

SNF rapport nr. 25/05

Reguleringer av markedsadgang for norsk laks til EU

av

**Frank Asche
Atle G. Guttormsen
Ragnar Tveterås**

SNF prosjekt nr. 5350: "Effekten av handelsregulerende tiltak for norsk eksport av laks til EU"

Prosjektet er finansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond

**SAMFUNNS- OG NÆRINGS- OG NÆRINGS- OG NÆRINGS- OG NÆRINGS-
BERGEN, OKTOBER 2005**

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN NR. 82-491-0378-5 Trykt versjon
ISBN NR. 82-491-0379-3 Elektronisk versjon
ISSN 0803-4036

Innholdsfortegnelse

Excecutive summary	iv
1. Introduksjon	1
2. Generelt om reguleringer	4
3. Konsekvenser for pris	9
4. Reguleringer pålagt av EU.....	12
4.1 Toll og avgift	13
4.2 Kvoter	16
4.3 Minstepris	22
4.4 Kombinasjoner av reguleringer.....	26
4.5 Ikke-tariffære tiltak.....	28
5. Selvpålagte reguleringer	29
5.1 Fysiske reguleringer/kvoter.....	30
5.2 Avgifter.....	37
6. Handelstiltak og norsk oppdrettsnæring	40
6.1 Produksjonsvekst.....	41
6.2 Produktivitetsvekst	42
6.3 Sykler i lønnsomhet.....	43
6.4 Handelspolitisk tiltak mot norsk laksenæring	45
6.5 Handelskonflikter og andre oppdrettsarter	48
7. Konklusjon.....	49

Executive summary

Laksenæringen har en struktur som gjør den svært utsatt for handelskonflikter. Lønnsomheten i næringen er syklisk med gjentatte perioder med små marginer og begrenset lønnsomhet, men også med tilsvarende perioder med høye priser og god lønnsomhet. Laksenæringen har dette til felles med mange andre næringer som shipping, aluminium og skogprodukter. Et forhold som skiller seg ut er at syklene i lønnsomheten er kombinert med en betydelig produksjonsvekst og reduksjon i prisen, slik at den underliggende pristrenden hele tiden er synkende. Dette gjør at næringen endrer seg gjennom hver sykel. Oppdrettsnæringen er følgelig en næring hvor vellykkede produsenter både må håndtere en kontinuerlig endring på grunn av den underliggende produktivitetsveksten, og håndtere de mer kortsiktige syklene i lønnsomheten. For produsenter innenfor de store markedene som ikke henger med i utviklingen blir da syklene lett et argument for tiltak som begrenser konkurransen.

I stor grad er det EU som bestemmer når norsk laksenærings adferd er skadelig for EU, og hvordan dumpingmarginer regnes ut. Selv om EU formelt sett har retten på sin side, så sees ofte på som uønsket å innføre handelsregulerende tiltak. For å begrense tilførselen av norsk laks til EU er verktøyskassen begrenset til forskjellige former for avgifter, kvoter og minstepris og kombinasjoner av disse uavhengig av om tiltakene implementeres av EU eller fra norsk side etter en såkalt ”frivillig avtale”.

Ethvert tiltak, uavhengig av om det blir implementert av EU eller fra norsk side vil måtte begrense tilgangen av norsk laks til EU om det skal ha en effekt. Dette er den nødvendige kostnaden med tiltaket. Alle tiltak vil imidlertid kunne påføre norsk næring ekstrakostnader utover det som er nødvendig for å oppnå tiltakets hensikt. Disse ekstrakostnadene kan komme både i form av ekstra kostnader

med å produsere eller bringe laksen til markedet eller som reduksjoner i inntekten til norske oppdrettere. Ekstrakostnadene vil variere med typen tiltak, hvordan tiltaket implementeres og hvordan lakseproduksjonen utvikler seg i perioden tiltakene gjelder. For tiltak som over tid har samme virkning på tilførselen av laks til EU vil kvoter og minstepris binde sterkere enn toll og avgift, og er virkemidler som vil gi norsk næring betydelige ekstrakostnader hvis norsk lakseproduksjon øker utover kvoten eller minsteprisen blir høyere enn markedsprisen i tiltaksperioden. Hvis en ikke regner med at tilførselen av norsk laks skal øke eller at markedsprisen skal gå mye under minsteprisen i perioden vil den inndragningen som en toll eller avgift innebærer gi den største kostnaden. For tiltak som er av lenger varighet vil en toll eller avgift mest sannsynlig være å foretrekke for norsk næring selv om den innebærer en betydelig direkte kostnad, fordi en med den strukturen næringen har etter all sannsynlighet i perioder vil bli sterkt hemmet av en kvote eller minstepris og dette vil gi betydelige ekstrakostnader. For at en toll ikke skal være å foretrekke, må denne være et betydelig sterkere virkemiddel enn de foreslåtte kvoter eller minstepriser, eller er må forvente at en lett kan omgå minstepris eller kvote.

Ekstrakostnadene med tiltakene skyldes hovedsakelig at norske oppdrettere vil søke å omgå tiltakene. Dette kommer klarest frem med en importkvote hvor oppdretterne vil konkurrere om å bruke opp kvoten og dermed fremskynde tidspunktet når kvoten er brukt opp og redusere prisen. Lignende mekanismer vil være tilstede også med minstepriser og i mindre grad avgifter. Ekstrakostnadene kan ofte reduseres betydelig hvis en fra norsk side tilpasser seg til EU tiltakene. Det viktigste elementet er da å redusere konkurransen om å omgå tiltakene. Den letteste måten å oppnå dette er å gi hver enkelt bedrift en kvote for hvor mye den kan eksportere til EU.

Kombinasjoner av tiltak vil avhengig av kombinasjonen både kunne forsterke og svekke enkelttiltakene. Den mest fordelaktige kombinasjonen for norsk næring er i de fleste tilfeller en kvote med en toll på eksport utover kvoten, og den sterkeste bindende er en minstepris i kombinasjon med en kvote.

Med ett unntak vil det være fordelaktig for norsk næring at det er EU og ikke en norsk instans som håndhever tiltakene. Grunnen til det er at EU administrerte tiltak bare vil influere norsk laks til EU, mens de fleste norske tiltak vil influere også norsk laks konkurranseevne i andre markeder. Unntaket er hvis en eksportavgift er alternativet til en toll, fordi inntektene da blir værende i Norge. Dette er spesielt positivt hvis inntektene bruktes til tiltak som er positiv for laksenæringen. Mange tiltak administrert fra EU vil også gjelde all lakseimport til EU og ikke bare norsk laks. I den grad det er mulig er det en stor fordel for norsk næring at tiltakene gjelder også andre lakseprodusenter fordi norske oppdrettere da ikke vil være de eneste som er ansvarlig for å støtte lakseprisen i EU.

Tabell. Aktuelle tiltak for å stabilisere pris/kvantum i marked

Tiltak	Beskrivelse av tiltak	Incentiver som tiltak gir	Effekt på norske oppdrettsselskap	Effekt på norske mellomledd*	Effekt på utenlandske kjøpere/konsumenter	Øvrige kommentarer
Importtoll/ anti-dumping toll	<ul style="list-style-type: none"> • Fast kronebeløp per kg eller % av salgsverdi. • Kan være differensiert etter produkttype. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vrir ønsket salg bort fra markeder hvor toll har blitt innført til andre markeder. • Vrir produksjon/salg fra produkter med høy toll til produkter med lav toll. • Oppmuntrer til ”kreative” transaksjoner. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lavere pris (etter toll har blitt trukket fra) gir lavere produksjon og lønnsomhet, hvis ikke produksjon kan selges på markeder som gir marginalt lavere lønnsomhet. • Avhenger av hvor elastisk (pris-sensitiv) etterspørsel og tilbud er. 	<ul style="list-style-type: none"> • Redusert innkjøpspris fra oppdrettere, men også lavere salgspris til kjøpere (fratrasket toll), samt lavere omsatt volum, gir vanligvis lavere lønnsomhet. • Mer positiv effekt for eksportører som fokuserer på andre importmarkeder. • Lik % toll rammer VAP-bedrifter hardere, fordi toll også pålegges verdiskaping i bearbeiding. 	<ul style="list-style-type: none"> • Høyere pris og lavere omsatt kvantum i markedet. • Avhenger av hvor elastisk (pris-sensitiv) etterspørsel og tilbud er. • Bearbeiding og etterspørsel vris mot produkter hvor toll har minst effekt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eksporttoll til samme markeder gir samme effekt, men tollinntekt kan da disponeres av norske myndigheter og næring. • Svekker konkurranse-evnen globalt hvis ikke andre produsentland blir pålagt samme toll.
Minsteimportpris	<ul style="list-style-type: none"> • Spesifisert pris i importvaluta som salgspris ikke skal være lavere enn. • Kan være differensiert etter produkttype. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tvinger salg bort fra markeder hvor minstepris har blitt innført til andre markeder, hvis minstepris blir bindende. • Vrir produksjon/salg fra produkter med høy 	<ul style="list-style-type: none"> • Dersom minstepris blir bindende: Lavere salg til aktuelle importmarked. Må selge volum i andre markeder til lavere pris / høyere distribusjonskostnad. Dermed reduseres 	<ul style="list-style-type: none"> • Dersom minstepris blir bindende: Marked faller bort, noe som rammer spesielt hardt hvis man fokuserer på dette. • Dersom differensiering av minstepris etter produkttype er ”skjev” 	<ul style="list-style-type: none"> • Dersom minstepris blir bindende: Høyere pris og lavere omsatt kvantum i markedet. • Bearbeiding og etterspørsel vris mot produkter hvor minstepris binder minst. • Noe bearbeiding kan flyttes fra Norge til 	<ul style="list-style-type: none"> • Gir ingen proveny-inntekt til importland. • Dersom minstepris senkes over tid som følge av produktivitetsvekst blir den negative effekten redusert.

* Mellomledd vil her typisk være uavhengige slakterier, VAP-produsenter og eksportører, dvs. som ikke er eid av norske oppdrettsselskaper.

Tiltak	Beskrivelse av tiltak	Incentiver som tiltak gir	Effekt på norske oppdrettsselskap	Effekt på norske mellomledd*	Effekt på utenlandske kjøpere/konsumenter	Øvrige kommentarer
		<p>minstepris til produkter med lavstepris.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oppmuntrer til ”kreative” transaksjoner. 	lønnsomhet.	i forhold til kostnader i bearbeiding: Endring i produkt-sammensetning, noe som kan ramme visse bearbeidings-bedrifter spesielt hardt.	importland.	<ul style="list-style-type: none"> • Svekker konkurranse-evnen globalt hvis ikke andre produsentland blir pålagt minstepris.
Importkvote	<ul style="list-style-type: none"> • Spesifisert totalt kvantum som kan importeres. • Kan være differensiert etter produkttype. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kapsalg: Når ”first come-first serve”prinsippet gjelder vil man selge før importkvote-taket blir nådd. • Når importkvote-taket er nådd: Selge i andre markeder, utsette slakt, redusere produksjon på lengre sikt (smoltutsett). 	<ul style="list-style-type: none"> • Dersom importkvote-taket nåes: Lavere salg til aktuelle importmarked. Må selge volum i andre markeder til lavere pris / høyere distribusjonskostnad. Dermed reduseres lønnsomhet. • Kapsalg gir høyere kostnader / lavere pris og dermed redusert lønnsomhet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dersom importkvote blir bindende: Marked faller bort, noe som rammer spesielt hardt hvis man fokuserer på dette. • Dersom importkvote fører til kapsalg: Ujevn kapasitetsutnyttelse i bearbeidingsanlegg gjennom året. Trolig også endring i produktsammensetning, noe som kan ramme visse bedrifter spesielt hardt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dersom importkvote-taket nåes: Høyere pris og lavere omsatt kvantum i markedet. • Bearbeiding og etterspørsel vrisk mot produkter hvor importkvote binder minst. • Endring i tilgang på produkter og pris gjennom året: Større volum og lavere pris når omsatt volum nærmer seg kvotevolum dersom kapsalg. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan ramme norske oppdrettere ulikt pga. ulik biologisk produksjonssyklus, avhengig av geografisk lokalisering (temperatur-regime). • Svekker konkurranse-evnen globalt hvis ikke andre produsentland blir pålagt importkvote.
Importkvote og toll	<ul style="list-style-type: none"> • Spesifisert totalt kvantum som kan importeres tollfritt eller til lav toll. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kapsalg: Selge før importkvote blir nådd, men toll gir mindre incentiv enn importforbud. • Når importkvote 	<ul style="list-style-type: none"> • Dersom importkvote-taket nåes: Lavere pris (etter toll har blitt trukket fra), som normalt gir lavere 	<ul style="list-style-type: none"> • Dersom importkvote blir bindende og toll dermed blir pålagt: Redusert lønnsomhet for volum over kvote, avhengig av grad av 	<ul style="list-style-type: none"> • Dersom importkvote-taket nåes: Høyere pris og lavere omsatt kvantum i markedet, men ikke så stor effekt som ved importforbud over taket. 	<ul style="list-style-type: none"> • Økonomisk mer fordelaktig for norsk næring enn bare (samme) toll på hele importvolumet,

