større stabilitet og dermed fortsatt markedsadgang i vårt hovedmarked EU. Imidlertid er det slik med de fleste reguleringer at de medfører tilpasningsproblemer og konsekvenser. Vi vil videre diskutere om fôrkvoteordningen virket etter sin hensikt, og dens påvirkning på produksjonskostnad og konkurranseposisjonen, lokalisering av produksjon og konsesjonspriser. Deretter vil vi se på hvordan fôrkvotene og konsesjonslovgivningen påvirket bankenes atferd da det begynte å gå dårligere i næringen fra og med år 2001.

## Forkvotene og markedsstabilitet

For det første kan vi fastslå at på tross av innføringen av fôrkvoter ble det ubalanse i markedene fra 2001–2003, med en reell markedspris under den avtalte minstepris. Dette gjorde det vanskelig å eksportere til EU uten å bryte avtalen om minstepris. Man kan da spørre seg om fôrkvoteordningen bidro til å sikre markedsstabilitet og

dermed markedsadgang. I etterkant av lakseavtalens utløp har både safeguard- og dumpingundersøkelser blitt gjennomført av EU.

Størrelsen på fôrkvotene ble bestemt årlig, ut fra en vurdering av markedene og fremtiden. Problemet er igjen at man ikke vet hva markedet faktisk vil etterspørre når fisken blir slakteklar to–tre år senere. De gode tidene i 1999–2000 er dels et resultat av markedene var sterkere enn forventet. Derfor var heller ikke minsteprisen noe problem. Imidlertid ble markedsveksten lavere enn forventet i de påfølgende år, og man kan dermed i ettertid fastslå at fôrkvotene hadde vært satt for høyt i de foregående årene. Imidlertid virket nok de fôrkvotene som ble satt rimelig korrekte på det tidspunktene de ble satt, fordi markedet da var i sterk vekst. Et annet viktig moment er at fôrkvotene begrenser produksjonen, men har mindre innvirkning på hvor mye som faktisk blir slaktet. En nedbygging eller oppbygging av biomassen kan skje selv med stabile fôrkvoter, avhengig av hvor mye slaktekvantumet varierer fra år til år. Dette vil redusere fôrkvotenes effekt i forhold til det å regulere tilbudet.

Vi konkluderer med at man aldri kan forutsi markedet langt frem i tid, og at fôrkvoter derfor bare til en viss grad vil virke markedsstabiliserende. Samtidig vil vi anta at markedet ikke hadde vært noe mer stabilt uten fôrkvoter, siden de enkelte aktørene sannsynligvis hadde reagert på en lignende måte gitt den markedsveksten man hadde i 1999–2000.

Hvis formålet hadde vært å sikre markedsadgang i EU ved bruk av fôrkvoter, måtte man ha feilet på den forsiktige siden og hatt en sikkerhetsmargin gjennom å øke kvotene mindre enn den forventede markedsveksten. Dermed ville markedsprisene svingt rundt et høyere gjennomsnittsnivå, og prisene ville sannsynligvis ha holdt seg såpass høye at dumpinganklager hadde blitt unngått. Imidlertid ville dette ha ført til tapte markedsandeler og mindre konkurransekraft fordi suboptimaliseringen ville hindret oppdretterne å produsere billigere.

### **Forkvotene, produksjonskostnad og konkurransekraft**

Chile har ikke hatt noen produksjonsbegrensninger annet enn tildelingen av konsesjoner. De har dermed kunnet ha fokus på å optimalisere produksjonen sin ut fra et parameter, nemlig produksjonskostnad. Vi forutsetter at de har produsert produkter av god kvalitet som markedet ville ha. I Norge har fôrkvotene vært et begrensende parameter.

Fôrkvotene i Norge ble fastsatt årlig. For oppdretterne medførte det blant annet usikkerhet på hvor mye fôrkvoten økte, om de fikk overføre fôr til neste år eller forskuttere fra neste år (og i så fall hvor mye). En slik usikkerhet gjør det vanskelig å planlegge sin produksjon, og spesielt siden produksjonssyklusen fra rogn til slakteklar fisk er såpass lang. Derfor vil fôrkvotene føre til at man utsetter produktivitetsøkende investeringer og optimalisering av driften. Nettopp fordi fôrkvoter er den knappe faktoren. Dermed vil produksjonskostnadene ikke falle så raskt som de ellers ville ha gjort.

En annen konsekvens av fôrkvotene er at i overgangen mellom generasjoner må man velge om man skal fordele fôret på den store fisken eller på den nye generasjonen. Resultatet blir gjerne at man må slakte den store fisken fordi man behøver

fôret til den minste fisken. Det kan føre til at man må slakte mellomstor fisk på et tidspunkt når prisene er lave. Hvis mange er i samme situasjon kan det føre til at prisene faller enda mer.

Hvor mye lavere norske produksjonskostnader kunne vært uten fôrkvoter er vanskelig å kvantifisere. Imidlertid ville man sannsynligvis ha optimalisert produksjonen slik at over tid ville de faste kostnadene ha vært lavere. I tillegg ville man uten fôrkvoter fordelt de faste kostnadene på flere kilo produsert. Oppdrettere vi har snakket med, antyder at produksjonskostnadene kunne vært 1 til 2 kroner lavere uten fôrkvoter. Dette vil selvsagt variere fra selskap til selskap. Hvis dette stemmer, vil vi med innføringen av maksimalt tillatt biomasse (MTB) kunne få se en viss nedgang i produksjonskostnadene. Problemet med å senke kostnadene gjennom å øke produksjonen er som tidligere nevnt markedsadgangen. Det er vel ikke usannsynlig at det man hadde vunnet på lavere produksjonskostnader, hadde man betalt tilbake gjennom dumpingtiltak og straffetoll. Dette bekrefter igjen dilemmaet for Norge som oppdrettsnasjon. Skal markedsadgangen i EU sikres ved å begrense produksjonen, eller skal konkurranseposisjon i forhold til Chile styrkes ved å produsere billig?

### Lokalisering av produksjonen og konsesjonspriser

Fôrkvoteordningen medførte at alle konsesjoner fikk den samme produksjonsmuligheten. På Vestlandet hadde mange oppdrettere lagt opp til en sterk produksjonsøkning. I Nord-Norge var mange konsesjoner ledige, dels svakt utnyttet. Fôrkvotene medførte at produksjon ble flyttet fra de mest produktive områdene til de mindre produktive. Dette medførte at omløpshastigheten på stående biomasse gikk kraftig ned.

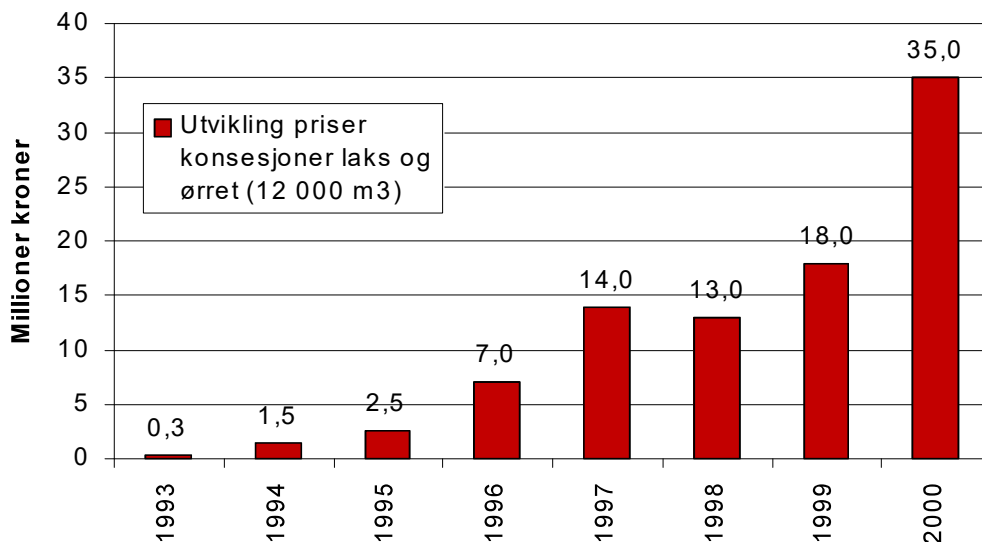
| Fylke            | Antall konsesjoner (matfisk og stamfisk) | Stående biomasse 1.1.1995 | Slaktekvantum 1995, jmf Fiskeridir | Faktor Slaktekv/ Stående biomasse | Stående biomasse 1.1.2003 | Slaktekvantum 2003, jmf Fiskeridir | Faktor Slaktekv/ Stående biomasse | Omløpshastighet gitt regulering ut fra max biomasse |
|------------------|------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Finnmark         | 74                                       | 4 088                     | 4 807                              | 1,18                              | 40 854                    | 36 936                             | 0,90                              | 1,00                                                |
| Troms            | 79                                       | 15 025                    | 18 388                             | 1,22                              | 33 881                    | 35 242                             | 1,04                              | 1,10                                                |
| Nordland         | 144                                      | 29 496                    | 47 098                             | 1,60                              | 72 628                    | 90 799                             | 1,25                              | 1,40                                                |
| Nord Trøndelag   | 64                                       | 10 115                    | 14 668                             | 1,45                              | 27 358                    | 39 459                             | 1,44                              | 1,60                                                |
| Sør Trøndelag    | 82                                       | 19 682                    | 29 118                             | 1,48                              | 34 329                    | 56 576                             | 1,65                              | 1,70                                                |
| Møre og Romsdal  | 109                                      | 25 839                    | 41 379                             | 1,60                              | 41 964                    | 61 595                             | 1,47                              | 1,70                                                |
| Sogn og Fjordane | 83                                       | 14 399                    | 28 597                             | 1,99                              | 30 446                    | 47 283                             | 1,55                              | 2,00                                                |
| Hordaland        | 156                                      | 33 864                    | 63 903                             | 1,89                              | 66 981                    | 94 121                             | 1,41                              | 2,00                                                |
| Rogaland         | 58                                       | 7 863                     | 16 381                             | 2,08                              | 26 130                    | 34 821                             | 1,33                              | 2,10                                                |
| Vest Agder       | 16                                       |                           |                                    |                                   |                           |                                    |                                   | 1,70                                                |
| Aust Agder       | 1                                        | 2 483                     | 3 856                              | 1,55                              | 7 570                     | 10 581                             | 1,40                              | 1,50                                                |
| <b>Sum</b>       | <b>866</b>                               | <b>162 854</b>            | <b>268 195</b>                     | <b>1,65</b>                       | <b>382 141</b>            | <b>507 413</b>                     | <b>1,33</b>                       | <b>1,47</b>                                         |

Dersom en i 2003 hadde hatt samme omløpshastighet som i 1995 (1,65) kunne stående biomasse per 01.01.2003 vært kun 307 000 tonn (507 000/1,65). Dvs. ca. 75 000 tonn lavere enn faktisk registrert biomasse per 01.01.2003 på 382 000 tonn. Hvis verdien av stående biomasse settes til kr 14,-/kg blir ekstra kapitalbinding ca. 1 mrd. NOK/år.

Fôrkvotene ble rakst oppfattet som en knapphetsfaktor, og mens det i perioden 1992 til og med 1995 ble betalt noe ekstra (0,1–3 mill.) for å få tilgang på en mat-

fiskkonsesjon, steg prisene raskt da fôrkvotene ble innført. Dette ble ytterligere forsterket av de gode lakseprisene man så på slutten av 90-tallet og inn i år 2000. På den ene siden hemmet altså fôrkvotene produktivitetsøkende investeringer. På den andre siden bidro de sterkt til investeringer gjennom oppkjøp av den knappe faktoren konsesjoner.

### Prisutvikling konsesjoner



Figur 6.1 Prisutvikling på konsesjoner

Ovenstående graf er veiledende og bygger på registreringer av salg i Sør Norge.

I perioden 1996–2002 ble det samlet aktivert konsesjonsverdier i de kjøpende selskaper på nesten 10 mrd. NOK. Ca. halvparten av dette kom som oppskrivninger i forbindelse med fusjoner (stigende bokførte verdier for aksjonærene), og ca. 5 mrd. NOK ble betalt ut av næringen, enten kontant eller i form av aksjer i kjøpende selskap. Da mye av kjøperne var lånefinansiert, fikk mange av selskapene høy gjeldsgrad, samtidig som inntjeningen f.o.m. 2001 var sterkt fallende. Dette bidro sterkt til de problemene næringen fikk i de påfølgende år.

I sammenligninger av store og små selskaper de senere år har noen hevdet at den lave lønnsomheten i en del større selskaper viser at det ikke eksisterer stordriftsfordeler. I den sammenheng er det viktig å merke seg at den lave lønnsomheten i en del større selskaper vel så mye er et resultat av at man har betalt for mye for konsesjonene, og dermed at man har betalt for mye for å oppnå stordriftsfordeler. Det er derfor ingen grunn til å avskrive stordriftsfordelene i oppdrettsnæringen kun basert på en sammenligning av lønnsomheten i store og små selskaper.

Stordriftsfordeler eksisterer inntil en viss grense. Spørsmålet er hvor mye man betaler for å oppnå disse. Fôrkvotene har bidratt til at man har betalt mye for å oppnå økt produksjonskapasitet. Dette er en stor forskjell i forhold til Chile, hvor



man ikke har hatt førkvoter eller andre vesentlige produksjonsbegrensede reguleringer.

### **Forkvoter, konsesjonslovgivning og kredittpolitikk**

Førkvotene ble som nevnt en knapp faktor og bidro dermed til økte konsesjonspriser. Mange av oppkjøpene av konsesjoner ble lånefinansiert. Samtidig var det vel få som regnet med nytildelinger av konsesjoner. Bankene hadde tilsynelatende sikkerhet for sine pant i konsesjonsverdiene, siden produksjonskapasitet var en knapp faktor. I etterpåklokskapens navn ser man at bankenes villighet til å finansiere oppkjøp bidro til de økte konsesjonsprisene, og dermed bidro de til at pantesikkerheten tilsynelatende økte. Problemet for bankene er at vurderingene nok virket rimelig fornuftige gitt de forutsetningene som eksisterte på det tidspunktet. I tillegg er det i gode tider vanskelig for banker å si nei til sine kunder, fordi man da risikerer at de skifter bank. Så selv om man kanskje følte at konsesjonsprisene hadde blitt høye nok, så kunne man komme i den posisjonen at enten finansierte man oppkjøp av konsesjoner eller så skiftet kunden bank.

Da de dårligere tidene kom ble bankenes atferd påvirket av konsesjonslovgivningen. Inntil ny forskrift i 2004 (FOR 2004-12-14 nr. 1644) ville en konsesjon ved konkurs falle tilbake til staten. For en bank er det viktig å sikre verdien av sitt pant. Ved en konkurs ville konsesjonene gå tapt, og pantesikkerheten ville derfor i stor grad være tapt. Alternativet var å sikre videre drift i selskapene, håpe på bedre tider og dermed ha muligheten til unngå store tap. Det er ikke vanskelig å gjette hva bankene valgte. Normalt sett vil de selskapene med dårligst soliditet og inntjening gå konkurs i dårlige tider. Det vil da vanligvis bli produsert mindre, man får en restrukturering av næringen og man legger etter hvert grunnlaget for en ny oppgangsperiode. Problemet er imidlertid at ved å ikke ta tapene og ved å holde liv i selskaper som normalt sett ville gått konkurs, bidro lovgivningen og bankene til at nedgangsperioden varte lengre. Derfor ble tapene likevel relativt store, og det tok tid før prisene igjen steg.

Et tilleggsmoment er at en fisk som hovedregel vil bli finansiert inntil den er slakteklar fordi marginalkostnaden er lavere enn normal salgspris. I tillegg ville konkurser og en rask nedslakting av biomasse ført til nedgang i priser, og dermed kunne man risikert at ytterligere flere selskaper gikk konkurs. På den andre siden ville man ved konkurser og nedslakting av biomassen redusert fremtidig tilvekst og dermed redusert lidelsesperioden.

I Chile er kredittlovgivningen strengere, og de måtte i en tilsvarende situasjon ha realisert tapene tidligere. I kapittel 5.6.1 ble det nevnt bankene der kan ta imot aksjer fra selskapene for dekning av gjeld, men *må da selge aksjene innen 6 måneder eller bokføre tap*. Dette regelverket håndheves veldig strengt og det gis ingen dispensasjoner slik at bankene kan beholde aksjene på mer permanent basis. Et annet forhold som gjør sitt til at banklovgivningen i Chile er streng er kravet om at banken skal bokføre tap hvis selskapene ikke klarer å holde sine forpliktelser ovenfor banken. Hvis banken ikke har fått sitt utestående senest 19 dager etter betalingsfrist for hver termin så skal banken ta tap på en del av lånet.

I første omgang bidro førkvotene til at prisene på konsesjoner steg, konsesjonslovgivningen førte til at få selskaper ble slått konkurs, og kredittlovgivningen mulig-

gjorde at bankene kunne konvertere gjeld til egenkapital. Vi kan dermed påstå at reguleringer og lovgivning bidro til krisen og dens forlengelse.

## 6.2.2 Konsekvenser av spredt lokalisering

Til og med siste utdeling av nye konsesjoner i Norge (lagt inn i salderingsproposisjonen for statsbudsjettet for 2003) ble det tatt distriktsmessige hensyn ved at konsesjonene ble fordelt fylkesvis og konsesjoner for Nord Troms og Finnmark fikk en lavere pris. Fiskeridepartementet arbeider nå med forslag om å åpne for flytting av konsesjoner fra en region til en annen. Men forslaget får neppe tilstrekkelig politisk støtte. Det er helt klart at ved en fri etablering ville laksenæringen i Norge vært langt mer konsentrert. Selv om det etter hvert har blitt fri flytting fra en kommune til en annen har kommunegrensene skapt kostnadsøkninger i form av lavere produksjon per lokalitet.. Samdrift av konsesjoner har også bidratt til å redusere kostnader.

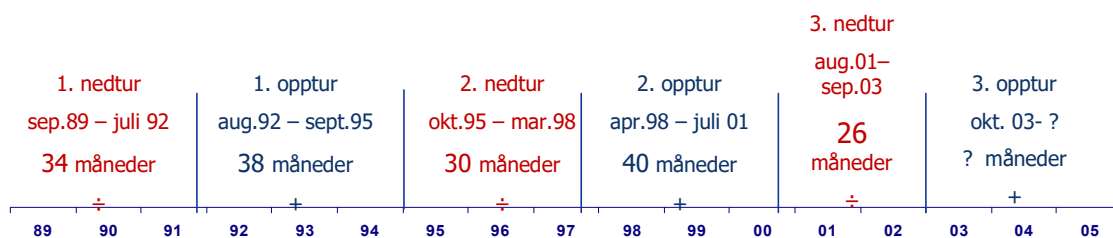
Arealmessig benytter den chilenske næringen i dag et område som i utstrekning tilsvarer Nordland fylke. Gitt at alle godkjente gode lokaliteter ble tatt i bruk kunne også hele den norske produksjonen flyttes til Nordland. Å kvantifisere gevinsten av dette er igjen vanskelig. Ser man imidlertid på strukturen i kapittel 3.3, finner man at slakteriene i Chile er vesentlig større, og at næringen er atskillig mer konsentrert. Vi ser også i Norge at det bygges større slakterier, og kostnadene for å slakte der ligger godt under de 3,00–3,20 kroner man normalt har betalt per kilo. I tillegg ville korte avstander ført til reduserte logistikk- og transportkostnader både på innfrakt (fôr) og brønnbåt. Etter hvert vil vi også i Norge få regionale «clustre» som vil oppnå fordelene ved økt konsentrasjon. Imidlertid er det fortsatt et lite stykke igjen til Chile.

## 6.2.3 Evnen til markedstilpassning

Produksjonstiden for en slakteferdig laks er i Norge ca. 32 måneder, i Chile noe kortere, ca. 28 måneder (fra rogn til 4,4 kg wfe). I Norge har det gang på gang vist seg at når produksjonsprosessen har passert startfôringsfasen er det liten vilje til å regulere produksjonen ved å destruere yngel. Når det har skjedd har årsaken heller vært plassmangel i anlegget.

Etter 8–12 måneder blir yngelen vaksinert. Dette koster ca. kr 1,-/fisk og viljen til å destruere fisk *etter* vaksinerings er fraværende. Dermed er utbudet (slaktebehovet) ca. 2 år fram i tid bestemt.

Med mange utbydere, som enkeltvis ikke føler ansvar for totalutbudet, og dermed framtidig prissetting blir målsettingen å oppnå lavest mulig produksjonskostnad, og den mest effektive måten å redusere kostnadene på er å øke produksjonen. Derfor vil laksenæringen i Norge være syklisk:



Figur 6.2 Laksenæringen i Norge – en syklisk næring

Selv om produksjonstiden i Chile er kortere, utgjør 4–5 måneder ikke nok til at en kan planlegge produksjonen mot et mulig markedsbehov bedre enn i Norge. Å spørrespørselelsen etter laks i gitte markeder 28 eller 33 måneder fram i tid er like vanskelig.

Da er det mer interessant å studere atferden til chilenske og norske selskaper medio 2001. Gode priser i 1999 og 2000 gjorde at store rogninnlegg i 99/00 ga store smoltutsett i år 2000. Sommeren 2001 falt prisene til under produksjonskost både i Norge og Chile. Det ble samtidig klart at stort rogninnlegg i sesongen 00/01 betydde ytterligere produksjonsøkning.

Høsten 2001 destruerte chilenerne smolt for å justere ned produksjonen. Smoltutsett i 2. halvår ble redusert fra 46 mill. (2. halvår -00) til 32,5 mill. (-30%)

I Norge økte utsett (0-åring) med 5,3 mill. fra 37,7 mill. (-00) til 45 mill. høsten 2001 (+14%).

Førsalget gir et annet eksempel på den chilenske markedstilpassingen: Salg av tørrfôr til laksefisk i sjø (1000 tonn).

|       | 2001 | 2002      | 2003      | 2004      |
|-------|------|-----------|-----------|-----------|
| Norge | 684  | 720 +5 %  | 734 +2 %  | 765 +4 %  |
| Chile | 687  | 611 -11 % | 717 +17 % | 813 +13 % |

Kilde: Kontali Analyse

I 2001 var fôrforbruket, og dermed produksjonen høyere i Chile enn i Norge, i 2002 økte det norske forbruket (+5%), chilenerne reduserte (-11%).

Mens chilenske oppdrettere allerede i mai 2002 oppnådde priser som ga kostnadsdekning, tok det ytterligere 16 måneder (oktober 2003) før gjennomsnittsoffdretteren i Norge tjente penger. Styrking av den norske krona i 2002 forverret den norske inntjeningen ytterligere.

Mens den norske næringen i hele denne vanskelige perioden hadde sitt strengeste reguleringsregime noensinne i form av fôrkvoter og minstepriser i EU-markedet måtte de chilenske oppdrettere ta ansvar overfor sine eiere og banker.

Kontali Analyse AS har beregnet at i 2002 tapte den norske næringen ca. 1,5 mrd. kroner, og i 2003 ca. 2 mrd. Av tapet på ca. 1,5 mrd. i 2002 kan ca. 0,9 mrd. tilskrives kronestyrking mot EUR og USD i forhold til 2001 kursene. Til sammen utgjorde de norske tapene ca. 2,6 mrd. NOK i perioden (3,5 mrd. NOK inkl. valutatap). Tapet tilsvarer ca. kr 2,70/kg sløyd fisk solgt i perioden. Chile sitt tap atlantisk laks har

Kontali beregnet til ca. 185 mill. USD, USD 0,30/kg sløyd. I denne perioden (sept. 01 til mai 02) var gjennomsnittskursen for USD Nok 8,78, dvs. at USD 0,30/kg tilsvarte NOK 2,63. Gjennomsnittsoppdretteren i Norge tapte altså omtrent like mye som gjennomsnittsoppdretteren i Chile per kg solgt fisk. Men lidelsesperioden i Norge varte 17 måneder lengre.

## 6.3 Handelspolitiske konsekvenser

Nedenfor skal vi forsøke å gi en oppsummering av *hva Norge kan sies å ha oppnådd for laksenæringen gjennom de inngåtte handelspolitiske avtalene* sammenlignet med hva Chile har sikret sin laksenæring gjennom sine handelsavtaler

Vi vil understreke at vi ikke har foretatt markedsvurderinger eller analysert årsakene til eventuelle endringer i de aktuelle markedene (for eksempel om oppgang i eksportverdi faktisk skyldes bedre handelsvilkår eller andre forhold). Vi fokuserer på *hva selve handelsavtalene har gitt av resultater* med tanke på tollpreferanser, samtidig som vi anvender eksportverdier på norsk og chilensk laks for å gi et mål på *utviklingen i og betydningen av de omtalte markedene*. Vi har valgt å dele oppsummeringen av tollpreferansene inn i 1) markeder hvor begge land har handelsavtaler, 2) markeder hvor bare ett av landene har avtaler og til sist 3) markeder hvor man kan få forskjeller i markedsadgangen som følge av pågående forhandlinger. Til slutt vil vi også gi en oppsummerende vurdering av hvordan handelsavtalene kan ha gitt fordeler når det gjelder ikke-tollmessige forhold.

### 6.3.1 Tollpreferanser i markeder hvor begge land har avtaler

Norsk laks opererer i prinsippet på ordinære tredjelandsvilkår på EU-markedet, foruten små tollfrie kvoter gjennom kompensasjonsavtalen av 1995 med EU. Chile har gjennom sin handelsavtale med EU hatt tollfrihet siden 1. februar 2003 på fersk og frossen laks (hel og fillet). Toll på bearbeidet laks fra Chile har nedtrapping til nulltoll 1. januar 2007, og røykt laks har nedtrapping til nulltoll 1. januar 2013. På bakgrunn av at EU kun har 2 % toll på både ferske og frosne produkter (filet og hel) og 5,5 % på bearbeidet laks er ikke utslaget av Chiles nulltoll stort. Tollpreferanse på røykt laks vil etter hvert innebære et fortrinn for Chile med like årlige reduksjoner i ti trinn fra 13 mot 0 toll i 2013.

Det store problemet for lakseeksporten til EU-markedet har imidlertid ikke vært de tollmessige forholdene. Problemene knytter seg til EUs trusler om og bruk av beskyttelses- og straffetiltak. Gjennom innføringen av EUs safeguardstiltak ble både Norge og Chile rammet av markedsbegrensninger i form av minstepris, kvoter og tilleggstoll. Safeguardstiltaket falt imidlertid raskt bort og ble erstattet av en høy anti-dumping toll rettet kun mot norsk laksenæring. Selv om denne ble fjernet i juni 2005, så bidrar minsteprisordningen som da kom på plass, til at Norge endte med en konkurranseulempe vis a vis Chile.

De eneste andre markedene hvor både Norge og Chile har handelsavtaler er Mexico og Sør-Korea. I Mexico var Norge via EFTA faktisk først ute med frihandel på laks, men selv etter en reduksjon fra 30 til 0 % toll har lakseeksporten

bare gått nedover. Eksporten av chilensk laks har på sin side økt kraftig etter at tollbarrierene til det mexicanske markedet ble fjernet.

Sør-Korea har generelle tollsatser på 20 % for hel fersk laks og 10 % for hel fryst (anvendt), 20 % for fersk og frossen fillet (anvendt), mens alle bearbeidede produkter og røykt laks har 20 % toll (bundet og anvendt). Frihandelsavtalen mellom Chile og Sør-Korea innebærer en femårig nedtrappingsplan for toll på laks med en utfasing til nulltoll 1. januar 2009. Den nylig fremforhandlede avtalen mellom EFTA og Sør-Korea innebærer at Norge får like gode tollmessige vilkår på det sørkoreanske markedet og dermed får utlignet Chiles konkurransefortrinn på dette markedet.

### 6.3.2 Tollpreferanser i markeder hvor bare ett av landene har avtale

Chile har fått på plass en omfattende frihandelsavtale med USA som trådte i kraft 1. januar 2004. USA har i utgangspunktet et liberalt tollregime med nulltoll for alle lakseprodukter, mens røykt laks har 5 % toll, og bearbeidet laks har fra 0 til 6 % toll. Frihandelsavtalen mellom USA og Chile gjør således ingen store utslag rent tollmessig. Nulltollen på chilensk røykelaks til USA kan dog se ut til å ha hatt konkurransemessig betydning. Norge har hittil vært størst på eksport av røykt laks til USA, men i 2004 var eksportverdien bare på 33 mill. mot 106 mill. i 2003. I 1997 var eksportverdien for røykte lakseprodukter fra Chile bare 16 mill., mens den i 2004 var kommet opp i 92 mill.. Det betyr at Chile gikk forbi Norge med tre ganger høyere eksportverdi for røykt laks til USA i 2004.

På samme måte som på EU-markedet er det ikke de ordinære tollmessige forholdene som er av størst betydning for markedsadgangen. Helt siden 1991 har fersk hel laks fra Norge vært ilagt en strafftoll på 26,07 % på USA-markedet. For øvrige lakseprodukter fra Norge gjelder imidlertid ordinære tollsatser. Fersk chilensk laks ble i 1998 ilagt en gjennomsnittlig straffetoll på 4,57 %, men tiltaket opphørte i 2003 etter at chilensk laksenæring gjennom iherdig innsats hadde greid å fjerne grunnlaget for tiltaket. I 2005 foretas det en såkalt «Sunset Review» av straffetiltaket mot norsk laks som kan åpne for en normalisering av handelsvilkårene.