Tiltak	Beskrivelse av tiltak	Incentiver som tiltak gir	Effekt på norske oppdrettsselskap	Effekt på norske mellomledd*	Effekt på utenlandske kjøpere/konsumenter	Øvrige kommentarer
	<ul style="list-style-type: none"> • Når importkvote taket nåes pålegges (høy) toll for ytterligere volum. • Både importkvote og toll kan være differensiert etter produkttype. 	<p>er nådd: Kan fremdeles være lønnsomt å selge (mindre) volum i markedet. Ellers selge i andre markeder, utsette slakt, redusere produksjon på lengre sikt (smoltutsett).</p>	<p>salg til aktuelle importmarked. Kan selge volum i andre markeder til lavere pris / høyere distribusjonskostnad. Dermed reduseres lønnsomhet.</p>	<p>bearbeiding. Lik % toll rammer VAP-bedrifter hardere, fordi toll også pålegges verdiskaping i bearbeiding.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dersom importkvote fører til kappsalg: Ujevn kapasitetsutnyttelse gjennom året. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bearbeiding og etterspørsel vris mot produkter hvor importkvote binder minst, eller toll har minst effekt. • Noe bearbeiding kan flyttes fra Norge til importland ved toll. 	<p>eller bare importkvote med forbud for import over kvotetaket.</p>
Importkvote og minsteimport pris	<ul style="list-style-type: none"> • Spesifisert totalt kvantum som kan importeres. • Spesifisert pris i importvaluta som salgspris ikke skal være lavere enn. • Både kvote og minstepris kan være differensiert etter produkttype. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kappsalg: Selge før importkvote-taket blir nådd. • Når importkvote-taket er nådd eller markedspris er lavere enn minstepris: Selge i andre markeder, utsette slakt, redusere produksjon på lengre sikt (smoltutsett). 	<ul style="list-style-type: none"> • Dersom importkvote-taket eller minstepris nåes: Lavere salg til aktuelle importmarked. Må selge volum i andre markeder til lavere pris / høyere distribusjonskostnad. Dermed reduseres lønnsomhet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dersom importkvote eller minstepris nåes: Marked faller bort, noe som rammer spesielt hardt hvis man fokuserer på dette. • Kan få endret sammen-setning av bearb. produkter pga ”skjev” minstepris. • Dersom importkvote fører til kappsalg: Ujevn kapasitetsutnyttelse gjennom året. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dersom importkvote eller minstepris nåes: Høyere pris og lavere omsatt kvantum i markedet. • Bearbeiding og etterspørsel vris mot produkter hvor importkvote / minstepris binder minst. • Ujevn tilgang på produkter og ujevn pris gjennom året. 	<ul style="list-style-type: none"> • Økonomisk mindre gunstig for norsk næring enn bare importkvote eller bare minstepris. F.eks. kan kappsalg før kvotetaket nåes øker muligheten for at markedspris blir lavere enn minstepris.

Tiltak	Beskrivelse av tiltak	Incentiver som tiltak gir	Effekt på norske oppdrettsselskap	Effekt på norske mellomledd*	Effekt på utenlandske kjøpere/konsumenter	Øvrige kommentarer
Fôr-kvote	Kvote på fôrbruk til oppdretts-konsesjon.	<ul style="list-style-type: none"> • Mer effektiv fôrforbruk • Investerer i fôringsteknologier. • Bytter til fôr som gir høyere tilvekst per kvoteenhet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Begrenser produksjonen på anlegget, og dermed lavere kapasitetsutnyttelse. Gir dermed normalt høyere kostnader/lavere profit. • Størrelsen på effekt avhenger av biofysisk kapasitet til lokaliteten og kapasitet til anlegget. 	<ul style="list-style-type: none"> • Økt innkjøpspris fra oppdrettere som vanligvis bare delvis kan skyves over på kjøpere, samt lavere omsatt volum, gir vanligvis lavere lønnsomhet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Høyere pris, i den grad høyere kostnader i Norge gir lavere verdensproduksjon. • Begrenset særskilt effekt på EU, avhengig av hvor raskt andre produsent-nasjoner erstatter norsk tilbud. 	<ul style="list-style-type: none"> • Svekker norsk oppdrettsnærings konkurransevne globalt. • Lite presis og kostbar hvis formålet er å begrense norsk tilbud i et bestemt marked (f.eks. EU). • Mærvolum- og biomasse-restriksjoner gir tilsvarende effekter som fôrkvote.

1. Introduksjon

Norsk oppdrettsnæring har igjen vært gjennom en periode hvor forskjellige tiltak (straffetoll, safeguard tiltak, minstepriser osv.) som begrenser norsk laks markedsadgang til EU har vært vurdert, og en har nå endt opp med en minstepris i en ”frivillig” avtale. Lignende saker er etter hvert blitt et tilbakevendende fenomen, ettersom forskjellige handelsproblemer relatert til eksporten av norsk laks til EU har dukket opp med ujevne mellomrom siden den første dumpingklagen i 1989. EU har et betydelig antall virkemidler for å regulere importen av produkter når dette er en aktuell problemstilling, og norsk laksenæring har stadig oftere kommet i situasjoner hvor en kan velge mellom forskjellige tiltak. Det er da av betydelig interesse å vite hvordan de forskjellige tiltakene virker. I denne rapporten vil vi se nærmere på effektene, både de direkte og de indirekte, av de tiltak vi kan finne er aktuell å bruke for EU og eventuelt på norsk side for å begrense norsk lakseimport til EU. Vi vil diskutere noen generelle momenter angående reguleringer og analysere spesifikke reguleringer som er mest aktuelle for laksenæringen.

Vi har som utgangspunkt for rapporten at en ønsker å regulere innførselen av norsk laks til EU for på den måten stabilisere prisen på et høyere nivå. Vi vil derfor utelukkende fokusere på reguleringer som på et eller annet vis vil kunne virke i den retningen. Det vil si at vi ikke ser på reguleringer som er miljømessig betinget og eller har som eneste mål å innhente eventuell økonomisk rente fra norske oppdrettere. Vi vil utelukkende fokusere på virkninger av eventuelle tiltak/reguleringer og ikke vurdere eventuelle lovhjemler for å innføre dem.

Forskjellige typer reguleringer virker forskjellig, og har også forskjellige effekter avhengig av markedssituasjonen. Selv om det selvfølgelig er viktig å vurdere styrken på reguleringen og den direkte effekten, vil det med den varighet mange tiltak vil ha være like viktig å se på effekten gitt den dynamikken som er i laksenæringen. Dette gjelder spesielt i forhold til at produktivitetsvekst har vært den fremste drivkraften i laksenæringens vekst, og hvis denne fortsetter, vil en forvente at prisene over tid stadig vil synke. I forbindelse med inngåelsen av lakseavtalen i 1997 skal Leon Britten ha sagt: ”Jeg har lagt norsk oppdrettsnæring i lenker”. Avtalen illustrerer godt hvordan et sett med reguleringer gir et ”vindu” hvor en kan operere hvor reguleringene ikke nødvendigvis er et stort problem, men hvor vinduet ble begrenset av minstepris og kvoter som slo inn hvis norsk næring endret seg for mye, noe den (selvfølgelig) gjorde. Slikt sett var reguleringene i lakseavtalen primært begrensinger på norsk laksenærings vekst- og konkurransemuligheter. I prinsippet kan alle reguleringstiltak designes slik at de i en gitt situasjon har samme effekt. Hovedforskjellen på tiltakene blir da hvordan de virker når verden er forskjellig fra utgangsposisjonen.

Et viktig poeng å ha med seg når en skal diskutere reguleringer er at enhver regulering har en kostnad. Med noen reguleringer er ikke kostnaden alltid tydelig, men den vil være der like fullt. En viktig hensikt med denne rapporten er derfor å synliggjøre kostnadene ved ulike typer reguleringer. En spesielt viktig forskjell er mellom kostnadene som er nødvendig for at reguleringens hensikt skal oppnåes og ekstra kostnader som påløper gjennom at enkeltaktører tilpasser seg reguleringen. Størrelsen på kostnadene ved en regulering er avhengig av typen regulering, styrken på reguleringen og også til en viss grad hvordan reguleringen blir implementert.

Kostnader ved ulike typer reguleringer er videre til en hvis grad avhenging av de tiltak en iverksetter for å ”møte” reguleringen. For mange typer reguleringer er det mulig å iverksette tiltak som reduserer effekten av reguleringen. Vi vil derfor under diskusjonen av de enkelte reguleringer også se på hvordan en kan redusere skadevirkningen av reguleringen. Vi vil i den videre diskusjonen se konkret på de ulike formene for reguleringer. I hovedsak fokuserer vi på kostnadene ved reguleringen, ulike måter å unndra seg reguleringen og i hvilken grad dette vil gi ekstrakostnader for norsk næring. Vi vil dele diskusjonen om de ulike reguleringene opp i to hoveddeler, EU-pålagte reguleringer og selvpålagte reguleringer.

Rapporten er organisert som følger: Først diskuterer vi virkningene av reguleringer generelt, og diskuterer på generelt grunnlag effekter av mulige reguleringer. I de neste delene går vi nærmere inn på henholdsvis EU-bestemte reguleringer og selvpålagte eller ”frivillige”. Vi avslutter så rapporten med å diskutere hva det er med norsk oppdrettsnæring som gjør den så utsatt for handelskonflikter.

2. Generelt om reguleringer

I dette kapittelet vil vi se nærmere på en del forhold som er viktig i virkemåten til alle reguleringer, og som er viktige elementer å vurdere når en skal vurdere forskjellige tiltak og kostnadene de innebærer opp mot hverandre. Virkningen av reguleringer deles inn i to hovedgrupper, *teknologisk nøytrale* og *teknologisk ikke-nøytrale tiltak*, som naturlig tillater kostnadene ved en regulering å oppdeles i nødvendige kostnader og ekstra kostnader.

Teknologisk nøytrale reguleringer fører til at produksjonen blir redusert som følge av reguleringen, men at beste produksjons- og salgspraksis fremdeles blir brukt. Ved teknologisk nøytrale reguleringer vil derfor ikke produktivitet og effektivitet bli påvirket siden bedriften bare skalerer ned virksomheten sin som følge av reguleringen. Bare teknologisk nøytrale reguleringer vil påføre den regulerte aktør utelukkende kostnaden ved å begrense produksjonen, og ingen tilleggskostnader.

Teknologisk ikke-nøytrale tiltak vil gi vridningseffekter, som i de fleste tilfelle er uønsket fordi de gir ekstra kostnader. Vridningseffektene oppstår fordi regulerte bedrifter søker å omgå (eller unngå) reguleringen ved å tilpasse produksjon og salg til reguleringen, fordi dette er mest lønnsomt for den enkelte bedrift i situasjonen som oppstår når reguleringene implementeres. Den tilpasningen som gjøres er kjent som vridningseffekten, og er en ekstra kostnad fordi en ikke lenger produserer med beste praksis eller selger det som i utgangspunkt er det mest verdifulle produktet. Vridningseffekter gir følgelig ekstrakostnader både ved at produksjonskostnadene øker og ved at inntektene synker. Et eksempel på en slik vridningseffekt forekom for norsk laksenæring høsten

2004. EU innførte da safeguard tiltak som innebar at norsk eksport til EU ble begrenset ved en kvote som var i om lag et halvt år (finn nøyaktig tidsrom), og hvor en måtte betale en høyere toll når kvoten var brukt opp. Enkeltoppdrettere responderte med å øke utslaktingen for å unngå å betale avgiften når kvoten utløp. Dette medførte økte kostnader, samtidig som inntektene ble redusert som følge av at det økte volumet gav en lavere pris.

Ekstrakostnadene som følger av vridningseffekten kan i de fleste tilfeller begrenses ved at tilleggstiltak settes inn for å motvirke vridningseffektene. I de fleste tilfeller vil imidlertid slike tiltak være lite hensiktsmessige og det er vanskelig å finne mottiltak mot alle mulige vridningseffekter. For eksempel er det vanskelig å tenke seg at en skal motvirke vridningseffekter av forkvotene med å ikke tillate endringer i det foret oppdretterne kjøper og i størrelsessammensetningen for den fisken de selger. For noen tiltak er det imidlertid relativt lett å innføre tilleggstiltak som motvirker vridningseffekter. For eksempel vil bedriftsspesifikke kvoter forhindre at en konkurrerer om å bruke opp en total importkvote.

Safeguardtiltakene fra høsten 2005 illustrerer også et annet viktig poeng med effekten av reguleringer. Det kan være stor forskjell på den kortsiktige og den langsiktige effekten av reguleringene. For safeguard tiltakene høsten 2004 var den kortsiktige effekten motsatt av tiltakets hensikt fordi det førte til prispress heller enn redusert tilbud og høyere priser fordi norske oppdrettere søkte å omgå tiltakets effekt ved å selge så mye som mulig av sin fisk før en måtte betale toll. Dette eksempelet viser også klart hvordan det er fornuftig for den enkelte oppdretter å søke å

omgå et tiltak, men at summen av at de fleste gjør det er negativ for hele norsk oppdrettsnæring.

Hvorvidt reguleringene får virkninger for oppdrettsnæringen er avhengig av om den binder eller ikke. Eksempel på ikke bindende reguleringer, dvs. at aktørene ikke merker reguleringen, kan være fôrkvoter som ikke utnyttes fullt ut eller minstepriser mye lavere enn aktuell markedspris. I så fall har de ingen betydning for aktørenes tilpasning i det aktuelle marked, og markedet fungerer som om det ikke var reguleringer. Et annet tilfelle kan være en kvote som er satt så høyt at den uansett ikke vil bli brukt opp. Når reguleringene binder i en svært begrenset periode vil en i praksis også kunne betrakte dem som ikke bindende. Delingen i teknologisk nøytral versus ikke-nøytral effekt har for ikke bindende reguleringer ingen betydning. For noen reguleringstyper, som minstepris og kvoter, vil en ha at reguleringene er bindende avhengig av markedssituasjon, mens andre reguleringer som toll vil alltid være bindende.

Vi nevnte i innledningen at enhver form for regulering har en kostnad. Denne kostnaden er mer eller mindre synlig avhengig av typen regulering. Kostnadene er veldig tydelig med reguleringer hvor lønnsomhet inndras direkte gjennom skatter, avgifter eller toll. Eksempelvis vil en avgift på en innsatsfaktor føre til at innsatsfaktoren blir dyrere, dette igjen vil slå direkte ut i form av økte produksjonskostnader, samtidig som en vil søke å benytte mer av andre innsatsfaktorer og mindre av den avgiftsbelagte faktoren for å unngå avgiften. Det at kostnaden ved tiltaket er så tydelig har gjort at denne typen reguleringer sjelden er populære hos aktørene. For andre typer reguleringer vil kostnaden være mer skjult, og av og til så skjult at en kan forledes til å tro at tiltaket er kostnadsfritt. Hvis en isteden for en avgift på

setter kvoter for en innsatsfaktor vil ikke tiltaket ha en direkte kostnadseffekt. Kvoten vil imidlertid på samme måte som avgiften gjøre at en endrer produksjonsteknologi, og øker forbruket av andre faktorer. Til forskjell fra situasjonen med avgift, kan en imidlertid ikke "kjøpe seg fri" fra en kvote, og det vil derfor være den totalt markedssituasjonen som bestemmer om det er avgift eller kvote som reduserer oppdretternes lønnsomhet mest. Kostnadsfrie reguleringer vil imidlertid kun eksistere dersom reguleringen ikke binder. For mange typer reguleringer er det også slik at en del av kostnaden er svært synlig, mens reguleringen også har en annen kostnad som ikke synes like direkte. Vridningseffekten vil i de fleste tilfeller ikke være svært synlige, fordi de skyldes endringer i de regulerte aktørers adferd.

Et viktig poeng er at ulike typer reguleringer vil ha ulike effekter avhengig av hvor en befinner seg i verdikjeden, og avhengig av markedets struktur. I forhold til denne problemstillingen er også forskjellen mellom kort og lang sikt ofte viktig. På kort sikt vil økte priser vanligvis gi produsent ekstra fortjeneste i forhold til eksportør, mens det er omvendt på synkende priser eller økende usikkerhet. På lenger sikt er vanligvis interessene til alle norske aktører sammenfallende, og spesielt perioder med økt usikkerhet og stor prisvariasjon er negativt på lang sikt for alle aktører, da det leder til redusert eller negativ markedsvekst.

Generelt er det slik at en bør holde seg til et tiltak for et ønsket mål. Det vil si at dersom en ønsker å regulere produksjonen bør en finne et tiltak som klarer nettopp det. Hvis ikke kan en få tilfeller der flere tiltak virker sammen, flere tiltak kan på sett og vis oppheve hverandre, men de kan også forsterke hverandre og eventuelt gjøre større skade enn de to typene regulering hver for seg. For eksempel vil kvoter sammen med toll virke

svakere enn både kvoter og toll isolert, fordi en slipper å betale toll i perioden før kvoten er brukt opp og fordi en har anledning til å eksportere, om enn mot en avgift, når kvoten er brukt opp. Tilsvarende vil minstepris og kvote forsterke hverandre fordi en ikke nødvendigvis vil kunne benytte hele kvoten hvis minsteprisen binder og en vil ikke kunne selge til over minstepris om kvoten er brukt opp.

3. Konsekvenser for pris

Hovedmålet for EU med å iverksette tiltak mot norsk lakseimport er å lette presset på prisen, og på sikt å sikre høy nok laksepris i EU til at skotsk og irsk næring er lønnsom. Hvis reguleringen faktisk fører til at tilbudet av fisk fra Norge reduseres, vil prisen på kort sikt øke. Hvorvidt denne prisøkningen blir varig eller ikke er avhengig av størrelsen og i hvilken grad andre produsenter kan erstatte norsk laks. Hvis prisen i EU skal øke i forhold til de norske produksjonskostnadene må et av følgende forhold gjelde:

1. Verdensmarkedet for laks blir delt i to, hvor prisen er høyere i EU enn i resten av verden
2. Produksjonen i Norge reduseres så mye at den globale prisen øker. Dette innebærer i så fall at norsk eksport til alle andre markeder også må reduseres eller stagnere.

Hvis det første scenarioet slår til vil alle typer reguleringer som gir dette resultatet gi norske oppdrettere sterke incentiver til å omgå reguleringen, fordi det vil være mer lønnsomt å selge fisk til EU. Hvor lett dette er, er avhengig av reguleringstypen, men det vil være vanskeligst ved en toll. I seg selv er dette et problem fordi norsk laksnæring allerede har et dårlig rykte i forhold til å omgå markedsbegrensinger til EU, som det er klare indikasjoner på for eksempel i perioder hvor minsteprisen var bindende under lakseavtalen.

I det andre scenarioet vil ønsket om en høyere pris i EU også ramme norsk laks sin konkurransevne og utviklingsmuligheter i andre markeder. Dette vil først og fremst være en problemstilling i forhold til norske tiltak for å støtte lakseprisen som for eksempel fôrkvotene.

Øker prisen for laks i EU tilstrekkelig mye, vil det føre til at tilbudet fra andre produsenter øker. Det vil imidlertid ofte være en betydelig tregghet før tiltaket virker fullt ut fordi det tar tid for andre aktører å øke produksjonen. Tilbudet av fisk kan øke fra EU-land, men en stor økning i pris kan også gjøre det interessant for andre land utenfor EU å eksportere fisk til EU. Det er sannsynlig at dette kan føre til en revitalisering av oppdrettsnæringen på Færøyene. Spesielt viktig er det imidlertid at Chile i dag synes å ha lavere produksjonskostnader for laks enn Norge, og chilenske oppdrettere vil selvfølgelig finne EU-markedet mer interessant med høyere priser. Det er mye som tyder på at prisen i EU allerede er høyere enn produksjonskost pluss transportkostnader for frosne produkter. Men det er fremdeles et stykke igjen, om en noen gang kommer dit, før Chile kan være konkurransedyktig på fersk laks, fordi transportkostnaden ligger i størrelsesorden 10 kr/kg over fryst fileten. Jo dyrere reguleringer gjør norsk laks jo større blir sannsynligheten for at kunder i EU vil skifte til chilensk laks, og da også fryst laksefilet.

Så lenge det er norsk laksenæring som gis ansvaret for at prisene skal stabiliseres på et høyere nivå, vil norsk næring tape markedsandeler i EU, og hvis en skal støtte prisen på verdenbasis vil Norge også måtte tape markedsandeler her. Dette vil kunne være lønnsomt hvis Norge har markedsrett. Det er flere indikasjoner på at Norge, når norske oppdrettere tvinges til å opptre samlet har markedsrett på kort sikt. Men Norge har ikke markedsrett på lang sikt, fordi andre produsenter kan øke sin produksjon over en litt lengre tidshorison. Dette betyr at tiltak som virker etter hensikten vil kunne gi forbedret lønnsomhet i norsk oppdrettsnæring i en periode, mens en på lengre sikt bare vil tape markedsandeler.

Hvis reguleringen virker etter hensikten vil prisen gå opp. Dette vil også medføre at totalkostnaden ved reguleringen deles mellom norske oppdrettere og EUs konsumenter. Hvordan kostnaden av en toll deles er avhengig av hvor mye henholdsvis etterspurt og tilbudt kvantum endres som følge av en prisendring (etterspørsels- og tilbudselasticiteten). De fleste studier indikerer at norske oppdrettere må bære mellom 60% og 95% av kostnaden ved reguleringen, og de må bære mest på kort og relativt lang sikt, og mindre på mellomlang sikt.

Vi har så langt diskutert effekten på pris med en forutsetning om at det bare er markedsadgangen for norske oppdrettere som begrenses. I noen av periodene hvor EU har begrenset markedsadgangen for laks er det imidlertid ikke bare norsk laks, men all lakseimport til EU som har vært begrenset. For norsk laksenæring er dette svært fordelaktig fordi en da ikke alene bærer ansvaret for å støtte lakseprisen i EU. Dette tar også vekke størstedelen av muligheten for andre produsenter utenfor EU til å vinne norske markedsandeler, og totaleffekten av tiltakene vil derfor bli mindre. Da dette begrenser tilførselen fra andre konkurrentland begrenser dette også totaltilførselen av laks til EU slik at tiltakene lettere kan gi en høyere pris i EU. Dette vil da gi skotske og irske oppdrettere bedre beskyttelse, men vil også øke sannsynligheten for at laksemarkedet deles i to med en klart høyere pris for laks i EU enn i resten av verden.

4. Reguleringer pålagt av EU

EU kan regulere norsk eksport til EU på flere måter. De har lovhjemler gjennom WTO for å regulere ved bruk av safeguard og anti-dumping tiltak. Videre, som lakseavtalen er et eksempel på så kan en også regulere markedsadgang gjennom "frivillige" avtaler, hvor alternativet for avtalepartnern er anti-dumping tiltak. Dette er det en betydelig tradisjon for. For eksempel ble japansk bilimport lenge begrenset gjennom frivillige kvoter. Innenfor hver kategori har en et betydelig antall virkemidler. EU kan regulere direkte ved bruk av kvoter, det vil si at EU setter en grense for hvor mye norsk laks som kan importeres fra Norge, eller de kan regulere mer indirekte ved toll/avgift eller minstepris, og en kan benytte kombinasjoner av denne type tiltak og også slike tiltak sammen med frivillige tiltak fra den andre part. Vi vil i dette kapitlet diskutere effekter av ulike tiltak. Det kan imidlertid være på sin plass å påpeke at i den grad EU ønsker det så er norsk laksenæring svært utsatt for tiltak. Safeguard tiltak kan benyttes når eksporten fra et land i en periode øker med mer enn 10%. Dette har vært tilfelle for norsk laksenæring i de aller fleste år de siste 25 år. I tillegg har en med ujevne mellomrom hatt perioder med svak lønnsomhet. I disse periodene vil norsk laksenæring være spesielt utsatt i dumpingundersøkelser.

I tillegg til direkte handelsregulerende tiltak finnes det også en gråsoner av tiltak som gjennomføres av helse- og matvaresikkerhetshensyn. Dette er gyldige argumenter innenfor WTO regelverket, men som med anti-dumping tiltak mener mange at også denne type tiltak benyttes i større grad enn det er belegg for da de også virker som handelshindringer.

Selv om det hovedsakelig ikke er fordelaktig at det er EU som pålegger reguleringer, så er det en vridningseffekt som unngås hvis EU regulerer. Dette er at reguleringene ikke påvirker norsk oppdrettsnærings konkurransekraft mot andre markeder. Norske tiltak har med unntak av økningen i eksportavgiften under lakseavtalen vært mindre målrettet mot EU, og har dermed også rammet norsk nærings konkurransekraft i alle markeder. For eksempel påvirket forkvotene produktivitetsutviklingen for all norsk lakseproduksjon, og ikke bare produksjonen til EU.

4.1 Toll og avgift

Toll og avgifter synes ofte å være den reguleringsformen som oppdrettsnæringen ønsker minst. Debatten våren 2005, etter at en midlertidig anti-dumping toll ble på pålagt av EU viser klart dette, og de fleste syntes svært fornøyd når tollene ble avskaffet og en istedenfor fikk en minstepris. Dette skyldes den åpenbare inndragningseffekten disse tiltakene har, da de fungerer som en ekstraskatt som går rett i EUs kasse og denne taes tilsynelatende direkte fra inntektene til norske oppdrettere.

Toll og avgifter kan pålegges som en fast sum (f. eks. 2 kroner/kg) eller som en prosent av verdien til importen. I utgangspunkt vil ikke denne forskjellen bety så mye hvis satsene er satt slik at den direkte kostnaden ved avgiften er den samme. Forskjellene kan imidlertid bli betydelige hvis prisen på laks endrer seg mye. Når prisen synker blir størrelsen på en prosenttoll redusert mens kronetollen er konstant. Tilsvarende vil størrelsen på innbetalingen øke med økende laksepris for en prosenttoll. En kronetoll er følgelig å foretrekke hvis en forventer at lakseprisen øker, mens en prosenttoll er å foretrekke hvis en forventer at prisen skal synke.

Da den langsiktige lakseprisen har vært synkende over tid tilsier dette at en vanligvis vil foretrekke en prosenttoll. Siden den nominelle prisen over lengre tid har vært forholdsvis konstant og det primært er den inflasjonsjusterte prisen som synker er ikke dette nødvendigvis like åpenbart siden avgiftene pålegges i nominelle verdier. Dette innebærer at en kroneavgift som varer over flere år over tid vil bli noe redusert på grunn av inflasjon mens inflasjonen blir fanget opp i en prosentavgift. Det er imidlertid klart at en prosentvis toll har minst effekt i perioder med lave priser når næringen er mest sårbar fordi det er da lønnsomheten er svakest. Slikt sett er en prosentvis toll også å foretrekke hvis en ønsker at flest mulig oppdrettere skal overleve i tunge perioder.