Norge har gjennom EFTAs 14 frihandelsavtaler oppnådd klare forbedringer i markedsadgangen med stort sett nulltoll for laks på alle disse markedene. Vi skal ikke gå inn på tollpreferansene på enkeltmarkedene, men konstatere at man per i dag får lite ut av de tollpreferansene som er fremforhandlet. Det største EFTA-markedet for norsk laks er Israel med en eksportverdi på 93 mill. i 2004. Deretter følger Singapore med 67 mill. og Tyrkia med 28 mill. i eksportverdi for norsk laks i 2004. De øvrige markedene har en eksportverdi på under 5 mill. kroner. Til sammen står Israel, Singapore og Tyrkia for over 90 % av den samlede eksportverdien for norsk laks til markedene der EFTA har frihandelsavtaler. Faktisk utgjør den totale eksportverdien til disse markedene kun ca. 2–3 % av den samlede eksportverdien for norsk laks i 2004.

De tollmessige fordelene vi har oppnådd gjennom EFTA-avtalene gir med andre ord små effekter for norsk laksenæring per i dag. De landene EFTA har prioritert som avtalepartnere er heller ikke prioriterte markeder for Chile. Unntakene her er

som nevnt Mexico hvor Chile har inngått en frihandelsavtale, samt Singapore hvor Chile forhandler om en avtale sammen med New Zealand.

### 6.3.3 Ikke-tollmessige forhold: mulige konsekvenser

Både Chiles og Norges frihandelsavtaler inneholder ulike bestemmelser relatert til ikke-tollmessige forhold, som handelsfasilitering, antidumpingtiltak, safeguardtiltak, subsidier/utjevningsavgifter, og tvisteløsning og andre institusjonelle forhold.

Det er generelt vanskelig å måle kvantitative effekter av slike forhold på konkurransekraften. Likevel er det verdt å merke seg at det i flere av Chiles frihandelsavtaler er tatt inn bestemmelser om ikke-tollmessige forhold som kan gi chilenske lakseeksportører konkurransefortrinn.

For Chile skiller det amerikanske markedet seg ut som spesielt viktig. Gjennom samarbeid og konsultasjoner om produktkrav, handelsprosedyrer og handelspolitiske kompensasjonstiltak, legges det i frihandelsavtalen mellom Chile og USA opp til en forenkling av handelen. Samarbeidet kan redusere tids- ressursbruken knyttet til chilenske lakseeksportørers arbeid med å få varene inn i USA. I tillegg vil Chile også kunne nyte godt av redusert risiko for nye straffetiltak fra USAs side, ettersom rutinemessige konsultasjoner *kan* gi grunnlag for at problemer blir løst før eventuelle straffetiltak iverksettes. Tilsvarende fordeler har den chilenske oppdrettsnæringen kunnet nyte godt av på det sørkoreanske markedet fram til frihandelsavtalen mellom EFTA og Chile trår i kraft.

Problemet for den norske oppdrettsnæringen på dette området er per i dag at EFTAs frihandelsavtaler i liten grad dekker viktige laksemarkeder. EØS-avtalen ivaretar imidlertid ikke-tollmessige forhold på EU-markedet, og det er mange eksempler på at avtalen har forenklet handelen, for eksempel gjennom fjerning av veterinær grensekontroll og harmonisering av hygienekrav. Dette har imidlertid ikke forhindret gjentatte trusler fra EUs side med hensyn til anti-dumping tiltak og safeguards som er tiltak som potensielt kan ramme eksporten hardt. Det er samtidig verdt å merke seg at Chile gjennom sin frihandelsavtale med EU langt på vei har utlignet de konkurransefortrinn norske lakseoppdrettere hadde på det ikke-tollmessige området ved eksport til EU-markedet.

Oppsummert kan vi si at Chile har oppnådd mye også når det gjelder forhold som berører ikke-tollmessige handelsbarrierer. Dette er imidlertid først og fremst knyttet til markeder der Norge/EFTA ikke har noen frihandelsavtale.

### 6.3.4 Potensielle preferanseavtaler: pagaende forhandlinger

Gjennom de avsluttede forhandlingene med Sør-Korea har EFTA for første gang gått i Chiles «fotspor» ved å forhandle fram en frihandelsavtale som kan sikre bedre markedsadgang i et viktig laksemarked. Samtidig har Chile igangsatt en rekke forhandlinger med andre land som utgjør viktige laksemarkeder eller som har et stort potensial til å bli det. Eventuell nulltoll på chilensk laks til alle disse markedene vil gi Chile viktige konkurransefortrinn. Chile har blant annet forhandlinger med Russland og Japan som er markeder av stor betydning for norsk laksenæring. Per i dag har norsk laks en langt sterkere posisjon enn Chile i disse markedene, men

markedsmakten kan stå i fare for å bli svekket i tiden fremover. Chilensk lakseeksport viser allerede markant fremgang både på det russiske og det japanske markedet. Russland har i dag fra 10 til 20 % toll på laks, men det ventes at tollsatsene kan gå ned mot 3–5 % ved Russlands WTO-medlemskap. Dette vil klart moderere effektene av en handelsavtale mellom Chile og Russland. Japan har fra 3,5 til 10,5 % toll på laks. Chile har også forhandlinger med folkerike markeder som Kina, India og Thailand om frihandelsavtaler. Kina har fra 10 til 16 % toll på laks, Thailand har fra 5 til 20 % toll, mens India har hele 35 % toll på import av laks.

Norge har formannskapet i EFTA høsten 2005. På ministermøtet i Valduz i juni 2005 annonserte man flere nye prioriteringer for tredjelandsarbeidet. EFTA ønsker blant annet å få i stand den første forhandlingsrunden om en frihandelsavtale med Thailand, samtidig som man ønsker å intensivere arbeidet med å få i gang forhandlinger med Japan. Videre vil EFTA forsøke å ferdigstille en «Memorandum of Understanding» om en felles forstudie til en fremtidig frihandelsavtale mellom partene. Når det gjelder Russland og India er prioriteringene som antydes langt svakere. EFTA viser til at man har som mål om å styrke handelsrelasjonene med Russland, mens man begrenser seg til å følge med på utviklingen i Indias handelspolitikk av interesse for EFTA-landene. Det er likevel ingen tvil om at Norge gjennom de nye prioriteringene i EFTA tar viktige skritt i retning av å kunne utligne konkurransefortrinnene Chile har på laksesektoren.





# 7 Veivalg for norsk havbrukspolitikk

*Av Ivar Pettersen*

---

Rapporten har vist at hovedforskjellene mellom norske og chilenske rammebetingelser primært dreier seg om tre forhold: Chile har en mer sektor- og bilateralt orientert handelspolitikk, en næringspolitikk som i svært liten grad er opptatt av å influere struktur, eierskap og lokalisering, og, i tråd med fraværet av bevisst strukturpolitikk, mindre bruk av nasjonale og bransjevise institusjoner som skal sikre konkurranseevnen også for små aktører. I motsetning til chilensk politikk ser «det norske havbrukssystemet» ut til i større grad å være forankret i regionalpolitikken, mens politikken i Chile reflekterer en konsekvent næringspolitisk tenkning. Det norske havbrukssystemet brukes i dette kapitlet om helheten av politikk, struktur og typisk markedsatferd.

Denne studien har ikke hatt som formål å forklare forskjellene i chilenske og norske rammebetingelser. I dette kapitlet oppsummerer vi vår forståelse av forskjellene mellom den norske og chilenske handels- og næringspolitikken overfor havbruksnæringen, antyder noen tentative forklaringer på norsk kontra chilensk politikk og skisserer til slutt mulige veier til en videreutvikling av den norske politikken.

## 7.1 Vellykket norsk politikk for en kystnæring

Norge har hatt gode naturgitte og kompetansemessige forutsetninger for utviklingen av havbruksnæringen og i stor grad evnet å utnytte mulighetene. Konseksjonspolitikken har imidlertid lagt strenge føringer for utviklingen av næringen og Norge har hele tiden hatt en langt mer fragmentert næringsstruktur enn Chile. Strukturforskjellene er fortsatt store selv om det har funnet sted en betydelig konsolidering av norsk havbruksnæring.

Den fragmenterte norske strukturen har hatt to konsekvenser. For det første har strukturen påvirket næringens samlede markedsatferd. For det andre har vi fått en rekke andre nærings- og bransjepolitiske tiltak som er en konsekvens av strukturen. I Norge har vi hatt sterke fluktuasjoner i priser og lønnsomhet over tid og store vanskeligheter med å ta hensyn til næringens fellesinteresse av å sikre en balanse mellom etterspørsel og tilbud i de markedene hvor Norge har en sterk markedsposisjon. Den fragmenterte norske strukturen er imidlertid understøttet av felles institusjoner på bransjenivå som ivaretar flere viktige funksjoner med skalafordeler.

Rapporten har ikke beregnet konsekvensene av forskjellene mellom chilenske og norsk rammebetingelser fullt ut, men rapporten viser at chilenske eksportører har bedre markedsadgang i USA og tidligere og over tid, bedre betingelser i for eksempel både EU og Sør-Korea enn norske eksportører. Chiles fortrinn vil nå utlignes som følge av den nylig inngåtte frihandelsavtalen mellom EFTA og Sør-Korea. Frykt for handelspolitisk konsekvenser av ukoordinert eksportatferd har ført til at norske oppdrettere har blitt pålagt restriksjoner på forbruk av fôr, mens chilenske produsenter har unngått denne begrensningen. Disse produksjonsbegrensningene har medført noe effektivitetstap for norsk oppdrettsnæring.

Konsekvensene av forskjellene i handelspolitikken er ut fra dagens eksportmønster begrensede, bl.a. fordi Norge eksporterer lite fileterte produkter til USA og Chile lite laks til EU, mens Sør-Korea er foreløpig et begrenset marked for Norge. De mer indirekte og dynamiske konsekvensene for tilpasningen i norsk havbruksnæring, kan likevel være betydelige.

Siden restriksjonene på eierskap og lokalisering sannsynligvis har gitt en struktur som avviker fra eiernes egne preferanser, er det naturlig å anta at de næringspolitiske rammebetingelsene har begrenset den privatøkonomiske lønnsomheten i norsk oppdrettsnæring. Begrensningens omfang avhenger av hvor effektive de kompensierende tiltakene i form av bransjevise og offentlige institusjoner og virkemidler har vært. Næringen har likevel hatt en betydelig vekst, men det er vanskelig å vurdere hva veksten ville vært med en mer konsentrert struktur. Krisene på 1990- og 2000-tallet har bidratt til en konsolidering i næringen, men fortsatt står det 6 ganger så mange oppdrettselskaper bak 80 prosent av produksjonen i Norge i forhold til i Chile (kap 3.3).

Sektorpolitikken i Norge kan på den annen side ha resultert i større harmoni mellom langsiktige mål om vekst, distriktsbosetting og miljøhensyn enn det man har sett i Chile. Norge har prioritert visse nasjonale hensyn, og i forhold til Chile gjelder dette spesielt distriktshensynet. I tillegg har Norge vært et foregangsland innen miljøarbeid og veterinærmedisin. Virksomheten er spredt langs en stor del av norskekysten, og Norge har et godt utdannings- og kompetansemiljø innen havbrukssektoren, noe som har vært avgjørende for en positiv utvikling i næringens veterinære og miljømessige kvaliteter på nasjonalt og også i noen grad globalt plan. Norge ligger i dag langt framme når det gjelder utviklingen av nye fôrtyper, nye arter for oppdrett, termo-logistikk-, kjølings- og pakketeknologi og teknologi for havbasert oppdrett.

Det er vanskelig å sammenligne verdien for samfunnet av mer spredt eierskap og lokalisering med mulige tap i form av redusert foretaksøkonomisk lønnsomhet og

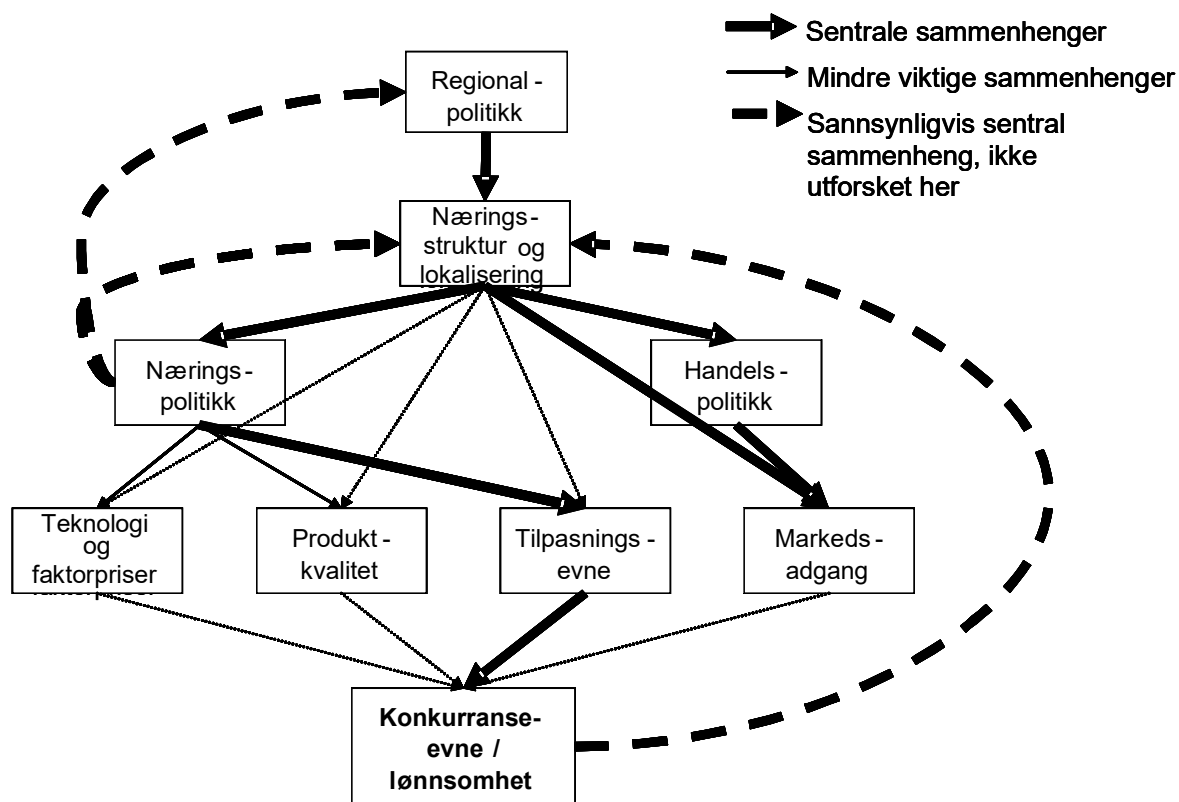
næringsvekst. En full evaluering av «det norske havbrukssystemet» ligger utenfor rammen for dette prosjektet. Men Norge har i noen grad fått i både pose og sekk. Vi har fått en dynamisk næring med betydelige regionale effekter. I Chile er næringen vel så dynamisk, men den er kun konsentrert om en svært begrenset del av Chiles kyst. Samtidig er det sannsynlig at den chilenske næringen i større grad enn den norske er avhengig av utenlandsk teknologi og forskning. Selv om norsk forskning og teknologiutvikling i stor grad har vært et fellesgode for både internasjonal og nasjonal oppdrettsnæring, er det sannsynlig at den norske forskningsinnsatsen ga Norge et verdifullt forsprang innen moderne havbruk.