Toll og avgift er den type tiltak som vanligvis vil gi minst vridningseffekter. En toll vil virke i retning av at bearbeidingsgraden vil synke fordi en da også må betale avgift for verdien av arbeidsinnsatsen som legges ned i produktet. For en kroneavgift er denne problemstillingen om noe snudd om fordi en vil få mest ut av avgiften ved å eksportere et så verdifullt produkt som mulig. Med den lave bearbeidingsgraden for norsk laks vil ekstrakostnaden som følge av disse vridningseffektene være svært begrensede. En kan følgelig si at med toll eller avgift er så godt som alle kostnadene ved reguleringene synlig, og de gir i liten grad tilleggskostnader.

Et kjent resultat innenfor økonomifaget er at det spiller ingen rolle om en toll eller skatt pålegges selger eller kjøper for hvem som faktisk betaler skatten. Dette er utelukkende avhengig av hvor prissensitiv etterspørselen er i forhold til tilbudet. For å forstå dette poenget er den førte observasjonen en må gjøre at en skatt gjør at det blir en forskjell i prisen en selger mottar fra det kjøperen betaler. Denne forskjellen er gitt med

skattens størrelse. I de fleste markeder vil det være slik at tilbudet øker (synker) med økende (synkende) pris og etterspørselen synker (øker) med økende (synkende) pris. For en selger vil da en toll fremstå som en prisreduksjon og for kjøperen vil den fremstå som en prisøkning. Dette vil gjøre at begge parter reduserer det volum de ønsker å omsette. Hvor mye de reduserer sitt kjøp og av tollens bærer blir bestemt av hvor prissensitiv (eller elastisk) etterspørselen og tilbudet er. Hvis tilbudt kvantum responderer lite og mindre enn etterspørselen på en prisendring vil selgerne bære den største delen av en toll, og jo mindre en responderer på en prisendring relativt til etterspørerne, jo mer vil en måtte bære av tollens.

For laks har Henry Kinnucan og Øystein Myrland beregnet at på lang sikt vil norske selgere av laks til EU betale om lag 60% av en toll, mens kjøperne betaler resten. Hvem i verdikjeden som betaler resten varierer med salgskanal. I spotorienterte kanaler vil siste konsumenten bære tollens, mens for foredlede produkter hvor bearbeiderne ofte selger videre på langsiktige fastpriskontrakter vil disse foredlerne bære tollens. På kort sikt er både tilbudet av laks betydelig mindre prissensitivt fordi en vanligvis har begrenset fleksibilitet i utslaktingsvolum. Dette tilsier at oppdretterne da vil bære en større del av tollens på kort sikt, og det har vært estimert at opptil 90% bæres av oppdretterne. Dette vil være tilfelle i verdikjeder hvor en stor del av transaksjonene er spotorientert. I verdikjeder hvor det er en større grad av bearbeiding og kontraktsalg nedstrøms i verdikjeden er imidlertid også etterspørselen svært lite prissensitiv på kort sikt, og det er ikke klart at selgerne av laks i slike tilfeller betaler en betydelig del av tollens. Da det uansett bare er en del av tollens som faktisk bæres av selger, er den kostnaden som innbetalt toll eller avgift innebærer alltid høyere enn den faktiske kostnaden for norsk oppdrettsnæring.

4.2 Kvoter

Kvoter er en relativt vanlig måte å beskytte innenlandsk produksjon av et gode på. I Norge er det importkvoter på de fleste landbruksvarer, og internasjonalt har kvoter en lang historie. Norsk eksport av laks til EU har ved flere anledninger vært begrenset av ulike typer kvoter. Eksempelvis hadde vi under lakseavtalen et såkalt indikativt tak som sa noe om hvor mye Norge kunne øke eksporten gjennom perioden. Tilsvarende påla EU Norge en kvote som en del av safeguard tiltakene før høsten 2004.

Vi vil her først se på effektene av en bindende importkvote som tildeles etter "first come, first serve" prinsippet, som har vært vanlig i norsk fiskerinæring. Deretter vil vi se på noen tilleggsvurderinger som kan redusere vridningseffektene som har vært vanlig i andre industrier. Det er imidlertid på sin plass å påpeke at mens en toll alltid vil virke, så er ikke dette nødvendigvis tilfelle for en kvote. For eksempel kom en aldri i nærheten av de indikative takene under lakseavtalen. I så fall blir kvoten irrelevant da den ikke har betydning.

En kvote som gjelder for et bestemt tidsrom begrenser klart tilførselen til et marked hvis den er bindende og er hovedeffekten av reguleringen. Med begrenset tilførsel vil gjennomsnittsprisen over perioden øke hvis ikke andre markedsforhold endrer seg dramatisk.

En kvote vil vanligvis gi betydelige vridningseffekter. En av vridningseffektene kan være positiv fordi en kvote trekker i retning av høyere foredlingsgrad fordi en da vil få størst fortjeneste for hver kvoteenhet. Denne effekten vil imidlertid være begrenset fordi foredlingsgraden for norsk laks i utgangspunktet er lav. De betydeligste

vridningseffektene og dermed ekstrakostnader vil påløpe på grunn av de endringene i adferd i den norske delen av verdikjeden som gjøres for å få eksportert mest mulig laks innenfor kvoten. Den enkleste måten for en enkeltaktør å unngå effekten av en importkvote på, er å sørge for å eksportere sitt volum før kvoten er brukt opp. I hvilken grad dette er mulig er selvfølgelig avhengig av flere forhold; etterspørselsstruktur, lagringsdyktighet for produktet, hvor lenge det eventuelt lagres, sesongbevegelser i produksjon, konsum etc. Det faktum at laks er en ferskvare gjør at det ikke er mulig å tilpasse seg kvoten ved å lagre ferdigprodusert vare i EU. Det er imidlertid mulig, i hvert fall til en viss grad, å tilpasse seg en importkvote ved å øke utslakting og eksporten til EU i den tollfrie perioden. Effekten for næringen kan imidlertid bli betydelige da dette gir en situasjon som i prinsippet er lik det vi observerer ved ”olympisk fiske” eller ”kappfiske”. For å unngå kostnaden som tollene innebærer når kvoten er benyttet, kan det være lønnsomt for hver enkelt bedrift å pådra seg ekstra kostnader for å sikre at en størst mulig del av eksporten faller innenfor kvoten. Dette vil lede til ekstra transaksjonskostnader, ved at en eksporterer tidligere enn nødvendig. Dette vil resultere i en unaturlig kort sesong for tollfri eksport (dvs. at en større del av eksporten vil foregå i tidlig i perioden enn en ellers ville se). Denne situasjonen er lik den en får i fiskerier som kan karakteriseres som ”olympisk fiske”, hvor resultatet er transaksjonskostnader i form av overkapasiteten i fiskeriene. I tillegg fører større volum i den perioden kvoten er åpen presse prisen slik at prisen blir lavere enn den ellers ville ha vært. Dette er et større problem for varer med begrenset lagringsevne som laks enn for varer med god lagringsevne som klippfisk.

I laksenæringen er det et interessant tilleggspunkt at flere selskap har produksjon i både Norge og Skottland. For slike selskap vil det være enda

sterkere incentiver til å øke utslaktingen i Norge, fordi de delvis kan forsinke produksjonen i Skottland tilsvarende. De kan dermed på selskapsbasis unngå en del av effekten av importkvoten, redusere markedsrisikoen, og bidra til en forbedring av resultatet i Skottland ved at en får høyere pris når kvoten binder norsk lakseeksport. Dette vil imidlertid også fremskynde tidspunktet for når kvoten er brukt opp. En forsinket utslakting i Skottland vil også ha en positiv effekt for norsk næring ved at den isolert sett reduserer prispresset.

Importkvoter vil også medføre problemer med å følge opp viktige kunder fordi kvoten vil kunne gi brudd i eksporten. Dette vil være negativt i prosessen hvor det investeres i tettere relasjoner mellom norske oppdrettere/eksportører og store kjøpere i EU, og kan på sikt bidra til at en større del av laksen omsettes i spotmarkedet. I noen tilfeller har norske oppdrettsselskaper helårige leveringsforpliktelser med europeiske kjøpere, og man kan bli nødt til å bryte disse når importtaket nåes. Importkvoter medfører følgelig et tap for verdiskapningen i norsk oppdrettsnæring samlet. Delvis ved at de fører til ekstra kostnader og delvis fordi de fører til en prisreduksjon. De vil også kunne føre til en konkurransevridding mellom rene norske og multinasjonale selskaper til fordel for de multinasjonale selskapene.

Det finnes også klare indikasjoner på at marginen til eksportørene øker i perioder når prisene reduseres. Kvoten får derfor også en fordelingseffekt i Norge hvor midler overføres fra produsent til eksportør. Med et langvarig kvotesystem vil denne effekten forsvinne fordi det totale produksjonsnivået reduseres, og også eksportørgruppen vil få mindre verdiskaping. Hvorvidt en skal forsøke å gjøre noe med disse nye

problemstillingene er imidlertid avhengig av hvor stort problemet er og hvor kostbart det er å gjøre noe med det.

På kort sikt vil ekstratiltak i Europa mest sannsynlig ha liten effekt på de større handelsstrømmene for laks. En bindende kvote vil imidlertid øke prisen på laks i EU, og dette vil øke tilførselen av laks fra land som ikke er bundet av kvoten. Hvis kvoten ikke reduserer det volumet en ellers ville sendt til EU for mye, vil prisøkningen i EU være mindre enn ved en toll, mens med en sterkt begrensende kvote vil prisøkningen bli større.

Tiltak som kan redusere skadelig konkurranse om kvoten

Det er i prinsippet to mulige løsninger på hvordan en unngår problemet med at norske eksportører konkurrerer om å benytte kvoten. Den ene er at en øker kostnadene ved å eksportere til EU slik at en ikke ønsker å eksportere mer enn kvoten til EU. Dette kan gjøres med en eksportavgift. Den andre løsningen er å dele totalkvoten opp i bedriftsspesifikke eksportkvoter til EU.

Den første løsningen vil bli nærmere kommentert i neste kapittel, men det er verdt å påpeke allerede nå at det er svært vanskelig å finne rett nivå på en slik eksportavgift..

Dette gjør bedriftsspesifikke eksportkvoter til EU til det mest praktiske alternativ, og det er også dette som er det vanligste tildelingsprinsippet når en ikke ønsker konkurranse om bruk av kvotene i andre næringer og andre land. En bedriftsspesifikk eksportkvote til EU gjør at en kan planlegge den tollfrie eksporten over perioden på en best mulig måte (, da en vet hvor mye fisk en kan selge innenfor kvoten). En unngår dermed at det konkurreres om å få solgt mest mulig fisk innenfor kvoten. Dette vil i

utgangspunkt gjøre prisnivået i periodens første del, når eksporten til EU ikke tollbelastes, høyere. Dette er til fordel både for norske og EU oppdrettere. For norske oppdrettere vil det også gjøre at mindre laks tollbelastes når kvoten er utnyttet fordi konkurransen om å selge tollfri fisk ikke oppstår. For norske oppdrettere gir dette bedre lønnsomhet for den fisken som faktisk selges, selv om en vil selge noe mindre av den (til EU) en i et scenario uten kvote. For EUs oppdrettere gir det en høyere pris i hele perioden kvotesystemet er på plass. For deres totalinntekt kan det imidlertid slå begge veier. Det reduserer muligheten for at de vil kunne ha noen måneder ved årets slutt hvor de vil ha et betydelig konkurransefortrinn som gir dem høyere priser. De oppnår imidlertid bedre priser gjennom resten av året.

Bedriftsspesifikke kvoter kan innføres på både oppdretts- og eksportørnivå. For å unngå konkurranse om å bruke opp den tollfrie kvoten spiller det ingen rolle hvilken gruppe kvotene tildeles. Hvilke gruppe som får kvotene vil imidlertid kunne gi noen uheldige effekter for forhandlingsstyrke mellom disse nivåene uansett hvilket nivå kvotene deles ut på når eksportøren er uavhengig av oppdretteren. Et tilleggsmoment påvirker imidlertid denne konkurranseforholdet. Lakseoppdrett er en relativt lang produksjonsprosess med stor usikkerhet. Produksjonsplanlegging er et viktig virkemiddel for å redusere denne. Da det er på oppdrettsnivå denne planleggingen foregår tilsier dette at kostnadene ved å ikke ha kvoten er større for oppdretterne enn for eksportørene. En løsning er da å fordele kvotene etter antall konsesjoner. Et forbehold er at oppdrettsselskapene ofte har gjort store investeringer i distribusjon og kunderelasjoner i ulike markeder, og kan ha en ulik balanse i disse investeringene mellom EU og markedene i resten av verden. Da mange oppdrettsselskaper er eksportører, og det synes å være

et tett forhold mellom de fleste større eksportørene og de største oppdretterne, vil ikke kvoter til oppdrettere være et stort problem for mange av aktørene i næringen, men vil kunne være negativt for uavhengige eksportører. Det er likevel helt klart at den positive totaleffekten for norsk oppdrettsnæring av å unngå konkurranse om kvotene er mye større enn den negative kortsiktige effekten for enkelteksportører. I et mer langsiktig perspektiv, er dette også den beste løsningen for alle parter, da alle ledd i verdikjeden må tjene penger for at de skal tilby sine tjenester.

Et alternativ som ikke gir fordelingseffekter mellom aktører i næringen er selvfølgelig at staten selger/auksjonerer kvotene. Dette gjøres i dag for flere importkvoter for frukt og grønnsaker til Norge (hvor bedriftspesifikke kvoter er det vanligste fordelingsprinsippet). Inndragningseffekten vil her imidlertid bli den samme som ved en eksportavgift, selv om summen vil kunne være noe forskjellig.

Forskjellige oppdrettere vil som nevnt ha ulik avhengighet til EU markedet. For å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av kvoten er det derfor ønskelig å tillate at kvotene overføres mellom oppdrettere. Det er således ingen grunn til at oppdrettere som i dag har en betydelig eksportandel til andre markeder skal øke sin eksport til EU.

Et tilleggsmoment som kan være relevant er at hvis konkurranse om å benytte den tollfrie kvoten fører til et lavere prisnivå på kort sikt, så vil dette ved neste korsvei igjen gjøre norsk næring mer utsatt for dumpingklager og andre sterkere reguleringer. Det er for eksempel svært sannsynlig at EUs insistering på minstepriser utover våren 2005 skyldes at kvotene under safeguardtiltakene høsten 2004 gav lavere heller enn

høyere priser i perioden etter at tiltakene ble innført på grunn av norske oppdretteres konkurranse om å bruke kvoten.

4.3 Minstepris

Den siste hovedtypen virkemidler som EU vanligvis benytter for å beskytte sine egne produsenter er minstepriser. Denne formen for regulering er ikke ukjent for norsk oppdrettsnæring. Blant annet baserte lakseavtalen (1997-2003) seg på minstepris som et av momentene i reguleringssystemet. Erfaringen fra den perioden er definitivt blandet, og beskriver godt de potensielle problemene en kan få med en slik form for regulering.

Minstepriser er et relativt vanlig virkemiddel i landbrukspolitikken. Da setter staten en administrert pris, som bøndene så skal være garantert. Den store forskjellen på norsk landbrukspolitikk og laksemarkedet i EU er at staten i det norske (eller EUs) landbruksmarkedet kjøper (eller organiserer ordninger som kjøper) den produksjonen som går utover etterspørselen til minstepris, begrenser tilbudet av utenlandske jordbruksprodukter i markedet gjennom importkvoter eller tollsatser, og kan regulere produksjonen gjennom kvoter (f.eks. melkekvoter). En minsteprisordning for norske oppdrettere derimot er enkelt sagt et forbud mot å selge laks under en gitt pris. I et system med minstepris, gis tilbyder oppgaven som markedsregulator. Etterspørselen kan han ikke gjøre noe med utover ordinær markedsføring, og tilbyder må til enhver tid ikke selge mer enn markedet etterspør et kvantum som gir en pris over minsteprisen. Det vil si at tilbudet må varieres og kontrolleres kontinuerlig. Så fort prisen er på vei under minsteprisen må laks holdes tilbake helt til prisen igjen kommer over. Et slikt reguleringssystem er i natur veldig presist hvis minsteprisen kan håndheves, og EU-

oppdretterne og andre lakseprodusenter som ikke omfattes av minsteprisen vil få en garantert pris, akkurat slik de ønsker.

I forhold til en toll og en kvote vil en minstepris kunne være bindende i kortere perioder avhengig av markedsforholdene. Det er imidlertid en regulering som virker sterkere jo lavere prisen på laks er. Slikt sett kan en si at minstepris er den minst kostbare reguleringsformen for norske oppdrettere i gode perioder, fordi reguleringen da ikke gir noen ekstrakostnad. Det er imidlertid også den dyreste reguleringsformen i perioder med lave priser og bidrar da til å gjøre en vanskelig situasjon enda vanskeligere.

For norsk oppdrettsnæring er det flere utfordringer med en minsteprisordning når den binder. Dette kunne sees klart under lakseavtalen. I store deler av lakseavtaleperioden hadde vi ikke bindende minstepriser, og de fleste aktørene syntes at minstepriser var en grei reguleringsform. Problemet oppstår når markedsprisen beveget seg under minsteprisen. Norske oppdrettere ville gjerne selge fisk og bedrifter i EU ville kjøpe, men de fikk ikke lov å handle til den prisen de ville. Til den prisen de fikk lov til å selge derimot, var det ingen som ville kjøpe. Minsteprisene har stor kortsiktig effekt, siden laks som er på vei til EU i noen tilfeller må holdes igjen, eller eventuelt sendes til andre markeder. Dette gir betydelige incentiver til å omgå minsteprisen. Dette gir imidlertid vridningseffekter fordi en da pådrar seg ekstrakostnader.

En situasjon hvor minsteprisen binder kan beskrives som følger: La oss se for oss en situasjon hvor et røkeri ønsker å kjøpe laks av en eksportør for 20 kroner. Eksportøren ønsker å selge til denne prisen, men minsteprisen er på 25 kroner, og eksportøren har følgelig ikke lov til å selge produktet

for mindre. Gitt at røykeriet ikke ønsker å betale mer en 20 kroner, så blir det ikke noe salg. Oppdretteren vil da gjøre alt han kan for på en eller annen måte å unngå minsteprisen. Å unngå minsteprisen har igjen en kostnad. Gitt situasjonen i eksempelet vil han være villig til å bruke opp mot 5 kroner for å unngå minsteprisen. Perioden på slutten av lakseavtalen, når minsteprisen var bindende, viste dessverre alt for godt hvor kreative oppdretterne kunne være for å omgå ordningen med minstepris.

Det ble meldt om flere kreative måter å omgå minsteprissystemet på. En variant var, ekstra laks i kassene og eventuelt billig ørret eller annen fisk på kjøpet. Ørret var unntatt minsteprisen, og det er liten tvil om at endel ørret ble solgt veldig billig for å kompensere for den ”høye” lakseprisen. Billig ørret førte igjen til dumpinganklager fra Finland. En annen måte å omgå minsteprissystemet er ved gjenkjøp av tjenester. Du betaler litt ekstra for laksen av meg, mot at jeg betaler deg endel ekstra for noen tjenester du leverer meg. En tredje variant er reklamasjoner på fisk som det ikke var noe galt med slik at kjøpers volum økte når ”dårlig” fisk ble erstattet, og dermed at partiprisen sank. Poenget er at aktørene vil gjøre alt de kan for å omgå minsteprisene, og det til en kostnad tilsvarende det de er villig til å selge laksen for under minstepris. I eksempelet over vil eksportøren være villig til betale opp mot 5 kroner for å omgå minsteprisen.

En annen mulig måte å omgå avtalen på gjelder spesielt for bedrifter med produksjon i forskjellige land. Selskaper utenfor Norge står da for deler av den faktiske leveransen i et parti. Selv om vi ikke kjenner til faktiske bevis tyder mye på at minsteprisen med EU primært var bindende for selskap som bare hadde produksjon i Norge, mens de fleste selskapene

med produksjon i EU kunne kompensere kundene for dyr norsk laks med billig laks fra andre steder. I så måte benyttes de utenlandske selskapene til å skaffe bedre markedsadgang for deler av norsk laksenæring, men det er selvfølgelig urettferdig for de selskapene som ikke har denne muligheten og det gir dem en konkurransebakdel. Dette illustrerer imidlertid igjen problemet med vridningseffekter i forhold til reguleringer fordi de fleste selskap vil benytte alle mulige midler for å unngå reguleringen, selv om dette strider mot reguleringens intensjon.

Et annen potensielt problem i forhold til vridningseffekter med minstepriser er oppdretternes forventningsdannelser. Oppdrettere vil kunne forvente å få solgt laksen sin til minstepris, og planlegge produksjonen ut fra det. En kan da få overproduksjon. Dette vil igjen føre til enda sterkere press på minsteprisen og igjen enda større aktivitet for å omgå den. I den grad økt press på minsteprisen skyldes økt produksjon i norsk oppdrettsnæring vil dette også ytterligere bidra til norsk nærings rykte som ”trøbbelmaker” i det europeiske laksemarkedet.

Selv om det ikke er et viktig element med dagens lave inflasjon er det på sin plass å påpeke at inflasjonen gjør at den reelle verdien av minsteprisen synker noe hele tiden. Med en inflasjonsrate på under 2% blir reduksjonen i den reelle verdien tilsvarende lav. Endringer i valutakurs kan ha større effekt siden minsteprisen settes i Euro. En styrking av kronen gjør at minsteprisen blir lavere målt i kroner, mens minsteprisen blir høyere målt i kroner når kronen svekkes.

Dynamisk minstepris

I forbindelse med den siste minstepris avtalen med EU er det sagt at minsteprisen skal være dynamisk. En dynamisk minstepris innebærer at

minsteprisen justeres i forhold til produksjonskostnadene i næringen. En slik ordning åpner i utgangspunkt for at en minstepris ikke begrenser den produktivitetsdrevne produksjonsveksten i oppdrettsnæringen, men bare sørger for at EUs oppdrettere blir beskyttet mot bunnene i lønnsomhetssyklusene. I utgangspunkt vil en dynamisk minstepris følgelig kunne ta vekk den viktigste negative effekten av et langvarig regime med minstepriser. En slik mulighet fantes imidlertid også under lakseavtalen uten at den ble benyttet. Nivået på minsteprisene i dag i forhold til hva de var under lakseavtalen når en justerer dem til lik vektenhet indikerer også at det er liten forståelse i kommisjonen for at veksten i laksenæringen har vært produktivitetsdrevet, da reduksjonen i minsteprisen i forhold til 1997 er mindre enn 10 eurocent.

4.4 Kombinasjoner av reguleringer

Det er ikke uvanlig at de forskjellige typene tiltak kombineres. Avhengig av hvilke tiltak som kombineres kan dette både svekke og styrke effekten av de enkelte tiltakene. I utgangspunkt vil det selv når den totale pakken av handelshindringer består av flere tiltak bare være et tiltak som virker til enhver tid, og de vil da virke som beskrevet ovenfor. Hvorvidt andre tiltak i pakken virker forsterkende eller ikke vil være avhengig av årsaken til at de trer i kraft.

Kvote med toll for volum utover kvoten

Kombinasjonen av toll og kvote vil for norsk næring være en fordel fordi dette svekker enkelttiltakene. I forhold til et tollregime, slipper en å betale toll for den delen av eksporten som omfattes av kvoten. I forhold til et rent kvoteregime vil muligheten til å eksportere utover kvoten mot en toll svekke kvoten fordi den ikke lenger er absolutt, og jo lavere toll er, jo sterkere er svekkelsen av kvoteregimet. Det er imidlertid viktig å være

klar over at vridningseffektene som beskrevet under de enkelte tiltakene over fremdeles er tilstede, om enn noe svekket. Dette ble klart vist under safeguardtiltakene høsten 2004.

Kvote kombinert med minstepris

Her virker tiltakene forsterkende og kombinasjonen er følgelig negativ for norsk næring. En minstepris i tillegg til en kvote gjør at en ikke nødvendigvis kan selge kvoten, og vil derfor lett også kunne øke vridningseffektene fordi en vil sikre seg ved å selge så mye som mulig før kvoten eller minsteprisen binder, og dermed fremprovosere at minsteprisen binder fordi en presser prisene. Tilsvarende vil kvoten hvis den blir fullt ut benyttet gjøre at en ikke kan eksportere selv om en overholder minsteprisen.

Toll kombinert med minstepris

Dette er den eneste kombinasjonen hvor det er viktig hva som er hovedtiltaket, og totaleffekten er avhengig av det. Hvis hovedtiltaket er en toll, og en minstepris introduseres i tillegg, vil dette forverre norsk nærings posisjon fordi en da ikke lenger nødvendigvis kan eksportere selv om en betaler toll. Kombinasjonen vil også være negativ hvis en toll blir pålagt eksport som overholder en minstepris. Kombinasjonen kan imidlertid være positiv for norsk oppdrettsnæring hvis en har anledning til å selge til under minstepris hvis en betaler en toll som tilsvarer forskjellen mellom markedspris og minstepris, fordi dette gir en legal måte å omgå minsteprisen på. Selv om det da er kostbart å omgå minstepris, vil totalkostnaden likevel kunne være lavere enn andre ekstrakostnader ved å omgå en minstepris på mer kreativt vis.

4.5 Ikke-tariffære tiltak

Ikke-tariffære tiltak som strengere grensekontroll, ekstra kontroller av matvaresikkerhetshensyn etc. er ikke etter WTO regelverket handelshindringer. Flere har imidlertid påpekt at slike tiltak kan misbrukes, og de vil da ha samme effekt. Å oppfylle en gitt standard vil gi en ekstrakostnad som har samme effekt som en toll. Strengere grensekontroll gir også en direkte ekstrakostnad som har samme effekt som en toll, fordi lenger ventetid ved grensen og kortere hylleliv både øker norsk nærings kostnader og reduserer inntekter. Hvis den strengere kontrollen også gjør at en sprenger kontrollkapasiteten slik at ikke all fisk kan komme inn i EU, får en elementer som tilsvarer kvoter.

Norsk laksenæring har i forskjellige perioder opplevd denne type forhold, og det er i utgangspunkt lite en kan gjøre med det utover å forhandle frem rimelige løsninger. I den grad ekstratiltak er motivert ut fra proteksjonistiske hensyn er det likevel liten grunn til å tro at en kan nå frem med direkte forhandlinger. Dette vil da måtte kobles til vanlige tiltak som beskrevet over, eller mer sannsynlig, frivillige tiltak fra norsk side som beskrevet under.