Forskjellene i regionalt lokaliseringmønster har naturligvis ikke bare sammenheng med konsesjonspolitikken, Chiles infrastruktur er mindre utbygd enn Norges, og topografien og værforhold tillater oppdrett i et begrenset område. Forskjellene i infrastruktur er et av de forholdene som har gjort det mulig for Norge å prioritere som vi har gjort. En vesentlig del av forskjellene i næringspolitisk prioritering er det også naturlig å se i sammenheng med at Norge har vedvarende høy sysselsetting og langt høyere nasjonalinntekt per innbygger enn Chile som fortsatt har U-lands status i WTO. Norge kan dermed ha råd til både bedre infrastruktur og sterkere innslag av regionalpolitikk i våre næringspolitiske vurderinger.

## 7.2 Regionalpolitikken påvirker struktur, sektorpolitikk og konkurransevne

Det norske havbrukssystemet som er beskrevet ovenfor, er således tuftet på nasjonale distriktshensyn, preget av relativt fragmentert næringsstruktur og flere offentlige og bransjedrevne institusjonelle løsninger som skal legge til rette for produksjon i relativt liten skala. Muligheten for fremtidige endringer i politiske rammebetingelser avhenger av drivkreftene for nærings- og handelspolitikken. I dette avsnittet forsøker vi å forklare sammenhengene mellom politikk og næringens konkurransevne ut fra våre observasjoner i kapitlene foran.

Studien tok utgangspunkt i en enkel forestilling om sammenhengen mellom politiske rammebetingelser og konkurransevne (jf. figur 2.1) hvor handels- og næringspolitikk er to selvstendige politikkområder som påvirker minst fire forhold av betydning for foretakenes lønnsomhet. Denne studien gir grunn for et mer realistisk bilde av de sentrale sammenhengene mellom politikk og konkurransevne (jf. avsnitt 2.2). Her har regionalpolitikken en overordnet rolle i forhold til både nærings- og handelspolitikken. Regionalpolitikken påvirker de to andre politikkområdene gjennom struktur og lokalisering av virksomhetene. Struktur og lokalisering påvirker også teknologi og faktorpriser, produktkvalitet, tilpasningsevne og markedsadgang direkte via effekter på foretakenes egen evne til å påvirke sine arbeidsbetingelser.



Figur 7.1 Observerte sammenhenger mellom politiske rammebetingelser og konkurransevne

Med regionalpolitikken tenker vi på premissene for konsesjons- og eierskapspolitikken i den norske havbruksnæringen. Politikken skulle sikre at norsk havbruksnæring ble en kilde til vekst og bosetting i de norske kystdistriktene. I utgangspunktet skulle både eierskap og sysselsetting være spredt. Det regionalpolitiske elementet i næringspolitikken er den viktigste forskjellen mellom chilenske og norske rammebetingelser for havbruksnæringen.

Den norske politikken har vært medvirkende årsak til en mer fragmentert lokalisering og eierstruktur enn i Chile. Strukturen påvirker ikke bare foretakenes lønnsomhet og vekst, men også sektorpolitikken. I studien har vi vist at strukturen har sannsynlige konsekvenser for næringens konkurransevne via både nærings- og handelspolitikken. I tillegg har den norske strukturen indirekte konsekvenser for markedsadgangen i importlandene og for foretakenes egen tilpasningsevne. Disse fire sammenhengene utdypes i avsnittene nedenfor.

### 7.2.1 Næringsstrukturen påvirker næringspolitikken

Generelt vil vi forvente at næringspolitikken, først og fremst tiltak for forskning, kompetanse og generell omstillingsevne, påvirker næringsstrukturen. Det er imidlertid ikke overraskende at årsakssammenhengen i norsk oppdrettsnæring også går den andre veien. Næringspolitikken i Norge har i stor grad bestått i å utvikle institusjoner og virkemidler som kan kompensere for effektene av en fragmentert

eierstruktur. Forskningspolitikken, aktiviteten i Innovasjon Norge og Eksportutvalget for fisk er eksempler på tiltak som gjør det lettere å være liten i et stadig mer globalisert marked. Sannsynligvis øker dermed også muligheten for videreføring av en spredt struktur og ideen om spredt lokalisering eierskap som basis for regionalpolitikken i Norge (jfr. de to sannsynlige tilbakeføringsmekanismer fra næringspolitikk til regionalpolitikk og struktur i figur 3.1).

I tillegg til at den sektorspesifikke delen av næringspolitikken kompensere for manglende strukturrasjonalisering, ser vi også at næringsstrukturen påvirker næringens evne til selv å forme sine politiske rammebetingelser. Samspillet mellom politiske myndigheter og oppdrettsnæringen er forskjellig i Norge og Chile. En aktiv og relativt godt samordnet aktivitet fra næringens side har bidratt til at Chile har unngått produksjonsbegrensende sektorpolitiske tiltak slik man har i Norge.

## 7.2.2 Næringsstruktur påvirker handelspolitikken

Handelspolitikken utformes i samspill mellom næringsaktører og politiske myndigheter. I Chile er dette samspillet tydelig. Prioriteringen av handelspartnere for utvikling av bilaterale handelsavtaler og vektleggingen av ulike sektorer i avtalene gjenspeiler næringsinteressene. Chilenske interesser i havbruksnæringen har vært i stand til å sikre stor handelspolitisk aktivitet for å påvirke næringens markedsadgang når denne var truet, for eksempel ved anti-dumping anklager i USA.

Den delen av norsk handelspolitikk som gjelder handelen med sjømat, synes i mindre grad å være påvirket av næringens interesser. Sjømatsektoren er i WTO sammenheng en del av industrisektoren. Både sjømatnæringens og andre industrinæringer påvirker handelspolitikken på industriområdet. Det at sjømatområdet tilhører industriområdet, kan være en medvirkende årsak til at næringsinteressene har sett et mer tydelig preg på diskusjonen om handelspolitikken på landbruks- enn på sjømatområdet i Norge.

## 7.2.3 Strukturen påvirker også importlandenes handelspolitikk og norsk markedsadgang

Rapporten peker på to forskjeller i handelspolitikken i Chile og Norge; håndteringen av trusler om begrenset markedsadgang og den mer prinsipielle avveiningen mellom en generell, multilateral eller mer sektororientert, bilateral tilnærming.

USA og EU er primærmarkeder for henholdsvis Chile og Norge. Både Chile og Norge kan forårsake tiltak som begrenser markedsadgangen på respektive hovedmarkeder. Chile har opprettholdt gunstige betingelser i USA, Norge er stadig utsatt for begrensninger og trusler om slike i EU. Forskjellig evne til koordinering mellom eksportørene synes å være én forklaring. Chiles havbruksinteresser er bedre koordinert enn de norske, de reagerer mer rasjonelt på tendenser til overproduksjon og er mer handlekraftige og samordnet med handelspolitiske myndigheter når konkurrenter i importlandene forsøker å motivere for handelspolitiske straffereaksjoner.

Koordinering har ellers betydning på to nivåer: blant eksportørene og mellom ulike ansvarlige myndigheter I Norge er det krevende å balansere mellom toneangivende departementer (utenriks-, fiskeri-, landbruks- og næringsdepartementet), og i tillegg mellom næringsaktørene i ulike regioner og eierkonstellasjoner. Chile er bedre koordinert på begge nivåer, noe som blant annet har sammenheng med at Chile har en mer konsekvent liberal økonomisk politikk på tvers av ulike sektorer.

En koordinert norsk tilbudsside ville sannsynligvis hatt bedre forutsetninger for å se og ta hensyn til sammenhengen mellom norske volum- og prisendringer på eksportmarkedene og sannsynlige handelspolitiske reaksjoner. Chilenske interesser har vært bedre i stand til å ta hensyn til disse sammenhengene uten å komme i konflikt med internasjonal og nasjonal konkurranserett. Manglende koordinering har med strukturen i næringen, og strukturen har vært sterkt påvirket av politikken.

Næringsstrukturen påvirker også den prinsipielle innretningen av handelspolitikken. Som vist i kapittel 4, er den norske handelspolitikken basert på multilaterale avtaleverk enten i regi av WTO eller koordinering gjennom EFTA. Chilensk handelspolitikk er også forankret i WTO, men Chile har i tillegg oppnådd flere bilaterale avtaler med vekt på blant annet handel med marine produkter. Samspillet mellom næringen selv og de handelspolitiske myndighetene har vært sentralt i Chile og kan antas ikke bare å ha påvirket håndteringen av truslene om straffetoll på USA-markedet, men også den prinsipielle innretningen av handelspolitikken. Samspill mellom næring og myndigheter krever igjen koordinerte næringsinteresser, altså visse strukturelle egenskaper.

Den multilaterale forankringen av norsk handelspolitikk har lang tradisjon. Kun i spesielle tilfeller blir sektorinteressene klart framtrædende. Det gjelder for eksempel i forhandlingene om medlemskap i EU og ikke minst i internasjonale der landbruk inngår. Selv om sektorinteressene er representert eller involvert i forhandlingene om frihandelsavtaler i regi av EFTA, vil multilateral koordinering både påvirke prioritering av partnerland og trolig også avtalens generelle innhold, dvs. sannsynligvis mindre vekt på norske sektorinteresser. Det er også naturlig at problemstillinger knyttet til praktiseringen av multilaterale avtaler, tvisteløsning osv vil samordnes under avtalepartenes fellesinteresse.

## 7.2.4 Næringspolitikken påvirker tilpasningsevnen

Norsk FoU-politikk har gitt positive bidrag til næringens høye teknologiske nivå. Effekten av FoU-politikken er imidlertid påvirket av strukturen. Med relativt fragmentert struktur må ny forskning være åpent tilgjengelig dersom den skal få betydning for store deler av næringen. Dermed øker også tilgjengeligheten for internasjonale konkurrenter.

Kredittlovgivningen tilhører den bredere næringspolitikken. Studien har påvist forskjeller i kredittforetakenes muligheter til å bistå selskaper i krisesituasjoner. I Norge utnyttet mulighetene blant annet ved at bankene tar store eierposisjoner i kriserammede selskaper over lengre perioder. Dermed bremses den strukturelle tilpasningen ved hjelp av midlertidig, finansielt orientert eierskap. Det er ikke nødvendigvis slik at bankene hindrer kompetent eierskap i å håndtere krisene i

enkeltforetakene. Det er imidlertid viktige spørsmål knyttet til bankenes adgang til å sitte med relativt langsiktig strategisk eierskap i situasjoner hvor det er behov for ny egenkapital i foretakene.

## 7.2.5 Realisert lønnsomhet og finansielle kriser påvirker strukturpolitikken

En viktig, og sannsynligvis for næringen positiv egenskap ved den norske politikken, er at den er tilpasningsdyktig. Det er i dag et spørsmål om strukturtilpasningen fortsatt er underlagt klare politiske begrensninger. Bankenes rolle og statens rolle som eiere kan bli viktigere enn de regionalpolitiske føringene.

Regionalpolitikkenes betydning er foreløpig endret. Det som engang var en rigid struktur- og lokaliseringpolitikk, er i dag en langt mer fleksibel og åpen politikk spesielt når det gjelder eierskapsbegrensninger. Studien har påvist forskjellene mellom strukturen i Chile og Norge, samt konsekvensene av de strukturelle forskjellene. Det er imidlertid usikkert om politikken vil begrense tilpasningen i framtiden.

Fusjonen mellom Stolt Seafarm og Marine Harvest i 2005 kan tyde på at det ikke vil bli lagt vesentlige begrensninger på den framtidige eierstrukturen fra norsk side. En strukturendring i Norge kan redusere sjansen for at norsk eksport forstyrrer markedlikeveksten i EU til skade for EUs egen industri. Den potensielle handelspolitiske effekten av en strukturendring kan motivere norske myndigheter for fortsatt liberal holdning til eierstruktur. Samtidig er det mulig at EU vil se fordelene av en mer koordinert norsk tilbudsside som i større grad kan sikre en akseptabel eksportatferd, slik at det ikke blir reist konkurransepolitiske innvendinger mot sterkt økt konsentrasjon i norsk oppdrettsnæring.

Det kan være en mulighet for at en mer konsentrert norsk næring, i kraft av den norske markedsandelen på viktige eksportmarkeder, vil kunne få markedsrett i eksportmarkedene. For å komme inn under vanlige normer for dominerende markedsposisjon må imidlertid en norsk eksportør i så fall ha over 40% markedsandel av det relevante markedet i importlandet. Selv om det kan tenkes at fersk laks alene ble definert som relevant marked, er det et godt stykke fram til at en norsk aktør har en slik andel. Den norske næringen kan konsolideres betydelig før markedskoordinering fra norsk side blir kan forvente å bli utsatt for konkurransepolitiske reaksjoner. En annen sak er om forbrukerinteressene skulle bli mer aktive og føre til at EU gir opp sin for forbrukerne kostbar beskyttelsespolitikk overfor nasjonal havbruksnæring. I så fall vil øker muligheten for at vi nærmer oss en politikk i tråd med norske interesser hvor ulike leverandører får konkurrere mer fritt om markedsandelene.

Bankene og staten som finansieringskilder og eiere, kan få en avgjørende rolle for strukturutviklingen. Tilpasningene i den norske strukturpolitikken har i stor grad vært en konsekvens av krisene i norsk havbruksnæring. Krisene er også bankenes arena for strukturpåvirkning, og det er dermed ikke nødvendigvis slik at den neste krisen i oppdrettsnæringen vil gi en vesentlig endret struktur. I tillegg sitter staten på en viktig eierposisjon og en viss påvirkningsevne gjennom

eierskapet i Cermaq. Selv om den eksplisitte strukturpolitikken kan være endret, er det ikke dermed sagt at ikke politikken vil påvirke strukturen i framtiden i retning av sterkere fragmentering enn de rene næringsøkonomiske forholdene skulle tilsi.

Vår forklaring av forskjellene mellom rammebetingelsene i Chile og Norge og deres betydning for havbruksnæringens konkurransevne, er i stor grad fokusert på næringsstruktur og strukturpolitikk. Selv om den norske politikken er liberalisert, er det fortsatt viktige politikkområder som kan påvirke strukturen i framtiden som statens direkte eierskap i næringen og påvirkningen via kredittforetakenes involvering i næringen. I tillegg vil myndighetene fortsatt kunne være pådrivere i utvikling av institusjonelle løsninger for å demme opp for konsekvensene av en fragmentert næringsstruktur for eksempel gjennom etablering av politisk motivert produsentorganisering. I neste avsnitt vil vi forsøke å skissere helhetlige alternativer for struktur- og næringspolitikken for havbruksnæringen i form av alternative veivalg.

### 7.3 Politiske veivalg for norsk havbruksnæring

Selv om norsk havbruksnæring gjennomgår betydelig strukturendring og konsolidering, er det fortsatt sannsynligvis langt igjen til en struktur upåvirket av tradisjonell norsk regionalpolitikk. Politikkenes vektlegging av en bestemt struktur kan derfor fortsatt få stor innflytelse på nærings- og handelspolitikken overfor havbrukssektoren.