5. Selvpålagte reguleringer

EUs direkte virkemidler for å begrense norsk import av laks på begrenser seg til kvoter, toll/avgift og minstepris og kombinasjoner av disse tiltakene, samt eventuelle ikke-tariffære tiltak. I tillegg kan en begrense importen ved at eksportlandet inngår en såkalt frivillig avtale med EU, som lakseavtalen er et eksempel på. Denne type avtaler har vært forholdsvis vanlig, fordi det sees på som lite ønskelig å benytte anti-dumping og safeguard tiltak. Da mange land ble presset til å inngå frivillige avtaler fordi en forventet at eventuelle dumpingtiltak ble verre, har WTO innskjerpet bruken av denne type avtaler. Det er imidlertid mange gråsoner, og selv om det er blitt vanskeligere å gjøre direkte koblinger mellom en antidumpingsak og en frivillig avtale, så brukes denne type ordninger i stor grad fremdeles. I denne type avtaler forplikter eksportørlandet å gjennomføre tiltak som begrenser importen til importlandet, eller for laks EU. Denne type tiltak kan være direkte rettet mot avtalepartneren eller primært være generelle handels- eller produksjonsbegrensende tiltak. Avtalepartner(e) kan være et lands myndigheter, en industriorganisasjon eller enkeltbedrifter. Hvis de finnes, vil også produsentorganisasjoner (PO'er) kunne være avtalepartnere.

Også her vil primærvirkemidlene være kvoter eller avgifter. En kan ha kvoter på total produksjon eller, på salg til spesielle markeder, eller en kan ha kvoter på bruk av innsatsfaktorer. Tilsvarende kan en avgiftsbelegge totalproduksjon, salg til spesielle markeder eller enkelte innsatsfaktorer. Vi vil følge denne oppdelingen i den videre gjennomgangen.

Et punkt som er svært viktig er imidlertid at svært mange tiltak vil ha en tilleggseffekt i forhold til tiltak som er gjennomført av EU ved at de vil ramme all norsk lakseproduksjon og dermed også gjøre norsk laksenæring mindre konkurransedyktig også i andre markeder. De eneste unntakene fra dette er kvoter eller avgifter som utelukkende berører eksporten til EU. Den eneste type virkemiddel det da er en fordel å administrere fra norsk side er en eksportavgift som alternativ til en toll, fordi inntektene da havner på norske hender. For alle andre tiltak vil en så lenge tiltakene er tilsvarende ikke kunne gjennomføre bedre tiltak fra norsk side, og i de fleste tilfeller vil det være mer kostbart å gjennomføre tiltak fra norsk side fordi ekstrakostnadene i forbindelse med vridningseffekter blir større. For at det skal være tjenlig for norsk laksenæring å inngå en frivillig avtale med EU, betyr dette at avtalevilkårene må være klart mildere og dermed tillate at det går mer norsk laks til EU enn de tiltak EU selv ville innføre.

5.1 Fysiske reguleringer/kvoter

Fysiske reguleringer eller kvoter kan benyttes til å begrense kvantum produsert, solgt eller forbrukt av en innsatsfaktor. Dette kan myndighetene gjøre gjennom å tildele kvoter eller sette begrensinger for den enkelte oppdretter som fôrkvotene eller oppdrettskonsesjonene, eller en kan sette en totalkvote som er brukt opp når næringen samlet har benyttet totalvolumet. En slik totalkvote har så vidt oss bekjent ikke vært benyttet internt i Norge, men det synes å være stor grad av enighet om at totalkvoter for import til EU skulle fordeles på denne måten i forbindelse med safeguard tiltakene. Kvoter kan også om ønskelig tildeles eksportører.

Produksjonskvoter

Direkte fysisk regulering av produksjonskvantum er en vanlig form for regulering i tradisjonelle fiskerier og i landbrukssektoren. En slik form for regulering vil gi myndighetene god kontroll og oversikt over totalt produksjonskvantum.

For oppdrettere enkeltvis og for næringen samlet vil derimot en slik form for regulering ikke være særlig heldig. Den vil påføre oppdretterne ekstrakostnader, gi lite insentiver til produktivitetsutvikling og føre til dårlig utnyttelse av kapasitet og kapital. Hva som er optimal produksjon for et spesifikt oppdrettsanlegg er først og fremst avhengig av produksjonsteknologi, det vil si hvilket utstyr anlegget har, kvaliteten på og antallet arbeidere, etc og lokalitet. Alle disse elementene samlet bestemmer kostnadsstrukturen til bedriften og derigjennom hva som er optimal produksjon. Med varierende kvalitet på lokaliteter og temperaturforhold vil forskjellige bedrifter ha forskjellige optimale produksjonskvantum. Enhver produksjon større eller mindre enn denne optimale vil bety at en bedrift tjener mindre og har høyere kostnader enn de optimale.

En produksjonskvote vil i praksis alltid avvike fra optimal produksjon. Den viktigste effekten vil følgelig bli at oppdretteren ikke kan utnytte sitt anlegg på den mest optimale måte. Dette vil for oppdretteren bety at han får færre enheter å fordele faste kostnader på og igjen dårligere avkastning på kapitalen. Fordi kvotene også vanligvis settes uten hensyn til lokalitet etc., vil begrensningen også virke sterkest for de beste oppdretterne og oppdrettslokalitetene fordi de må begrense produksjonen mest.

Som ved andre reguleringer vil også oppdretterne ved denne formen for regulering prøve å unngå/omgå reguleringen. Dette vil de gjøre først og fremst ved at de vil søke å øke fortjenesten på det kvantum han har lov til å produsere. Dette kan gjøres primært ved å øke prisen en oppnår for det kvantum man har lov til å selge. For å få en høyere pris, må han produsere en annen kvalitet en det som ellers ville vært optimalt. Eksempelvis kan en tenke seg at en oppdretter ved en slik reguleringsform vil søke å produsere mer stor fisk eller spesielt rød fisk som kan gi ham en merpris. Gitt at oppdretteren har forventninger om at denne typen regulering blir varig, vil en også se at oppdrettere dimensjonerer anlegget til produksjonskvoten, det vil si tilpasser anlegget slik at det er best egnet til å produsere akkurat det kvantum kvoten gir mulighet til.

En kvote som begrenser total produksjon kan ikke være målrettet mot EU, og den vil derfor også måtte begrense hvor mye norsk laks som kan selges til andre markeder. Dette vil være en ytterligere kostnad ved en slik regulering.

Salgs/eksport-kvoter

Et alternativ til produksjonskvoter er å gi kvoter for hvor mye laks en kan selge til EU. Dette blir helt ekvivalent til importkvoter administrert av EU som beskrevet i forrige kapittel. Det har imidlertid en stor fordel fremfor produksjonskvoter da tiltaket bare rammer norsk eksport til EU og ikke til andre markeder. Totalkostnaden for norsk oppdrettsnæring vil derfor bli betydelig lavere.

Fysiske reguleringer av innsatsfaktorer

Det er i Norge tradisjon for å regulere oppdrettsnæringen i form av indirekte reguleringer av produksjonskvantum. Det vil si at en ikke regulerer produksjonskvantum direkte, men heller legger begrensinger på en eller flere av innsatsfaktorene, som konsesjonsvolum, maksimal tillatt biomasse (MTB) eller fôrkvoter. Med slike reguleringer kan oppdretterne produsere så mye de klarer gitt de innsatsfaktorene de har til rådighet. Generelt vil reguleringer av enkelte produksjonsfaktorer være teknologisk ikke-nøytrale og dermed føre til ineffektivitet og høyere kostnader for næringen som blir regulert. Dette skyldes to ting. For det første vil bedrifter vanligvis kunne substituere en innsatsfaktor for en annen. Restriksjoner på bruken av en innsatsfaktor øker dermed forbruket av andre faktorer. Da dette gir et avvik fra beste produksjonspraksis betyr det at produksjonskostnadene per produsert enhet vil øke. I tillegg vil typen produkt som produseres kunne endres slik at det også blir en inntektseffekt. Dette skjer fordi bedriften ønsker størst mulig fortjeneste gitt tilgang av den regulerte faktoren, og produktmiksen vil da trekkes i retning av de produkter som gir størst fortjeneste per enhet brukt av den begrensede faktoren isteden for den produksjonsmiksen som gir størst fortjeneste uten reguleringen. En begrensning av en innsatsfaktor gir følgelig næringen ekstrakostnader både ved at produksjonskostnadene øker og ved at inntektene reduseres.

Etter at smolt er satt ut, har en i oppdrett grovt sett fire innsatsfaktorer: fôr, kapital, arbeidskraft og lokalitet. En kan klare å produsere en gitt mengde med laks med ulike kombinasjoner av innsatsfaktorene, men det finnes til enhver tid (gitt priser og teknologi) en optimal kombinasjon. Det finnes også øvre grenser for hvor mye fisk en kan produsere hvis det settes begrensninger på en av innsatsfaktorene. Følgelig vil det være slik

at så lenge reguleringen på en innsatsfaktor binder vil det aldri være nødvendig å ha reguleringer på mer enn den ene. Vi vil videre diskutere effekter av å regulere de enkelte innsatsfaktorene ved hjelp av kvoter.

Noen betraktninger som gjelder alle typer begrensninger på bruk av innsatsfaktorer er det imidlertid på sin plass å komme med her. Fordi reguleringer er lik for alle konsesjoner rammer den også oppdretterne med de beste lokalitetene sterkest. Dette fører til en relativt større reduksjon i den norske konkurransedyktigheten, fordi det i stor grad er fisk fra de mest effektive produsentene som blir tatt vekk gjennom slike reguleringer. Videre vil det hemme den totale teknologiske fremgangen fordi det vil være like lønnsomt å finne teknologiske løsninger som reduserer effekten av reguleringene som det er å innovere på andre områder som kunne hatt større økonomisk effekt. I forbindelse med fôrkvotene ble det nevnt at ordningen ville lede til utvikling av bedre fôr og dermed styrke laksenæringen på sikt. Det finnes eksempler på at reguleringer kan virke på denne måten, men det er unntaksvis. Det vanligste er at kostnadsøkningen langt overstiger den teknologiske fremgangen. Det nye fôret kan også være en teknologisk blindgate, og lede den teknologiske utviklingen i feil retning i en periode.

Volum/Tetthetsreguleringer

Siden konsesjonssystemet for oppdrettsnæringen første gang ble innført, har vi i Norge hatt kvoter på innsatsfaktoren konsesjoner. Konsesjonene begrenser hvor mange steder det kan produseres laks. I tillegg har de tidligere inneholdt tilleggskrav som begrenser størrelsen på området hvor en kan produsere laks og biomassetetthet i dette området. I dag reguleres maksimal tillatt biomasse. Enhver oppdretter har følgelig en begrensning på hvor mye fisk han kan produsere ved at den totale biomassen ikke kan

overskride et gitt nivå. I perioden med volum/tetthetsreguleringer har produksjonen per volumenhet økt år for år. Dette skyldes at omløpstiden har økt, fisken vokser fortere, og sykdommer som gir økt dødelighet og redusert vekst har blitt redusert. Volum/tetthetsreguleringer har følgelig ikke satt noen absolutt begrensning på produksjonen. Samtidig så vet vi lite om hvordan veksten i produksjon hadde vært uten kvotesystemet.

Enhver kvote på innsatsfaktorer vil være ikke-nøytral, og følgelig vri produksjonen unna den mest optimale. Ved å sette begrensning på det totale volum en oppdretter kan bruke får volum en ekstra verdi. Dette vil oppdretteren tilpasse seg ved å vri produksjonen slik at den begrensningen blir minst mulig bindende. Volumbegrensninger vil derfor gi oppdretter insentiver til å produsere mer hurtigvoksende fisk, samt å produsere den størrelsen fisk som tar kortest tid å produsere per kiloenhet. Dette vil føre til mer ensartet fisk og vil kunne føre til lavere kvalitet på den fisken som blir produsert.

Fôrkvoter

Fôrkvoter ble innført våren 1996. Fôr er en essensiell innsatsfaktor og med dagens fôringsteknologi kan en argumentere for at fôr en innsatsfaktor som det ikke er mulig å substituere seg bort fra, og at en dermed ikke vil få vridningseffekter. Slik sett kan en regulering gjennom fôrkvoter synes idéell med tanke på å regulere produksjonen, fordi vridningseffektene i så fall er små. Noen vridningseffekter vil det likevel være.

Fiskefôr ikke er et homogent produkt, og det finnes mange ulike typer fiskefôr på markedet basert på forskjellige råstoff. Blant annet er det fôrtyper som er laget utelukkende av marine råvarer som fiskemel og

fiskeolje, mens andre fôr i tillegg har innblanding av vegetabiliske mel og oljer. Det fører blant annet til ulik sammensetning av protein og fett i fôret som igjen påvirker vekstraten og kvaliteten på fisken. Dermed står fôrkvoter i fare for å bli et virkemiddel som er for grovmasket til å fange opp substitusjonsmulighetene oppdretterne har med hensyn til valg av fôr.

Det finnes følgelig en rekke valgmuligheter oppdretter har med hensyn til fôrtyper og fôringsstrategier. I forhold til fôrkvotene er det mest interessante poenget at fôr som gir større vekst pr. enhet fôr vil være ønskelig på grunn av reguleringene. Slikt fôr, som høyproteinfôr, er likevel også dyrere slik at en øker kostnadene for oppdretterne, og det gir norsk oppdrettsnæring en konkurranseulempe ved at en blir mindre produktiv enn konkurrentene.