Viktige faktorer taler for at særnorske politisk bestemte begrensninger på strukturtilpasningen, i framtiden kan få større negative konsekvenser for næringen. På den annen side kan det være mulig å raffinere «det norske havbrukssystemet» slik at ulempene av en politisk villet struktur blir mindre. Veivalget for den framtidige norske havbrukspolitikken gjelder etter vår vurdering først og fremst vurderingen av en mer markedsbestemt struktur i forhold til videreutvikling av et regionalt orientert havbrukssystem.

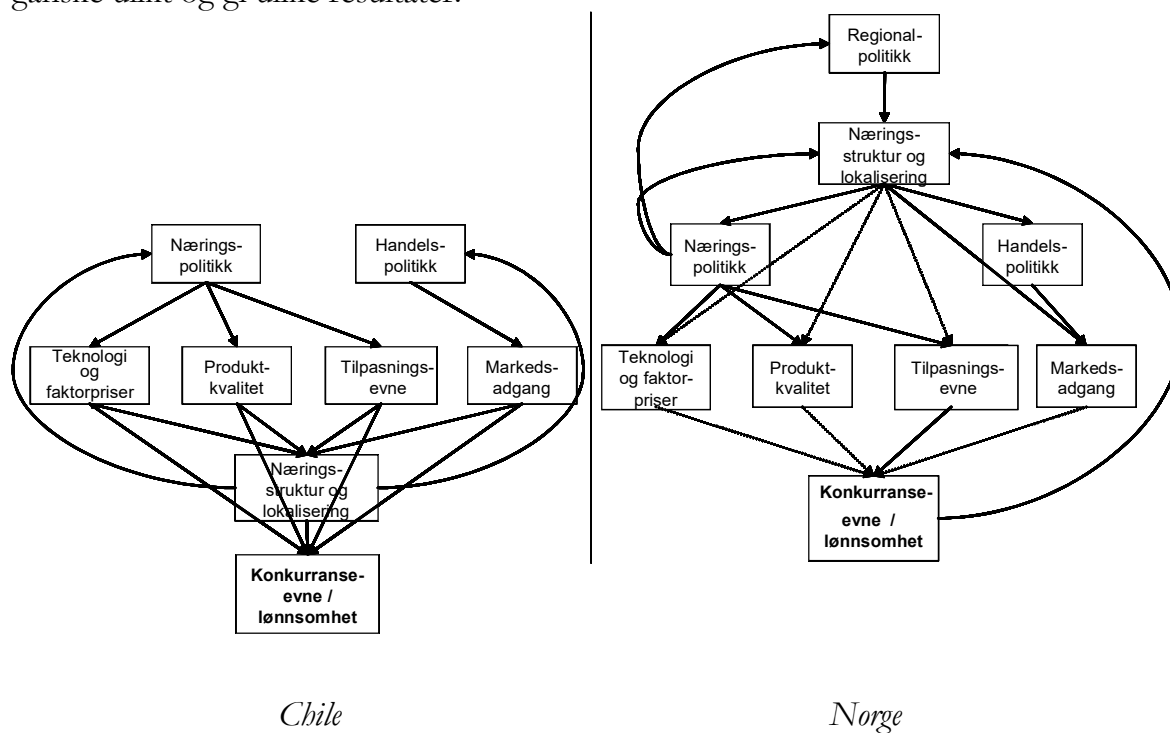
Økt globalisering er sannsynligvis den viktigste trusselen mot en regionalt orientert sektorpolitikk. Økt skala kan være nødvendig for å styrke evnen til foretaksdrevet forskning og utvikling og til å utvikle en global råvarebasis og mer komplette sortimenter av havbruksprodukter. Aktører som ikke skal være rene råvareleverandører, må utvikle styrkede posisjoner overfor distributørene, internasjonale merkevarerleverandører og integrerte dagligvarekjeder. Mulige krav til framtidig strategi og struktur i næringen er bl.a. i noen grad drøftet i ECON (2005), men ikke tilstrekkelig drøftet til at vi kan fastslå strukturens betydning for konkurransevnen i framtiden. I lys av utviklingen i internasjonale matvaremarkeder er det langt fra gitt at norsk havbruksnæring vil beholde konkurransevnen med en fragmentert næringsstruktur. Fusjons- og oppkjøpsforsøk og initiativ i næringen selv tyder også på at aktørene ser klare gevinster ved en endret struktur.

Det ligger utenfor denne studien å drøfte hva slags næringsstruktur som egner seg i framtidens markeder for oppdrettsprodukter og hvilken vekt regionalpolitikk bør ha for norsk havbruksnæring. I denne sammenhengen er det tilstrekkelig å vise til at det er en mulighet for at den norske næringsstrukturen kan



viser seg mindre egnet i framtiden. I så fall bør det «norske havbrukssystemet» drøftes i sin helhet. På samme måte som næringens struktur ble etablert gjennom offentlig styring og regulering, må myndighetene i så fall også tilpasse politikken for å sikre en rasjonell overgang til en ny, mer fremtidsrettet struktur.

De to alternativene, markedsbestemt eller fortsatt regionalpolitisk forankret struktur, kan illustreres ut fra figurene 2.1 og 7.1. Figur 7.2 illustrerer forskjellen mellom det chilenske (til venstre i figuren) og norske systemet for havbruk. Det ene alternativet for fremtidig havbrukspolitik er å raffinere «det norske systemet» til høyre i figuren for fortsatt å forsøke å finne rom for et sterkt regionalpolitisk innslag i sektorpolitikken med konsekvenser for næringsstrukturen. Alternativet, det å overlate struktur og lokalisering til næringen selv og hva som kan være naturlige konsekvenser av generell miljø- og infrastrukturpolitikk, er i tråd med «det chilenske systemet» til venstre i figuren. Her er struktur og lokalisering et resultat av næringens tilpasning gitt generelle rammebetingelser. Strukturen er ikke gjenstand for bestemt politisk styring. Siden struktur, som vi har vist i denne studien, påvirker både utformingen av nærings- og handelspolitikken, vil de to modellene fungere ganske ulikt og gi ulike resultater.



Figur 7.2 Alternative rammebetingelser og veivalg for norsk havbrukspolitik; chilensk og tradisjonell norsk modell

I de følgende to avsnittene peker vi på noen temaer som bør utforskes innen hvert av alternativene.

### 7.3.1 Nytt syn på næringsstruktur

Dersom utviklingen innen norsk havbruk skal ledes i retning av en markedsbestemt og etter all sannsynlighet mer konsentrert struktur, står næringspolitikkerne overfor noen velkjente problemstillinger.

#### Sektorpolitikken i forhold til vanlig næringspolitikk

Dersom strukturen i større grad overlates til markedet selv, og det finnes betydelige uutnyttede stordriftsfordeler, kan det forventes at markedet selv finner fram til en konsolidert struktur. Riktignok kan finansinstitusjonene i Norge (jf. avsnitt 5.4.1) og statlig eierskap i noen grad forsinke en omstillingsprosess, men neppe hindre strukturtilpasningen. I så fall er det naturlig å forvente at næringspolitikkenes siktemål vil være preget av de vanlige og mest uttalte hovedhensynene i norsk næringspolitikk; å legge forholdene best mulig til rette for innovasjon og kompetansebasert næringsutvikling.

Fokus på innovasjon og kompetanse kan begrunnes med markedssvikt i kompetansemarkedene og betydningen av krav om samspill mellom offentlig tjenesteyting og privat næringsvirksomhet for å styrke innovasjonsevnen. Slik næringspolitikken i dag ser ut, kan det antas at sektorpolitikken i et liberalisert regime fortsatt vil ha sterkt preg av forskningspolitikk og selektiv offentlig kapitaltilførsel for eksempel i form av statlige såkornkapitalfond osv. Regionalpolitiske mål ivaretas for eksempel gjennom regionale utviklingsprogrammer, infrastrukturmidler og inntektssystemet for regional og lokal forvaltning.

Noen næringspolitiske spørsmål kan få spesiell oppmerksomhet. Det ene er forholdet til grunnrenteforvaltningen, det andre er oppfostringsargumentet for en mer aktiv næringspolitikk. Et tredje tema gjelder den offentlige eierskapspolitikken.

#### Grunnrenteforvaltningen

Norge er rikt på naturressurser. Ulike epoker i norsk næringsutvikling preges av fiske- og jordbruksressurser, bergverksdrift, skogressurser til trelasteksport og skipsfart, fossekraft til omfattende industrireising, petroleumsressurser til utvikling av en integrert petroleumssektor, og sist, utnyttelse av lokaliseringmuligheter for industrielt havbruk for å sikre bosetting og verdiskaping langs kysten. Når det gjelder fossekraft og petroleumsressurser, og i det seneste også utnyttelsen av fiskeressursene, har spørsmålet om grunnrenteforvaltningen stått sentralt. Virkemidlene i grunnrenteforvaltningen har blant annet vært auksjonering av råderetter, hjemfallsrett, omsettelighet for fangstkvoter og særskilte skatteordninger for eksempel petroleumsskatt og beskatning av kraftselskaper..

Grunnrenten er nettoverdien av naturressursen etter at alle utvinnings- og produksjonskostnader og alle investeringer i produksjonsmidler er betalt. I havbruksnæringen er grunnrenten knyttet til lokaliseringen. En konsesjon er en rett til å utnytte en del av et kystområde til fortrengsel for andres utnyttelse av samme område. Verdien av konsesjonene har variert sterkt over tid avhengig av lønnsomheten i havbruksnæringen og av de politiske rammebetingelsene. En positiv grunnrente og konsesjonsverdi er selve årsaken til at Norge kan velge mellom å

oppretholde en konkurransedyktig havbruksnæring med betydelige restriksjoner på strukturtilpasningen, eller å liberalisere strukturtilpasningen, dvs. veie hensynet til regional bosetting og kontroll mot hensynet til konkurransevne.

Den private råderetten over kystnære sjøområder må reguleres. Grunnrenten forvaltes dels gjennom den måten råderettene eller konsesjonene fordeles på og dels ved å legge restriksjoner på rettighetshavernes tilpasninger. Konsesjonene kunne vært auksjonert slik at provenyet og grunnrenten gikk til myndighetene sentralt eller lokalt. Den norske struktur- og eierskapspolitikken har i stedet i hovedsak gått ut på en direkte tildeling ut fra andre kriterier enn betalingsvilje for konsesjonen. Ved å bruke en latent grunnrente som lokkemiddel, har norske myndigheter på denne måten forsøkt å gi samfunnet en andel av grunnrenten gjennom en spredt lokalisering og spredt eierskap. Sagt på en annen måte er grunnrenten i stor grad utnyttet for andre formål enn inntekter til forvaltningen, investorer eller private grunneiere.

Verdiene av konsesjonene viser at lønnsomheten i laksenæringen har variert (jf. kapittel 6). Over tid er det ikke gitt at det er realisert stor privat grunnrente i norsk lakseoppdrett gjennom driften, til tross for at myndighetene har stilt konsesjonene til rådighet uten vederlag. Dette kan enten bety at det ikke alltid er reell knapphet på konsesjoner. Det er også mulig at struktur- og eierskapspolitikken har absorbert det meste av grunnrenten, eller at senere omsetning av konsesjoner har medført høye kapitalkostnader for nye eiere mens grunnrenten tilfalt tidligere konsesjons-eiere.

En liberalisering av oppdrettsnæringen som betyr fjerning av restriksjonene på eierskap, vil sannsynligvis også innebære konsolidering av varestrømmer, slakterier, terminaler og selve eksportvirksomheten. Mer konsentrert eksportørside kan begrense faren for overproduksjon. Grunnrenten kan bli mer reell for konsesjons-eierne. I så fall er det sannsynlig at fordelingen av grunnrenten blir et viktig tema.

## Statlig eierskapspolitikk

Eierskapspolitikken er et sentralt tema i norsk næringspolitikk uten at det, så langt vi kan se, finnes sikker kunnskap om eierskapets betydning for samfunns-økonomien. Som vist i kapittel 4 er eierskap til fiskeressurser, både rettigheter til å utnytte villfiskstammer og eierskap til havbrukskonsesjoner, et sentralt tema som dels håndteres i handelsavtaler både i Chile og Norge.

I Norge er eierskapsdiskusjonen knyttet til to forhold utover selve konsesjonsbestemmelsene; for det første adgangen for utlendinger til å eie virksomheter som utnytter norske naturressurser og, for det andre, bruken av statlig eierskap som et næringspolitisk virkemiddel. En liberalisering av eierskaps- og konsesjonspolitikken vil gjøre eierskapet mer åpent og dermed øke betydningen av andre tiltak for å sikre en hensiktsmessig eierstruktur. Statlig eierskap kan bli et viktigere virkemiddel.

Statlig eierskap er utbredt i sektorer hvor det er snakk om betydelig grunnrente som for eksempel skog-, kraft- og petroleumssektoren. Det statlige eierskapet er imidlertid lite fremtredende i den norske fiskeri- og havbrukssektoren. I stedet er disse sektorene underlagt betydelige reguleringer. I dag er statens eierskap i norsk havbruksnæring primært konsentrert om eierskapet i Cermaq, som i Norge primært

driver fôrproduksjon, og eierskap via forretningsbanker som fortsatt har staten som majoritetsaksjonær. I tillegg kan statens kontroll med hoveddelen av transport- og terminalkapasiteten for norsk fiskeeksport, både gjennom Cargo-net og Posten/Nor Cargo Termo spille en vesentlig rolle for utviklingen av sektoren. Samlet kan disse eierandelene få en stor betydning for fremtidig eierstruktur og utvikling i en liberalisert laksenæring. Selv i en situasjon med en konsekvent liberalisert strukturpolitikk, vil staten indirekte dermed ha betydelig ansvar for strukturutviklingen i havbrukssektoren.

### **Privatisering av næringens fellesgoder**

Vi har ovenfor argumentert med at institusjonene i havbruks- og fiskerisektoren i Norge reflekterer behovene som følger av en fragmentert næringsstruktur. Innovasjon Norge, SIVA, Eksportutvalget for fisk, diverse statlige forskningsinstitusjoner og Forskningsrådet bidrar sammen med myndighetenes produksjonsreguleringer til å begrense ulempene ved smådrift og svak koordinering mellom norske aktører.

Staten tar i dag et betydelig ansvar for forskning, koordinering av markedsatferd og generisk markedsføring, og også i noen grad for finansiering og eksportrådgivning. Arbeidsoppgavene for Eksportutvalget for fisk, Innovasjon Norge og bransjeorganisasjonene vil måtte tilpasses en ny struktur. Dersom næringsstrukturen liberaliseres er det også naturlig at det institusjonelle rammeverket for bransjen endres. Oppgaver som i dag ivaretas av bransjen eller offentlige institusjoner kan bli overlatt til private aktører.