Valg av fôringsregime vil også ha implikasjoner på kvantum produsert og kvaliteten på sluttproduktet. Med begrenset kvantum fôr er det viktigere å produsere fisk som gir best mulig utnyttning av fôret. Dette fordi alle andre kvaliteter gir en ekstra kostnad ved at det også reduserer produksjonen. Uten fôrrestriksjoner vil en oppdretter for eksempel kunne være interessert i å produsere en stor fisk som utnytter fôret dårlig dersom oppdretteren blir kompensert for det ekstra fôrforbruket. Med fôrkvoter må oppdretteren også kompenseres for den fisken han ikke kan produsere fordi kvoten blir benyttet til denne fisken. Fôrkvotene vil følgelig føre til en mer ensartet produksjon, og gjøre norsk næring mindre i stand til å utnytte forskjellige markedssegmenter.

Maksimalt smoltutsett

Fra tid til annen har det vært foreslått at en kan regulere den totale produksjonen av laks gjennom begrensninger på smoltutsett. Det vil si at

hver enkelt konsesjon bare får lov til å sette ut et gitt antall smolt per år. Siden det er klare begrensninger på hvor stor laks markedet er villig til å kjøpe, vil en slik regulering helt klart ha den ønskede effekten, nemlig at en setter et tak på produksjonen.

Å begrense smoltutsett vil på samme måte som begrensninger på volum, og begrensninger på fôr, være ikke-nøytralt. Med begrenset antall smolt er det viktigere å produsere fisk som gir best mulig utnyttning av hver enkelt smolt. Smolt blir mer verdifullt for oppdretteren og tap av en smolt gjør ikke at oppdretteren bare taper verdien av smolten, men han taper også verdien av den fremtidige ferdige fisken. Med begrensninger på smoltutsett, vil oppdretteren prøve å substituere smolt med andre innsatsfaktorer, for på den måten å opprettholde produksjonen. Vi får følgelig en vridningseffekt. En oppdretter kan substituere smolt ved økt bruk av ekstra overvåkingsutstyr og eventuelt ekstra arbeidskraft. På den måten er det større sjanse for at smolten overlever, og en kan produsere like mye som ved mer smolt og mindre overvåkingsutstyr/arbeidskraft.

5.2 Avgifter

I stedet for å legge fysiske restriksjoner på bruk av innsatsfaktorer og total produksjon/salg, kan en oppnå samme effekt ved å legge avgifter på enten innsatsfaktorene eller på produksjon/salg.

Innen havbruk kan en tenke seg en mengde forskjellige måter å avgiftsbelegge produksjonen. Vi kan ha avgift på total produksjon/totalt salg, avgift på eksport til spesielle markeder (eksempelvis EU), eller avgift på de enkelte innsatsfaktorer. Avgift på salg vil vanligvis være å foretrekke ettersom avgift på innsatsfaktorer på samme måte som kvoter, oftest ikke er teknologisk nøytral. Avgiften kan igjen utformes på

forskjellige måter. Den kan være i prosent av produksjonen/salget (verdi eller kg), den kan være i form av et kronebeløp per produsert/solgt enhet, eller den kan være helt uavhengig av produksjon (som en arealavgift). En kan også lage avgifter som kun slår inn dersom en produserer/selger mer enn en viss mengde, eller avgiften kan øke overproporsjonalt i forhold til mengde produsert/solgt. Eksportavgift og FoU-avgift er avgifter som er utprøvd innen havbruksnæringen.

Fordi avgifter på produksjon virker på samme måte som om de blir pålagt av EU vil vi ikke diskutere dem ytterligere her, men henviser til diskusjonen i kapittel 4. De er imidlertid tre tilleggsmomenter. En fordel med at avgiftene kreves inn på norsk side er at pengene går i en norsk kasse og ikke til EU, og vil kunne benyttes til positive tiltak for næringen. Så lenge avgiften bare gjelder eksport til EU har den ellers nøyaktig samme effekt som om den ble krevd inn av EU, mens den vil være mer skadelig om den gjelder all norsk produksjon eller eksport. Til sist vil ikke EU kunne pålegge produksjonsuavhengige avgifter som en arealavgift. Slike avgifter vil bare være en overføring fra norske oppdrettere til samfunnet, og vil gi lavere konsesjonsverdi og i noen tilfeller høyere totalkostnader og lavere totalproduksjon.

Avgifter på innsatsfaktorer

Den vanligste grunnen til at en legger avgifter på innsatsfaktorer er at myndighetene ønsker å redusere bruken av denne innsatsfaktoren. Dette har blant annet vært vanlig i miljøpolitikken, hvor eksempelvis en type miljøfiendtlig emballasje avgiftsbelegges for at bruken av den skal reduseres. Det er derimot ikke så vanlig å legge avgifter på innsatsfaktorer for å styre produksjonen av det endelige produktet. En avgift på en innsatsfaktor vil først og fremst føre til at innsatsfaktoren

isolert sett blir dyrere. Dette igjen, vil øke de totale produksjonskostnadene, og igjen redusere produksjonen. Men effekten stopper ikke der, dyrere innsatsfaktorer vil, som diskutert over i forbindelse med kvoter, også føre til at produsenten bytter bort innsatsfaktoren som har økt i pris med en annen. En får igjen samme effekten som i tilfellet med kvoter på innsatsfaktorer. I hvor stor grad en bytter bort (substituerer bort) den dyrere innsatsfaktoren er også her avhengig av graden av substituerbarhet.

Sistnevnte resonnement impliserer at avgifter på innsatsfaktorer ikke er teknologisk nøytrale. En får en endring vekk fra beste produksjonspraksis. Oppdretter vil produsere på en annen måte, dvs. med en annen sammensetning av innsatsfaktorer, og en vil i en del tilfeller produsere andre varer (andre kvaliteter størrelser etc.) Hvordan disse konsekvensene blir avhenger av hvilke innsatsfaktor en legger avgiften. Konsekvensene vil imidlertid være tilsvarende det som ble diskutert under kvoter, men med de endringene som ble diskutert i forholdet mellom kvoter og avgifter i kapittel 4. En fordel med avgifter er at en mot å betale avgiften kan kjøpe seg fri fra reguleringen. Reguleringen binder dermed ikke like sterkt. Samtidig innebærer avgiften en inndragning av verdier som vil være mer kostbar enn ved en kvote hvis ønsket forbruk ikke avviker for mye fra det nivå som kvoten angir.

6. Handelstiltak og norsk oppdrettsnæring

Handelspolitiske problemer har etter hvert blitt en fast følgesvenn for norsk oppdrettsnæring. De første dumpinganklagene kom allerede i 1989, da både amerikanske og skotske oppdrettere sendte klager. I USA ble norske oppdrettere funnet skyldig i dumping og med en toll på i gjennomsnitt 26% var de ikke lenger konkurransedyktige. I EU ble en ikke funnet skyldig i dumping etter de første klagene, men det har vært en strøm av problemer med markedsadgangen, og mange mindre dramatiske tiltak. Dette inkluderer bl.a. minstepriser, importkvoter, lakseavtalen og ulike safeguardtiltak. Sist i rekken er altså den gjensidige minsteprisavtalen som ble forhandlet frem i juni i år, etter en periode med harde forhandlinger, safeguardtiltak og straffetoll. En kan undres hvorfor det er slik, og hva som er så spesielt med oppdrettsnæringen siden den synes å være den eneste norske næring som til stadighet befinner seg i en slik situasjon. Vi vil i dette kapitlet diskutere noen faktorer som synes å være sentrale i den forbindelse.

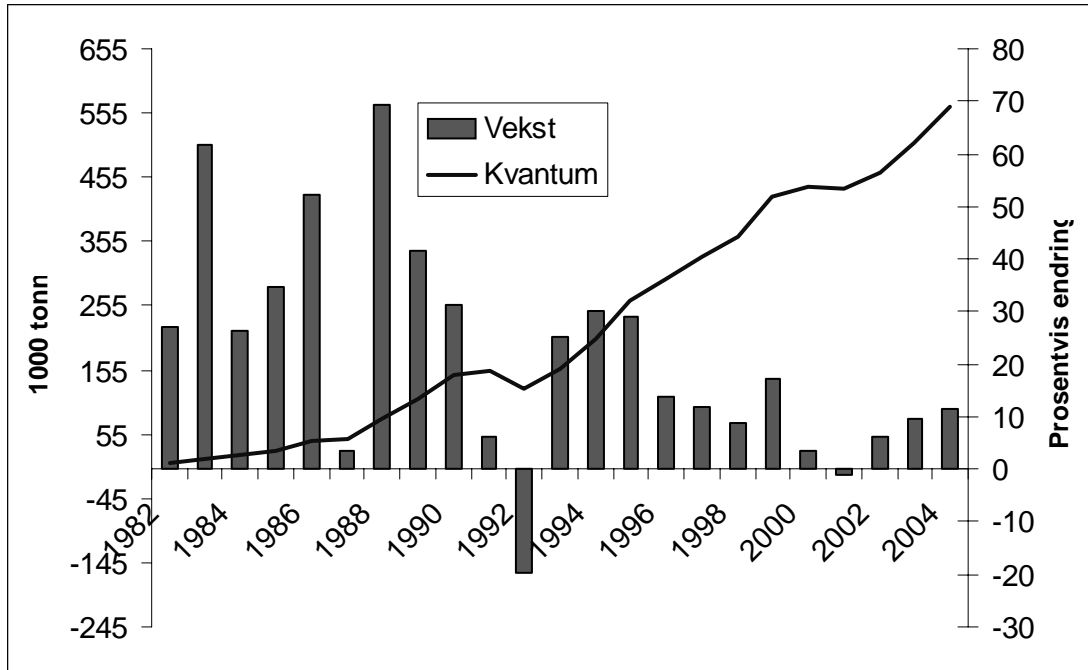
Det er selvsagt flere faktorer som gjør at norsk oppdrettsnæring er så utsatt for handelshindringer og konflikter. Vi vil spesielt peke på tre faktorer som dels henger sammen og dels hver for seg gjør næringen spesielt utsatt. Den første faktoren er norsk oppdrettsnærings betydelige *produksjonsvekst*. Norsk lakseproduksjon og dermed norsk eksport av laks til EU har økt sterkt nesten hvert eneste år siden 1980. Denne veksten i seg selv kan være grunn til flere av de handelskonfliktene vi har sett. Den andre faktoren vi vil peke på, er den enorme *produktivitetsveksten* som har muliggjort at vi kan selge stadig mer laks til EU til en stadig lavere pris. Tilslutt vil vi argumentere for at

oppdrettsnæringens lange produksjonstid og derav medfølgende *sykliske natur* vil være en kime til jevnlig konflikter.

6.1 Produksjonsvekst

Ifølge WTO regelverket kan et land sette i verk såkalte safeguard tiltak (dvs. tiltak for å beskytte innenlandsk produksjon av en vare), dersom importen øker med 10% i en gitt periode. Safeguard tiltak skal gi innenlandsk næring tid til å svare på importveksten. Hvis et land bestemmer seg for å innføre safeguard tiltak kan det benytte hele den menyen av tiltak som ble diskutert i kapittel 4, dvs avgifter, kvoter eller minstepriser, eller kombinasjoner av disse.

Figur 6.1 viser norsk lakseproduksjon og prosentvis økning i produksjonen fra år til år. Som en kan se har økningen i produksjonen vært på over 10% de fleste år i perioden. Denne veksten i eksport til EU gir EU anledning til å iverksette tiltak for å beskytte egen industri mot norsk laksenæring innenfor WTO-regelverket. Når safeguard tiltak ikke har vært benyttet oftere skyldes dette at det er en betydelig skepsis mot å benytte denne type tiltak, samtidig som EU faktisk må se seg tjent med å gjennomføre tiltakene. Når produksjonsveksten for laks og eksportveksten til EU de fleste år er så stor at den faller utenfor de rammene WTO avtalen gir for rimelig vekst, er det imidlertid et klart signal om at laks er uvanlig.