Et av næringens viktige koordineringsbehov gjelder markedsatferd for å unngå proteksjonisme, for eksempel i EU. Staten tar i dag ansvaret for koordineringen gjennom produksjonsreguleringer. Et spørsmål er om en kan forvente at større aktører i en mer konsentrert norsk oppdrettsnæring blir bedre i stand til hindre handelspolitiske mottiltak fra importørlandene. Chiles atferd i situasjoner med reelle trusler om anti-dumping- eller safeguard-tiltak, kan tyde på det. Jo større og færre eksportørene er, jo mer sannsynlig er det også at de vil vurdere effekter av egen tilpasning for næringsinteresser i importmarkedene og markedsadgangen.

Det er imidlertid ingen garanti for koordinert atferd før det kun er én aktør igjen. Koordinert atferd i Chile trenger ikke skyldes større konsentrasjon, den kan være et resultat av en mer korporativ forretningskultur som til tross for et konsekvent liberalistisk regime fremmer interessefellesskap mellom næringsliv og myndigheter.

### **7.3.2 Raffinert norsk havbrukssystem**

Alternativet til en politikk med fri strukturtilpasning innen norsk havbruksnæring er å raffinere den norske modellen. Hensikten kan være å finne løsninger som bedre ivaretar både hensynet til konkurranseevne og regionalpolitikken. Nedenfor drøfter vi fem temaer som sannsynligvis vil inngå i en raffinering av det norske systemet.

## Vertikal regulering og organisering

Sammenhengen mellom struktur, strukturpolitikk og konkurransevne for havbruksnæringen avhenger av næringens vertikale struktur og vertikale tilpasnings- evne. Dersom fremtidig regionalpolitisk innflytelse på eierskap og lokalisering primært dreier seg om selve produksjonsleddet, dvs. oppdrettsanleggene, kan slakteri- og eksportørleddet i stor grad konsolideres. En fragmentert primærproduksjon med sterkt konsolidert slakting, bearbeiding og eksport, kan, under visse forutsetninger, ivareta stordriftsfordeler og koordineringshensyn i forbindelse med både industriell bearbeiding, logistikk, distribusjon, markedsføring og samspill med nærings- og handelspolitiske myndigheter.

En struktur med fragmentert primærproduksjon og konsentrert struktur i primær og sekundær foredling og distribusjon ligner på strukturen i distribusjon av villfisk og distribusjon og foredling i landbrukssektoren. Begge sektorer har mange små, uavhengige primærprodusenter og relativt konsentrerte omsetnings- og foredlingsledd. Begge sektorer har også særegne eierformer og reguleringsystemer for å ivareta fellesinteressene for primærprodusentene. Samvirke som eierform i landbruket innebærer at lokalisering av landbruksbasert foredlingsindustri styres av primærprodusentenes, dvs. eiernes preferanser, bl.a. for nærhet til lokale mottaksanlegg og begrensninger på maksimale transporttider for levende dyr. De konsentrerte produsenteide foretakene i landbruket har utviklet Norges sterkeste merkevarer og drevet bevisst markedsbearbeiding, bl.a. i kraft av tildelte markedsreguleringsfunksjoner. En fragmentert oppdrettsnæring som står overfor en konsentrert bearbeidings- og eksportsektor, kan ha behov for lignende organisatoriske tiltak både for å sikre vertikal koordinering og systematisk FoU også på primærleddet.

## Produksjonsregulering av hensyn til stabilitet i importmarkedene

Næringens evne til å ta hensyn til den generelle markedsbalansen i forbrukslandene er, som nevnt, et av de tilbakevendende temaene i diskusjonen om norsk havbrukssektor. Årsaken er ikke manglende forståelse eller vilje, men en politisk ønsket struktur som fjerner incitamentene for den nødvendige eksportreguleringen.

Norge har en dominerende markedsposisjon på en rekke eksportmarkeder, først og fremst i EU og nå også i tidligere europeiske statshandelsland. I disse markedene kan norsk eksport kan forstyrre nasjonal produksjon og distribusjon. Risikoen for beskyldninger om dumping og vesentlig markedsforstyrrelse vil derfor bestå.

Det er flere mulige løsninger. Som nevnt ovenfor kan en strukturutvikling i retning av større enheter styrke evnen til å ta hensyn til markedsutviklingen i importlandene. En annen løsning er offentlig produksjons- eller eksportregulering for eksempel gjennom kvoter på fôrforbruk pr konsesjon eller, som nå, begrenset maksimal biomasse. Et tiltak som også har vært vurdert, er etablering av produsentorganisasjoner. Spørsmålet om produsentorganisasjon er stadig aktuelt, og det vurderes også eksportkvoter/variable eksportavgifter pålagt av norske myndigheter.

EUs felles fiskeripolitikk legger vekt på produsentorganisering. Politikken skal sikre at tilgangen til fisk på EUs markeder er tilpasset etterspørselen, dvs. at

volumene reguleres ut fra hensynet til prisene. Politikken har samme grunn-elementer som den interne markedsreguleringen av landbrukssektoren både i EU og Norge.

Hvorvidt produksjonsbegrensinger eller produsentorganisering på norsk side gir rasjonelle løsninger for norske eksportinteresser, er usikkert. En innvending er at norske interesser på denne måten tar ansvar for en tilbudsside hvor også andre leverandørland kan opptre. For eksempel har Chile utviklet sin eksport av fryst laks til Europa i ly av begrenset norsk eksport. En slik innvending gjelder alle former for forsøk på styring av prisnivå via regulert tilbudsside, ordningene er en fordel for dem som ikke trenger å delta i reguleringen. Fordelene ved økt evne til å påvirke prisutviklingen i et marked, trenger ikke bety at man alltid skal utnytte denne fullt ut.

### **Styrket koordinering mellom nærings- og handelspolitikk**

Den norske handelspolitikken skiller seg fra den chilenske på to områder. For det første er den chilenske handelspolitikken mer preget av næringspolitiske prioriteringer ut fra hensyn til eksporten. For det andre er evnen til effektivt å håndtere handelspolitiske kriser og konflikter bedre. Norge har «kjørt» EFTA-sporet når det gjelder frihandelsavtaler. EFTAs forhandlinger om frihandelsavtaler var tidligere i all hovedsak basert på parallellitetsprinsippet, dvs. at EFTA forhandlet fram frihandelsavtaler med de samme landene som EU. Dette innebar at avtalene i liten grad hadde en næringspolitisk begrunnelse basert på EFTA-landenes interesser.

Denne strategien er riktignok etter hvert blitt utvidet, slik at EFTA i dag i større grad forhandler fram avtaler på eget initiativ. Den nylig inngått frihandelsavtalen med Sør-Korea er ett eksempel på dette; her har næringsinteressene fått større innflytelse.

I Chile gir næringsinteressene seg utslag i en klarere prioritering av hvilke land Chile søker handelsavtaler med og innretningen av avtalene. Som påpekt ovenfor, er den norske handelspolitikken mer preget av multilaterale løsninger hvor norske interesser må innordnes i en balansert helhet. En raffinering av det norske systemet kan innebære at man søker nye former for integrering av sektorinteresser i videreutviklingen av multilateralt avtaleverk, eller at Norge, som Chile, i større grad søker bilaterale avtaler som utfyller det multilaterale avtaleverket hvor dette ikke i tilstrekkelig grad sikrer sektorinteressene.

Ved handelspolitiske konflikter oppstår et behov for omfattende koordinering mellom myndigheter og næring. Konflikthåndteringen krever betydelig utredning av faktaunderlaget vedrørende for eksempel dumpinganklager og forekomst av eller årsaker til vesentlig markedsforstyrrelse i importlandet. Myndighetene og næringen må være i stand til raskt og effektivt å bearbeide, informere og konfrontere en lang rekke interessegrupper, informasjonskilder og pådrivere i importlandene og eventuelt blant andre avtalepartnere når konflikten gjelder forståelse av multilaterale avtaler.

Kapittel 4 tyder på at håndteringsevnen har vært vesentlig mer effektiv og målrettet i Chile enn i Norge. Chile reagerte mer effektivt på utfordringene i USA enn Norge. Nå står både Chile og Norge overfor lignende utfordringer på det

europiske markedet som foreløpig betyr langt mindre for Chile enn for Norge. Det er grunn til å konkludere at forskjellen i håndteringsevnen hittil har vært relatert til forskjellig næringsstruktur, selv om strukturen langt fra er den eneste forklaringsfaktoren. Andre viktige forklaringer ligger i historisk forskjellig økonomisk politikk hvor Chile over lengre tid har hatt en klarere og mer konsistent økonomisk liberalistisk linje og ulike hensyn bak koordineringen av utenriks- og handelspolitikken. Det er lettere for Chile å kjøre en mer konsistent og rendyrket næringspolitisk linje i handelspolitikken. Norge har i større grad ulike sektorinteresser, bistandshensyn og andre overordnede utenrikspolitiske hensyn som må balanseres.

Det er sannsynligvis lettere å samordne reaksjonene på trusler om redusert markedsadgang når det er få, store og relativt homogene tilbydere enn mange små. Som en del av tiltakene skaffet for eksempel de chilenske aktørene seg eierposisjoner i amerikansk marin næringsvirksomhet slik at det ble lettere å forstå og påvirke de amerikanske synspunktene.

I en situasjon hvor Norge fortsatt har relativt små, selvstendige enheter i havbruksnæringen, kan det være nødvendig å styrke beredskapen gjennom kollektiv organisering. Beredskapen kan i så fall bestå i en løpende dokumentasjon av markedsutviklingen på viktige eksportmarkeder, markedsfremskrivninger, konkurrerende eksportnasjoners tilpasning og nasjonale næringspolitiske diskusjoner. Kontakten med næringsinteresser i importkonkurrerende virksomhet i importlandene, foredlingsindustri og konkurrerende eksportørland, kan være en del av en slik beredskap.

Det går imidlertid en grense for hvor langt en fellesfunksjon for næringen vil kunne dekke behovet for beredskap i forhold til importmarkedene. Mens den chilenske industrien kan ha foretatt koordinerte oppkjøp i amerikanske marin næringsvirksomhet delvis for å styrke grunnlaget for en positiv handelspolitikk, er det vanskelig å tenke seg at det samme kan skje ved hjelp av et bransjeorgan i Norge.

En produsentorganisasjon (PO) kan være et naturlig redskap for oppfølging av handelskonflikter i samarbeid med myndighetene. Forutsetningen er at de kan ha tilstrekkelig informasjonsgrunnlag hjemme og kontaktapparat ute.

## **Styrke den kommersielle verdien av offentlig finansiert FoU**

Forskningsmeldingen (St.melding 20, 2004-2005) viser til betydelig avkastning av næringsrettet forskning. Det offentlige tiltak for nærings- og innovasjonsrettet forskning skyldes forskningens eksterne effekter; private virksomheter kan ikke enkeltvis fullt ut utnytte resultatene av forskningen. Dersom FoU overlates til private virksomheter vil derfor forskningsinnsatsen bli for lav.

Samme resonnement tilsier at næringer med små foretaksenheter vil ha størst problemer med å generere tilstrekkelig forskningsinnsats på egen hånd. Den norske næringsstrukturen medfører derfor at bransjeorganisasjoner og det offentlige tar et betydelig ansvar for næringens FoU innsats.

Ulempen med en bransjeorientert eller offentlig finansiert forskning kan være at forskningsresultatene lettere blir åpent tilgjengelig også for internasjonale konkurrenter. Dersom resultatene skal spres på en rekke bransjeaktører er det også

mer sannsynlig at resultatene blir allment tilgjengelige internasjonalt. Muligheten for at norsk havbrukssektor kan utvikle et varig konkurransefortrinn basert på forskning, er dermed begrenset.

Ifølge Forskningsmeldingen er omfanget av FoU i prosent av bruttoproduktet i nærings- og nytelsesmiddelnæringen i Norge godt under halvparten og ned til en fjerdedel av nivået i andre nordiske land. Tallene kan indikere at hele matsektoren har uutnyttede muligheter for lønnsom FoU. Årsaken kan være utilstrekkelige bransjevise eller offentlige virkemidler, eller at FoU som tilrettelegges av bransjen eller Norges forskningsråd ikke i tilstrekkelig grad gir grunnlag for varige konkurransemessige fordeler for bedrifter. Samtidig må det innrømmes at det kan være vanskelig å gi norsk oppdrettsnæring varige konkurransefortrinn gjennom FoU på grunn av mulighetene for internasjonal spredning av teknologi og andre forskningsresultater.

### **Tilrettelegge for strategisk atferd overfor internasjonal varehandel**

Leveringskjedene for matvarehandelen blir mer og mer internasjonalisert, og detaljhandelen konsentreres. Norge er en stor leverandør av matvarer i internasjonale markeder. Norsk fiskeeksport har en utfordring både når det gjelder å ta hensyn til prisutviklingen på eksportmarkedene og å utvikle hensiktsmessige distribusjonsløsninger og strategier vis à vis kjedene i internasjonal matvaredistribusjon.

En studie av norsk eksport av marine produkter til Polen (ECON, 2003), påpeker at norske aktører har en helt dominerende markedsandel for laks i Polen, at markedet er i rask vekst, men samtidig at ingen norsk aktør synes i stand til å utvikle moderne distribusjonsløsninger i det polske markedet. Tradisjonelle små grossister for fersk fisk taper markedsandeler under framveksten av moderne detaljstkjeder. Nye, rasjonelle distribusjonssystemer og terminaler endrer de strategiske posisjonene for norske eksportører uten at norske eksportører er involvert i utviklingen av distribusjonssystemene. Norske eksportører befester dermed sin posisjon som rene leverandører av homogene råvarer.

Etablering av distribusjonsløsninger som gir innflytelse på utviklingen av handelen med ferske oppdrettsprodukter, krever betydelig skala. Et rasjonelt distribusjonssystem må dekke en vesentlig markedsandel. Små eksportører kan ikke forventes å foreta slike satsinger ut fra begrensede egne markedsandeler. En alternativ mulighet er at tredjepartsaktører som uavhengige logistikkaktører utvikler slike tjenester. Nor Cargo Termo har utviklet distribusjonsløsninger for fiskeprodukter for store varehandelskjeder i Frankrike.

Slike satsinger vil så lenge næringen ikke konsolideres sterkere, sannsynligvis forutsette koordinert atferd mellom uavhengige norske eksportører. I så fall må satsingene organiseres via konsortier, bransjetiltak eller ved for eksempel norske logistikkaktører i fellesskap med eksportørene. Det gjenstår å bevise at slike satsinger vil være lønnsomme, men så langt vi kjenner til, har satsing på distribusjonsterminaler, for eksempel i Nord Europa, vært drøftet dels som et tiltak for mer rasjonell transport mellom Norge og importlandene og dels som strategiske satsinger.



## Et steg mot trenden

Et raffinert «norsk havbrukssystemet» er en løsning hvor næringsstrukturen bevares og samtidig handels- og næringspolitiske, samt bransjevisse løsninger tilrettelegges bedre for intensivert internasjonal konkurranse og globalisering. Ideen ved å raffinere det norske systemet bygger på tre forutsetninger: (1) Det vil fortsatt være en positiv og vesentlig grunnrente i primærproduksjonen og konsesjonstildelingen, (2) nasjonale hensyn tilsier at grunnrenten skal forvaltes av lokale, spredte eierinteresser og (3) de foretaksøkonomiske ulempene av konsesjonspolitikken kan begrenses ved en hensiktsmessig vertikal organisering og bransjevisse og offentlige næringstiltak som for eksempel produsentorganisasjoner og sterk offentlig FoU støtte.

Det særnorske alternativet forutsetter politisk involvering og god bransjeorganisering. Ideelt sett bør både politikken og bransjens håndtering bygge på klare og robuste fellesinteresser. I praksis må det imidlertid forventes at interessene vil variere. Større aktører har andre interesser enn de minste aktørene, noen har naturlig større selvstendig konkurransevne enn andre. Sannsynligvis finnes det neppe noen form for politisk eller bransjevis styrt struktur og markedsregulering som ikke er sterkt omstridt. Parallellen til landbruksbasert distribusjon og foredling av matvarer er interessant. Her anser noen de sterke samvirkene og markedsreguleringen som et hinder for effektiv konkurranse.

Trenden innen den norske havbruksnæringen går klart i retning av økt konsentrasjon. Som vist i kapittel tre beveger norsk oppdrettsnæring seg i retning av samme konsentrerte struktur som i Chile. Det er imidlertid et godt stykke igjen og antall konsesjoner i Norge skal trolig utvides i de kommende årene. En politikk for å styrke grunnlaget for det norske systemet vil således være et steg i motsatt retning av trenden.

Selv om struktur er den mest grunnleggende forskjellen mellom havbrukssystemet i Norge og Chile, og det er lett å se utfordringer ved en fortsatt bevisst strukturpolitikk i Norge, har vi imidlertid ikke så langt noe faglig grunnlag for å utelukke at Norge kan lykkes med en sektorpolitikk som på dette området avviker fra den chilenske. Spørsmålet er imidlertid viktig. Det er neppe noen fordel om et av de fundamentale spørsmålene for videreutviklingen av norsk havbrukssektor forblir uavklart. Et naturlig første steg kan være å analysere de grunnleggende endringene i det verdensmarkedet norsk marin sektor er en del av. Markedene for marine produkter globaliseres. Dermed følger en sannsynlig viktig endring i strukturen på tilbudssiden internasjonalt. Distribusjonssystemene vil også endres. Det er i lys av slike grunnleggende utviklingstrekk den framtidige sektorpolitikken bør utformes.



# Kilder

---

- Aandal, P.T. og M. N. Kristiansen (2004): *Markedssituasjonen for laks og ørret 2003*. Havbruksrapport 2004, s. 20–24. Eksportutvalget for fisk.
- Aarset, Bernt et al. (2004): *Lovverk, teknologi og etableringsbetingelser i norsk havbruk*. SNF-rapport nr. 01/04. Bergen 2004.
- Bilaterals (2004): *Asia led new FTAs concluded in 2003*. 02.04.2004. Lastet ned 23. september 2004: <http://www.bilaterals.org>
- Bilaterals (2004a): *Chile, New Zealand, Singapore conclude second round of free trade talks*, 02.09.2004. Lastet ned 23. september 2004: <http://www.bilaterals.org>
- Bilaterals (2004b): *China-Chile FTA talks switched to fast track*, 27.08.2004. Lastet ned 23. september 2004: <http://www.bilaterals.org>
- Bilaterals (2004c): *Chile Aims for Free Trade Talks with China*, 11.05.2004. Lastet ned 23. september 2004: <http://www.bilaterals.org>
- Bjørndal, T. (2002): *The competitiveness of the Chilean salmon aquaculture industry*. Aquaculture Economics and Management, 2002. 6(1/2): 97-116.
- Bjørndal, T. og K. Aarland (1999): *Salmon aquaculture in Chile*. Aquaculture Economics and Management, 1999 3(3): 238-253.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2002): *The Chilean Strategy of Trade Liberalisation and Market Access*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), February 28 2002. Pacific Economic Cooperation Council Trade Forum.
- EFTA (2004): *EFTA's third country relations*. Fact sheet of the European Free Trade Association. June 2004. Lastet ned 21. oktober 2004: <http://secretariat.efta.int/Web/Publications/FactSheets/>
- EU (2004): *Bilateral Trade Relations: Chile*. Lastet ned 26. november 2004: <http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/chile/index-en.htm>
- European Parliament (2003): *Note on Relations Between Chile and the European Union*. Directorate-General for Research, Division for International and Constitutional Affairs. Luxembourg, 7. October 2003.
- FID (2003): *Fiskeriløsningen ved EØS-utvidelsen*. Pressemelding 10. juni 2003. Fiskeridepartementet.
- Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (2004): *Årsmelding for Fiskeri- og havbruksnæringen 2003*.
- Hae-kwan, C. (2003): «The Korea-Chile FTA: Significance and Implications», *East Asian Review*, Vol.15, No.1: 71–86.
- Hanisch, T.J; E.Søilen og G.Ecklund (1999): *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

- Hoel, A. H. (1999): «Ikke en fisk å gi. Norge, Eu og fiskeriene». Kapittel 11 i Dag Harald Claes og Bent Sofus Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen..* Fagbokforlaget, 1999.
- Hodne, F. og O.H. Grytten (2002): *Norsk økonomi i det 20.århundre.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Hornbeck, J.F. (2003): *The U.S.-Chile Free Trade Agreement: Economic and Trade Policy Issues.* Report for Congress. Congressional Research Service: The Library of Congress.
- Intrafish (2000): *Market report, 15.11.2000.* (Om det norske næringslivets engasjement i chilensk fiskerisektor). Av Bent-Are Jensen.
- Intrafish (2004): *Chilean salmon farmers state their case in EU, 6 December 2004.* Lastet ned 6. desember 2004: <http://www.intrafish.com>
- Intrafish (2004b): *Russia & Chile to boost commercial trade, 29.11.2004.* Lastet ned 7. desember 2004: <http://www.intrafish.com>
- Intrafish (2004c): *Chile and China to start FTA negotiations, 09.09.2004.*
- Intrafish (2004d): *Salmon helping to achieve free trade agreement between Norway and South Korea, 05.08.2004.* Lastet ned 7. desember 2004: <http://www.intrafish.com>
- Intrafish (2005): *Chile slår Norge også i India, 05.01.2005.* Lastet ned 7. januar 2005: <http://www.intrafish.no>
- Kontali Analyse (2004): *Salmon World 2003-2004, Part 1.* Kontali Analyse.
- Liabø, L. og R. Nystøyl (2004): *Norge og Chile – hva er forskjellen?* Presentasjon på Laksedagene 2004. Kontali Analyse AS 2004.
- Melchior, A. (1998): «Regionale handelsblokker. En trussel mot det globale handelssystemet?» Kapittel 5 i Arne Melchior & Victor D. Norman (red.): *Fra Gatt til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum.* Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Melchior, A. (2003): *A Global Race for Free Trade Agreements. From the Most to the Least Favoured National Treatment?* Report No. 653 - 2003. Norwegian Institute of Interational Affairs.
- NF (2004): «Pris og toll på røykelaks er halve problemet», artikkel av Terje Engø i *Norsk fiskeoppdrett*, nr. 1, årgang 29. januar 2004.
- OECD (2002): *Regional Trade Agreements and the Multilateral Trading System.* Consolidated report. Paris: OECD, TD/TC (2002) 8/Final, 20.11.2002.
- Osland, E. (1990): *Bruke havet....* Det norske samlaget 1990.
- Porter, M. E. (1990): *The competitive advantage of nations.* Macmillian Press, 1990 London.
- Porter, M. E. (1998): “*Clusters and the new economics of competition*”. Harvard Business Review 1998
- Regjeringsutvalget for marin verdiskaping (2003): *Forslag til strategi for økt konkurransekraft i havbruksnæringen.* Fiskeridepartementet 2003
- Sissener, E.H., Bjørndal, T. og Asche, F. (2003): *EFTA-frihandelsavtaler – døråpnere for norsk fiskeeksport? En analyse av handelsmønstre mellom Norge og tredjeland og virkningene av EUs kompensasjonskvoter.* Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF).
- United States Trade Commission: <http://www.usitc.gov/>

- Utvalg nedsatt av fiskeridirektøren (2001): *MTB: Nytt system for produksjonsregulering og avgrensning av matfiskoppsett.*
- Veggeland, F., N.Ø. Bergset og G. Vesterli (2003): *WTO og norske sjømateksport. Erfarte problemer med ikke-tollmessige handelshindringer.* NILF-rapport 2003-5. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Vergara, M. et al. (2004): *Aquaculture in Chile.* Technopress og SalmoChile 2004
- WTO (1998): «Module 2. Goods: market access». I WTO: *World Trade Organization. A Training Package*, 15 December 1998.
- WTO (1998): *Preferential and non-preferential trade flows in World Trade.* Economic Research and Analysis Division. WTO.
- WTO (2000): *Trade Policy Review Norway.* Minutes of Meeting, 21 and 23 June 2000. Trade Policy Review Body. WT/TPR/M/70 26.
- WTO (2003a): *Doha WTO Ministerial Declaration.* Adopted on 14 November 2001, WT/MIN(01)/DEC/1.
- WTO (2003b): *Seminar on Regional Trade Agreements and the WTO, 14 September 2003.* Programme and presentations. Lasted ned 21. oktober 2004: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/sem\\_nov03\\_e/sem\\_nov03\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/sem_nov03_e/sem_nov03_e.htm)
- WTO (2003c): *Trade Policy Review Chile.* Report by the Government, 4 November 2003. Trade Policy Review Body. WT/TPR/G/124.
- WTO (2003d): *Trade Policy Review Chile.* Report by the Secretariat, 4 November 2003. Trade Policy Review Body. WT/TPR/S/124.
- WTO (2004a): *Trade Policy Review Chile.* Minutes of Meeting, Trade Policy Review Body, 2 and 3 December 2003. WT/TPR/M/124.
- WTO (2004b): *Trade Policy Review: Norway. A very open trade regime for industrial goods but mostly protected for agriculture.* Press Release, PRESS/TPRB/23713, October 2004, World Trade Organization.
- Økonomisk rapport (2003): *Fokus: Japan. Norge satser på Japan.* Lastet ned 11. januar 2005: <http://www.orapp.no/oversikt/Argang-2003/5997/rapport/6149>

## Diverse

- Acuerdo de Produccion Limpia, 2002 (APL) – Avtale om ren produksjon mellom myndigheter og industrien
- Corfo, Corporación de Fomento de la producción, <http://www.corfo.cl>
- Conicyt, Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, <http://www.conicyt.cl>
- Fiskeri og Havbruksnæringens Forskningsfond, <http://www.fiskerifond.no>
- Fiskeridirektoratet, Nøkkeltall fra norsk havbruksnæring 2003, <http://www.fiskeridir.no>
- Fundacion Chile, <http://www.fundacionchile.cl>
- Intesal, Instituto Tecnológico de Salmon, <http://www.intesal.cl>
- Norges Forskningsråd, NIFU Skriftserier nr.4/2003 – FoU-ressurser innenfor havbruk 2001
- Norges Forskningsråd, 2004 - Personlig kommunikasjon, Ellen Gjøsteen
- Norges Forskningsråd, <http://www.forskningsradet.no>

Prochile, <http://www.prochile.cl>  
SalmonChile, Asociación de la Industria del Salmon de Chile A.G,  
<http://www.salmonchile.cl>  
Sernapesca, Servicio Nacional de Pesca, , <http://www.sernap.cl>  
Skattefunn, <http://www.skattefunn.no>  
Subpesca, Subsecretaria de Pesca, <http://www.subpesca.cl>

## Offentlige forskrifter og lovverk:

### Norge:

Forskrifter:

FOR 2004-12-22 nr. 1785 Forskrift om drift av akvakulturanlegg (Akvakulturdrifts-forskriften)

FOR 2004-12-22 nr. 1798: Forskrift om tildeling, endring og bortfall av konsesjoner og lokaliteter for oppdrett av laks, ørret og regnbueørret (Lakse-tildelingsforskriften)

FOR 2004-12-22 nr. 1800: Forskrift om kontroll med Eiermessige endringer i selskap mv. som innehar tillatelse til oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjø.

FOR 2004-12-21 nr. 1740: Forskrift om regnskapsmessig behandling av utlån og garantier i finansinstitusjoner.

FOR 2004-12-14 nr. 1644: Forskrift om behandling av akvakulturkonsesjoner ved konkurs.

FOR 2004-03-19 nr. 537: Forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakultur-lovgivningen. (IK-Akvakultur).

FOR 2004-02-13 nr. 406: Forskrift om betaling av gebyrer for særskilte ytelser fra Mattilsynet.

FOR 2004-02-09 nr. 366: Forskrift om klarering av lokaliteter for oppdrett av matfisk og stamfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann.

FOR 2004-01-28 nr. 221: Forskrift om avgifter og gebyr i matforvaltningen.

FOR 2004-01-16 nr. 279: Forskrift om godkjenning av etablering og utvidelse av akvakulturanlegg og registrering av pryddammer.

FOR 2004-01-15 nr. 278: Forskrift om helsekontroll med akvakulturdyr.

FOR 2003-05-30 nr. 661: Forskrift om særskilte beskyttelsestiltak ved innførsel av akvatiske dyr og produkter av disse.

FOR 2003-06-26 nr. 790: Forskrift om behandling av oppdrettskonsesjoner ved konkurs.

FOR 2003-12-19 nr. 1790: Myndighetsfordeling etter lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (Matloven).

FOR 2003-12-11 nr. 1490: Forskrift om krav til teknisk standard for anlegg som nyttes i oppdrettsvirksomhet.

FOR 2003-10-17 nr. 1245: Forskrift om tildeling av konsesjoner for matfisk-oppdrett av laks og ørret i sjøvann.

FOR 2002-11-07 nr. 1290: Forskrift om fôrvarer.

FOR 2001-12-21 nr. 1597: Forskrift om innkreving av gebyrer til statskassen for offentlige oppgaver i forbindelse med oppdretts- og havbeitevirksomhet.  
FOR 2001-05-16 nr. 514: Forskrift om forbud mot bruk av visse animalske avfallsprodukter i fôr til produksjonsdyr.  
FOR 2000-12-13 nr. 1253: Forskrift om samordnet innkreving av avgift på fiskeeksport til Eksportutvalget for fisk og til forskning og utvikling.  
FOR 2000-10-11 nr. 1056: Forskrift om avgift til forskning og utvikling i fiskeri- og havbruksnæringen.  
FOR 2000-01-20 nr. 47: Forskrift om gebyr for tilsyn og kontroll ved import og transitt mv. av levende dyr, animalske næringsmidler og produkter av animalsk opprinnelse mv. fra tredjeland.  
FOR 1999-03-26 nr. 416: Forskrift om fiskemel og fiskeolje mv.  
FOR 1996-06-14 nr. 667: Kvalitetsforskrift for fisk og fiskevarer.  
FOR 1996-02-29 nr. 223: Forskrift om produksjonsregulerende tiltak for oppdrett av laks og ørret.  
FOR 1991-11-14 nr. 4236: Forskrift for foretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak og Den norske industribank A/S om vurdering av tap på utlån, garantier mv.  
FOR 1989-08-17 nr. 808: Forskrift om måling av volum i oppdrettsanlegg.

#### Lover:

LOV 2003-12-19 nr. 124: Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (Matloven).  
LOV 2000-07-07 nr. 68: Lov om avgift til forskning og utvikling i fiskeri- og havbruksnæringen.  
LOV 1999-03-26 nr. 14: Lov om skatt av formue og inntekt (Skatteloven)  
LOV 1992-12-04 nr. 130: Lov om husdyravl. LOV 1990-04-27 nr. 09: Lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer.  
LOV 1985-06-14 nr. 68: Lov om oppdrett av fisk, skalldyr mv.  
LOV 1981-03-13 nr. 06: Lov om vern mot forurensinger og om avfall (Forurensingsloven).  
LOV 1974-12-20 nr. 73: Lov om dyrevern.  
LOV 1951-12-14-3 nr. 3: Lov om omsetning av råfisk

#### Chile:

General banking act. Revised text set by Decree with Force of Law No. 3, of November 26, 1997, published in the Official Gazette No. 35,944, of December 19, 1997. Superintendency of banks and financial institutions.

#### Lover:

LOV 18.892, 1991 – Ley General de Pesca y Acuicultura, (LGPA)  
\*Dekret No: 430/1991 og 290/1993 – Søknadsprosedyrer og godkjenning for tildeling av autorisasjoner og konsesjoner  
\*Dekret No: 499/1994 – Lovhjemmel for nasjonalt register for akvakultur  
\*Dekret No: 550/1992 – Lokalisering av anlegg og begrensninger i utnyttbar del av tildelt konsesjonsareal

- \*Dekret No: 290/1993 - Krav til eierskapsforhold for konsesjonsinnehaver
- LOV 19.300, 1994 – Ley de bases del medio ambiente, (LBMA)
  - \*Dekret No: 95/2001 – SEIA, Hjemmel for generell miljølovgivnings gyldighet for akvakultur
  - \*Dekret No: 320/2001 – RAMA, Miljøreglement for akvakultur
  - \*Dekret No: 464/1995 – Krav om månedlig driftsrapportering til Sernap
  - \*Dekret No: 404/2003 – Krav om årlige miljøundersøkelser
  - \*Dekret No: 319/2001 – Sanitærreglement for akvakultur



# VEDLEGG 1 Norsk eksport av laks og ørret fordelt på viktige markeder 2004

|                     | Atlantisk Laks        |                   |                     | Regnbueørret          |                   |                     | Totalt                |                   |                     |                   |
|---------------------|-----------------------|-------------------|---------------------|-----------------------|-------------------|---------------------|-----------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
|                     | Kvantum<br>(tonn wfe) | Andel<br>av total | Verdi<br>(1000 NOK) | Kvantum<br>(tonn wfe) | Andel<br>av total | Verdi<br>(1000 NOK) | Kvantum<br>(tonn wfe) | Andel<br>av total | Verdi<br>(1000 NOK) | Andel<br>av total |
| EU-25               | 383 340               | 74 %              | 8 179 358           | 7 003                 | 74 %              | 153 744             | 390 342               | 74 %              | 8 333 102           | 74 %              |
| Japan               | 36 231                | 7 %               | 877 661             | 24 779                | 7 %               | 510 524             | 61 010                | 7 %               | 1 388 185           | 7 %               |
| Rusland             | 39 769                | 8 %               | 793 395             | 19 672                | 8 %               | 409 619             | 59 441                | 8 %               | 1 203 014           | 8 %               |
| USA                 | 10 200                | 2 %               | 295 064             | 930                   | 2 %               | 18 627              | 11 130                | 2 %               | 313 691             | 2 %               |
| Hong Kong           | 8 057                 | 2 %               | 161 944             | 2                     | 2 %               | 39                  | 8 059                 | 2 %               | 161 983             | 2 %               |
| Kina                | 5 398                 | 1 %               | 115 727             | 667                   | 1 %               | 13 997              | 6 065                 | 1 %               | 129 724             | 1 %               |
| Taiwan              | 3 237                 | 1 %               | 63 844              | 2 088                 | 1 %               | 51 507              | 5 325                 | 1 %               | 115 351             | 1 %               |
| Sveits              | 4 050                 | 1 %               | 112 239             | 93                    | 1 %               | 2 610               | 4 144                 | 1 %               | 114 849             | 1 %               |
| Sør-Korea           | 4 850                 | 1 %               | 107 949             | 77                    | 1 %               | 1 275               | 4 927                 | 1 %               | 109 224             | 1 %               |
| Israel              | 4 391                 | 1 %               | 92 112              | 463                   | 1 %               | 6 860               | 4 854                 | 1 %               | 98 972              | 1 %               |
| Thailand            | 2 803                 | 1 %               | 61 416              | 511                   | 1 %               | 11 055              | 3 314                 | 1 %               | 72 471              | 1 %               |
| Singapore           | 2 976                 | 1 %               | 67 011              | 122                   | 1 %               | 3 089               | 3 097                 | 1 %               | 70 100              | 1 %               |
| Ukrania             | 1 601                 | 0 %               | 32 333              | 676                   | 0 %               | 15 505              | 2 277                 | 0 %               | 47 838              | 0 %               |
| Tyrkia              | 1 230                 | 0 %               | 27 837              | 38                    | 0 %               | 665                 | 1 268                 | 0 %               | 28 503              | 0 %               |
| Australia           | 586                   | 0 %               | 20 699              | 67                    | 0 %               | 1 580               | 653                   | 0 %               | 22 279              | 0 %               |
| 15 største markeder | 508 720               | 98 %              | 11 008 589          | 57 186                | 98 %              | 1 200 698           | 565 906               | 98 %              | 12 209 286          | 98 %              |
| Andre               | 7 764                 | 2 %               | 188 641             | 931                   | 2 %               | 20 037              | 8 695                 | 2 %               | 208 678             | 2 %               |
| <b>Totalt</b>       | <b>516 484</b>        | <b>100 %</b>      | <b>11 197 230</b>   | <b>58 117</b>         | <b>100 %</b>      | <b>1 220 735</b>    | <b>574 601</b>        | <b>100 %</b>      | <b>12 417 965</b>   | <b>100 %</b>      |

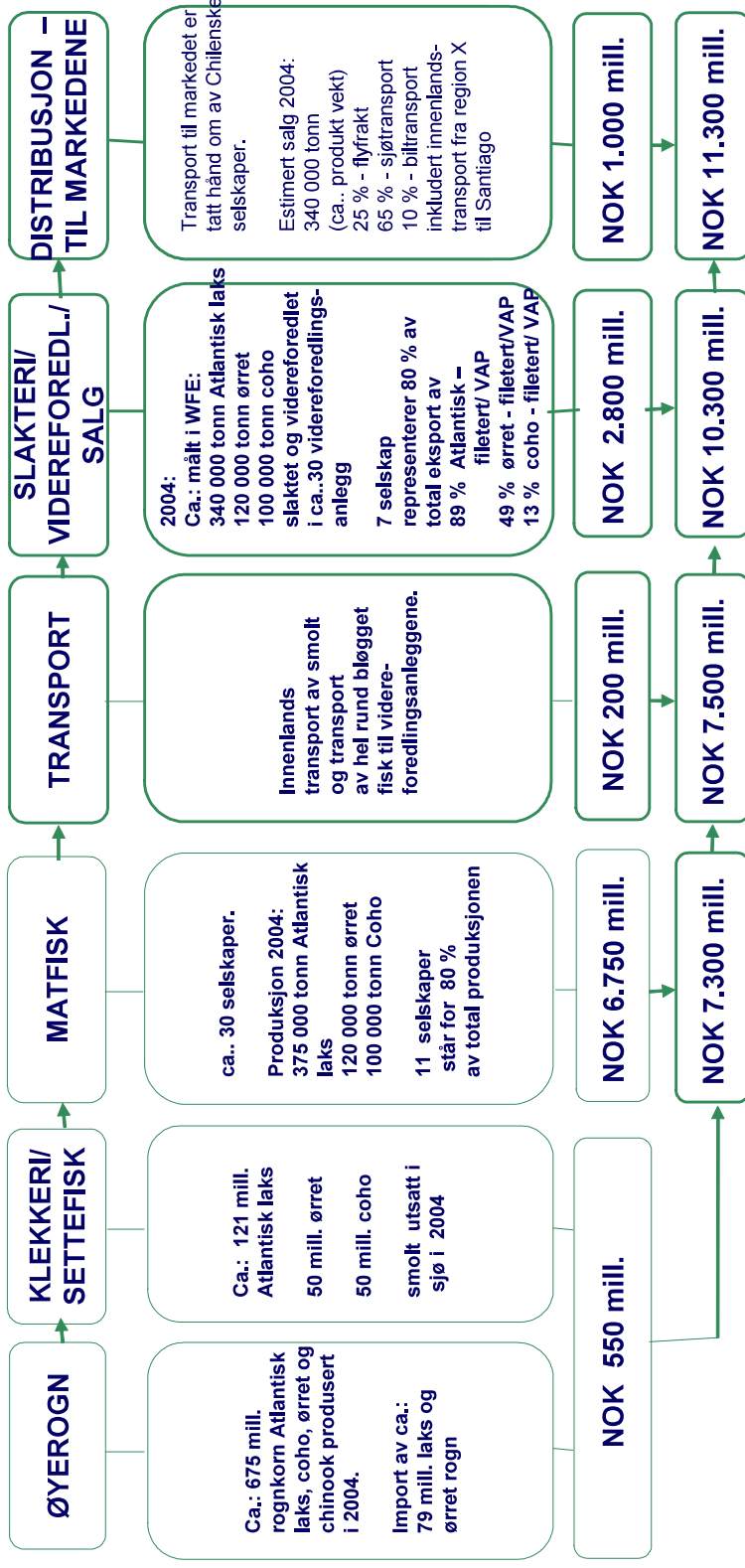
# VEDLEGG 2 Chilensk eksport av laks og ørret fordelt på viktige markeder 2004

|                     | Atlantisk Laks     |                |                   | Regnbueørret       |                |                   | Stillehavslaks     |                |                   | Totalt             |                |                   |                |
|---------------------|--------------------|----------------|-------------------|--------------------|----------------|-------------------|--------------------|----------------|-------------------|--------------------|----------------|-------------------|----------------|
|                     | Kvantum (tonn wfe) | Andel av total | Verdi ('1000 NOK) | Kvantum (tonn wfe) | Andel av total | Verdi ('1000 NOK) | Kvantum (tonn wfe) | Andel av total | Verdi ('1000 NOK) | Kvantum (tonn wfe) | Andel av total | Verdi ('1000 NOK) | Andel av total |
| Japan               | 22 435             | 7 %            | 429 768           | 100 345            | 83 %           | 1 871 215         | 96 841             | 96 %           | 1 453 334         | 220 385            | 40 %           | 3 770 680         | 39 %           |
| USA                 | 210 703            | 64 %           | 3 790 494         | 4 117              | 3 %            | 77 544            | 205                | 0 %            | 3 413             | 215 084            | 39 %           | 3 872 823         | 40 %           |
| EU-25               | 40 212             | 12 %           | 732 431           | 1 195              | 1 %            | 15 886            | 1 223              | 1 %            | 21 777            | 42 669             | 8 %            | 770 485           | 8 %            |
| Brasil              | 18 238             | 6 %            | 293 734           | 502                | 0 %            | 7 006             | 287                | 0 %            | 3 282             | 19 035             | 3 %            | 304 133           | 3 %            |
| Thailand            | 2 306              | 1 %            | 31 184            | 7 698              | 6 %            | 127 236           | 754                | 1 %            | 12 893            | 10 759             | 2 %            | 171 313           | 2 %            |
| Mexico              | 6 427              | 2 %            | 119 442           | 39                 | 0 %            | 940               |                    | 0 %            |                   | 6 465              | 1 %            | 120 382           | 1 %            |
| Canada              | 4 298              | 1 %            | 88 433            | 1 189              | 1 %            | 20 922            | 139                | 0 %            | 2 439             | 5 626              | 1 %            | 111 794           | 1 %            |
| Kina                | 3 615              | 1 %            | 56 450            | 1 333              | 1 %            | 21 733            | 734                | 1 %            | 11 473            | 5 870              | 1 %            | 93 676            | 1 %            |
| Israel              | 4 469              | 1 %            | 65 855            | 43                 | 0 %            | 499               | 14                 | 0 %            | 135               | 4 525              | 1 %            | 66 489            | 1 %            |
| Russland            | 2 677              | 1 %            | 23 212            | 1 725              | 1 %            | 20 530            | 11                 | 0 %            | 157               | 4 439              | 1 %            | 44 310            | 0 %            |
| Taiwan              | 2 170              | 1 %            | 40 434            | 144                | 0 %            | 2 771             | 0                  | 0 %            | 5                 | 2 338              | 0 %            | 43 494            | 0 %            |
| Argentina           | 2 200              | 1 %            | 36 728            | 18                 | 0 %            | 172               | 14                 | 0 %            | 156               | 2 232              | 0 %            | 37 056            | 0 %            |
| Sør-Korea           | 993                | 0 %            | 16 260            | 459                | 0 %            | 7 706             | 327                | 0 %            | 5 607             | 1 779              | 0 %            | 29 573            | 0 %            |
| Singapore           | 1 429              | 0 %            | 27 187            | 82                 | 0 %            | 1 311             | 4                  | 0 %            | 62                | 1 515              | 0 %            | 28 561            | 0 %            |
| Venezuela           | 1 326              | 0 %            | 27 368            | 6                  | 0 %            | 185               |                    | 0 %            |                   | 1 332              | 0 %            | 27 553            | 0 %            |
| 15 største markeder | 323 499            | 98 %           | 5 778 980         | 118 897            | 99 %           | 2 175 656         | 100 553            | 100 %          | 1 514 733         | 544 054            | 99 %           | 9 492 322         | 99 %           |
| Andre               | 5 688              | 2 %            | 96 921            | 1 348              | 1 %            | 22 527            | 302                | 0 %            | 5 187             | 7 343              | 1 %            | 124 678           | 1 %            |
| <b>Totalt</b>       | <b>329 186</b>     | <b>100 %</b>   | <b>5 875 901</b>  | <b>120 245</b>     | <b>100 %</b>   | <b>2 198 183</b>  | <b>100 855</b>     | <b>100 %</b>   | <b>1 519 920</b>  | <b>551 396</b>     | <b>100 %</b>   | <b>9 617 000</b>  | <b>100 %</b>   |

# VEDLEGG 3



## VERDISKAPINGEN I CHILENSK HAVBRUKSNÆRING 2004E Laks og ørret



«Norsk laksnærings konkurransevne» – En komparativ analyse av politiske rammevilkår i Chile og Norge  
Senter for matpolitikk og marked / Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, 2005

# VEDLEGG 4

## VERDISKAPINGEN I NORSK HAVBRUKSNÆRING 2004E

### Laks, ørret og andre arter