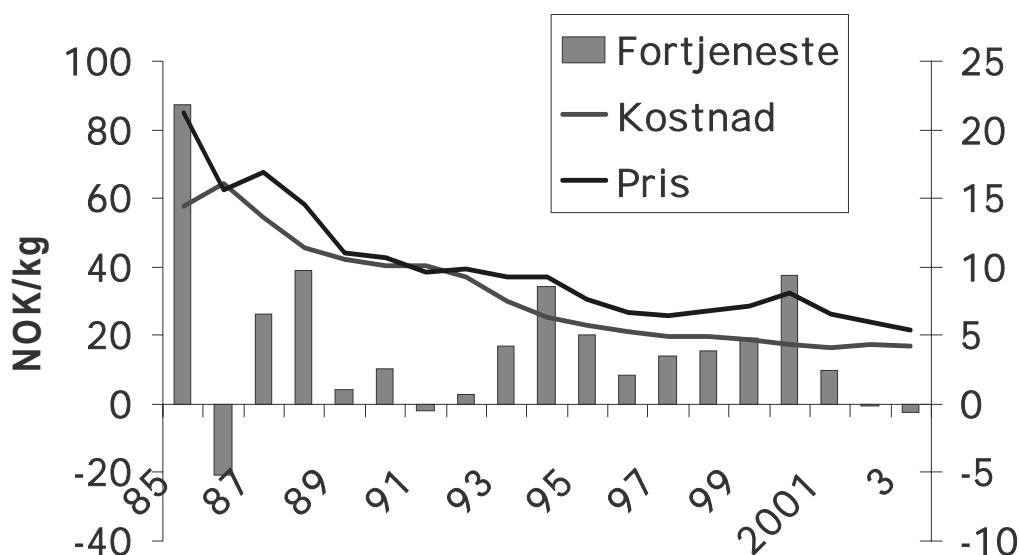


Figur 6.1. Norsk lakseproduksjon og prosentvis endring

6.2 Produktivitetsvekst

Å få avsetning for den store produksjonsveksten i norsk laksenæring er bare mulig med en betydelige reduksjon i prisen, og prisen på laks har nå en justerer for inflasjon sunket til en fjerdedel av nivået på første halvdel av åttitallet. Uten en produktivitetsvekst og påfølgende reduksjon i kostnader som tilsvarer reduksjonen i prisene ville ikke veksten i produksjonen over tid være lønnsom. Produktivitetsvekst og økt skalaøkonomi i lakseoppdrett har redusert produksjonskostnadene mer eller mindre kontinuerlig siden 1980, som vist i Figur 6.2. En tilsvarende utvikling hos andre ledende lakseprodusenter har ført til internasjonal ekspansjon av næringen og påfølgende fallende markedspriser. Ekspansjon og fallende markedspriser er en naturlig utvikling i alle næringer hvor bedrifter har mulighet til å øke produksjonen som følge av økte marginer drevet fram av produktivitetsvekst. Fordi prisreduksjonen har vært nødvendig for den sterke produksjonsveksten kan en følgelig si at produktivitetsveksten har vært motoren i ekspansjonen til

laksenæringen. Denne veksten er selvfølgelig blitt forsterket av godt markedsarbeid, men uten produktivitetsvekst er det lite sannsynlig at det ville ha vært en betydelig vekst i lakseproduksjonen etter 1985. I en næring med hurtig produktivitets- og produksjonsvekst vil imidlertid produsenter som ikke klarer å følge med se at lønnsomheten forsvinner og de blir utkonkurrert. Slike produsenter vil hvis de har muligheten ofte søke beskyttelse i tiltak som begrenser konkurrentenes markedsadgang. Diskusjonen mellom EU og Kina angående tekstiler våren 2005 er bare et fersk eksempel på dette.



Figur 6.2. Laksepris, og enhetskostnader og fortjeneste, i norsk lakseproduksjon 1985-2003.

6.3 Sykler i lønnsomhet

Den biologiske produksjonsteknologien i lakseoppdrett medfører at den økonomiske avkastningen er syklisk. Det tar rundt to år fra man beslutter å produsere laks til den når markedsklar størrelse. Følgelig trenger

laksemarkedet tid å tilpasse seg forskjellige former for markedssjokk. En sterk økning i lakseprisen vil typisk resultere i større utsett av smolt, som igjen vil resultere i mer markedsklar laks to år senere. Dette illustreres også i figur 6.2, hvor hovedtrenden for pris og kostnader er den samme, men med betydelige variasjoner rundt denne trenden, slik at gjennomsnittlig fortjeneste per kilo laks varierer betydelig. Denne variasjonen gjør at en med ujevne mellomrom har svært gode år og kriseår i næringen. Selv om årsakene til denne variasjonen delvis er utenfor oppdretternes kontroll, som for eksempel sykdom og valutaendringer, så er en stor del av variasjonen også forårsaket av oppdretterne. Årsakene til dette er at i alle næringer er det slik at hvis lønnsomheten er god, så vil en kunne tjene mer ved å øke produksjonen. Hver enkelt oppdretter kan ikke påvirke prisen og regner følgelig ikke med at hans produksjonsøkning har noen priseffekt. Når mange nok følger et slikt handlingsmønster øker totalt tilbud ofte så mye at lønnsomheten reduseres sterkt for alle, og mangen kan også gå med tap. Jens Ulltveit Moe illustrerer dette i en artikkel i Aftenposten 1. juli:

”Laksehistorien de siste årene passer godt i mønsteret. I 1997 var kiloprisen 26 kroner, eller bare et par kroner over kostprisen den gangen, og det ble satt ut bare 120 millioner smolt. Året etter var prisen steget til 27 kroner, og 130 millioner smolt ble satt ut. Med godt driv i etterspørselen føk prisen opp i 30 kroner i 2000, overskuddet pr. kilo ble tredoblet fra 2 til 6 kroner, og 160 millioner smolt endte i mærene det året. I 2003/4, da alle disse var blitt til 5-kilos lakser og måtte slaktes, var tilbudet så stort at prisen sank til 20 kroner. Dette ga et tap på flere kroner pr. kilo. Derfor ble det satt ut så lite som 120 millioner smolt det året, og et lignende antall året etter. Følgelig er prisen nå, to år senere, 26 kroner, og den vil stige utover høsten og holde seg

høy også neste år. Men i år blir det satt ut så mye smolt at vi kan vente et stort utbud om 2-3 år. I hvert fall sier Atle Eide, sjefen i Pan Fish, at produksjonen om to år vil øke med 50 prosent.”

I noen situasjoner kan produsenter altså bli tvunget til å selge laks til lavere pris enn forventet og i noen tilfeller også til priser under produksjonskostnad av hensyn til stram kontantstrøm og tidligere produksjonsbeslutninger. I denne situasjonen så selger enten produsentene til lave priser enn ønsket eller tar ytterligere tap. Da laksemarkedet er internasjonalt vil syklene i lønnsomheten i stor grad være felles for produsenter i mange land og gjerne globalt. Her vil produsenter som har muligheten ofte søke beskyttelse i tiltak som begrenser konkurrentenes markedsadgang for å forbedre egen lønnsomhet.

6.4 Handelspolitisk tiltak mot norsk laksenæring

La oss så se på de handelstiltakene vi har hatt sammen med de tre ovennevnte faktorene. Tabell 6.1 gir en kronologisk oversikt over de handelssakene som har blitt ført mot norske lakseoppdrettere. Som en kan se er størstedelen av utfordringene relatert til EU-markedet. Dette er også det klart viktigste markedet for norsk næring, og tar om lag 70% av laksen som produseres i Norge. Flere norske lakseprodusenter har hevdet at det egentlige problemet er produsentene i EU, og da primært skottene som er de største aktørene, sin mangelfulle konkurranseevne. Skotske produsenter hevder tilsvarende at norsk produsenter opptrer uansvarlig og dumper laks for å presse dem ut av markedet. Vi skal ikke her ta stilling til hvem som har rett. Det er imidlertid ikke tvil om at handelspolitisk står Skottland sterkt som EU-medlem, mens Norge er tilsvarende sårbare, særlig med tanke på at EU er hovedmarkedet for norsk laks. Og det er

heller ingen tvil om den lange rekken av tiltak har vært negativ for norsk oppdrettsnæring samtidig som det er åpenbart at dette er noe en må forholde seg til.

Ser vi tabell 6.1 i sammenheng med figur 6.2 får vi en del interessante sammenhenger. De første dumpinganklagene som ble rettet mot Norge i 1989 sammenfalt med et år med lav lønnsomhet, og ledet til konkrete tiltak fra USA. En ny dumpingklage ble sendt fra oppdretterne i EU i 1991. Grafen indikerer at i 1991 solgte norske lakseprodusenter fisk under kostpris, slik at en klart kan argumentere for at oppdretterne dette året i juridisk forstand dumpet laks. Saken ble den gang lagt på is, primært på grunn av de norske EU-forhandlingene. I 1996 falt imidlertid fortjenestemarginen for laks igjen og EU åpnet igjen sak mot Norge etter en ny dumpingklage fra EUs oppdrettere. Europakommisjonens forslag om innføring av straffetoll på 9,88 prosent og subsidieavgift på 3,8 prosent, til sammen 13,7 prosent, ble denne gangen unngått fordi en inngikk en såkalt frivillig avtale, lakseavtalen. Lakseavtale inneholdt flere elementer inkludert en minsteprisregulering (på 3,25 EUR/kg), kvoter som begrenset norsk eksport til EU og en markedsføringsavgift.

Frem mot slutten av 1990-tallet bedret lønnsomheten seg og ferske 'lakseaksjer' på Oslo børs nådde rekordnoteringer i toppåret 2000. I de følgende årene innhentet realitetene som kjennetegner en syklisk næring både lakseprodusenter og selskapsverdien for "lakseaksjer" på Oslo børs. Rekordhøye priser i 2000 ble snudd til lave priser og dårlig lønnsomhet med et bunnår i 2003. Skottene anklaget på nytt norske lakseprodusenter for dumping høsten 2004 selv om foreløpige regnskapstall viser betydelig bedre lønnsomhet enn i 2003 (Denne klagen hadde mest sannsynlig

kommet i 2003 hvis ikke lakseavtalen hadde gitt en "friperiode"). Dette har medvirket til de gjeldende safeguard-tiltakene.

Tabell 6.1. Handelspolitisk tiltak mot norsk laksenæring

År	Tiltak
1990	2. februar: EU-kommisjonene åpner dumpingsak mot Norge 28. mars: Subsidie- og dumpingsak åpnes i USA 10. oktober: Europakommisjonen foreslår å innføre 11,32 prosent straffetoll på norsk laks
1991	20. februar: Endelig straffetoll USA gjennomsnitt 26 prosent, gjelder fremdeles 8. november: EU innfører minstepris på importert norsk laks ut februar 1992. Skottene forbereder dumpinganklage
1993	November: EU innfører minstepriser frem til 31. januar 1994
1995	15. desember: EU innfører minstepris på norsk laks, spesiell overvåking frem til 30. juni 1996
1996	31. august: EU åpner dumpingsak mot Norge
1997	juni: Lakseavtalen med en minstepris på 3,25 euro ferdigforhandles og vedtas av kommisjonen 1. juli 1997
1998	November: Europakommisjonen foreslår innstramming av lakseavtalen
2002	19. desember: Dumpingsak åpnes mot Norge og Færøyene på ørret
2003	26. mai: Lakseavtalen avvikles fordi EU mener at det ikke lenger er grunnlag for å "straffe" Norge 18. september: Midlertidig straffetoll på 21,4 prosent på ørret
2004	6. februar: Anmodning fra Irland og Storbritannia om midlertidige beskyttelsestiltak, Safeguard measures, på laks fra Norge, Færøyene og Island 8. mars: Ministerrådet vedtar ørret-toll på 19,9 prosent 15. august: EU-kommisjonen innfører midlertidige Safeguardmeasures i form av importkvote og straffetoll på det som overstiger kvoten. Norge får en kvote på 164.000 tonn fra 15. august til 6. februar 2005. Tiltakene avvikles imidlertid 6. desember etter klager fra andre EU-land. Parallelt åpnes en ny dumpingsak
2005	12. februar. Nye safeguard tiltak innføres med kvoter og minstepris Juni, differensiert toll Juni, bilateral avtale om minstepris.

Straffetollen på 26 prosent til USA stengte effektivt Norge ute av det Nord-amerikanske markedet. Chile kapret det meste av Norges tapte markedsandeler foran Canadiske og USAs egne lakseprodusenter. Dette vitner om den sterke konkurransen som preger laksemarkedet, hvor de mest kostnadseffektive produsentene vinner. Det er interessant å merke seg at amerikanske oppdrettere i 1997 fulgte opp med også å anklage chilenske oppdrettere for dumping.

6.5 Handelskonflikter og andre oppdrettsarter

Tilsvarende handelsproblemer som norsk laks har mange næringer med tilsvarende karakteristika som laksenæringen har møtt samme problemer. I tillegg til laks, så er reker den andre virkelig store oppdrettsarten (målt i verdi). Oppdrettsreker konkurrerer internasjonalt med villfangede reker og produksjonsveksten har hatt en noenlunde tilsvarende utvikling. Det er derfor ikke uventet at den internasjonale rekenæringen har støtt på de samme problemene som norsk laks. USA har i 2005 introdusert antidumping toll på reker fra Kina og andre asiatiske land på opp til 113% etter klager fra rekefiskere i USA, og i USA har handelskonflikter relatert til reker vært en føljetong som har pågått fra midten av nittitallet.

I USA foregår det relativt stor oppdrettsproduksjon av "American Catfish" en art som oppdrettes i store dammer fortrinnsvis i sørstatene. Tilsvarende fisk oppdrettes også i Latin-Amerika og Vietnam. Sistnevnte land har opplevd en sterk produksjonsvekst de senere årene, trolig også drevet fram av en betydelig økning i produktiviteten, og en stor eksportvekst til USA. I 2003 påla USA betydelige antidumping toll på vietnamesisk catfish produsenter, fra 37% til 64%, etter at amerikanske produsenter hadde klaget til myndighetene.

7. Konklusjon

GATT og WTO avtalene har redusert muligheten for å bruke handelsbegrensende tollsatser, også for fisk og fiskeprodukter. I tillegg har WTO avtalene redusert virkemidlene for å beskytte egne markeder og spesifisert unntakene når dette allikevel er mulig. Delvis som en respons har der vært en markert oppgang i bruken av antidumping og andre midlertidige handelshindrende tiltak (Economist, 1998).¹ Tiltakene er basert på anklager fra innenlandske produsenter, og anklageren vinner som oftest frem. Dette har også blitt observert i laksesakene i USA og EU.

Lakseproduksjonen er en syklisk industri med gjentatte perioder med små marginer og begrenset lønnsomhet, men også med tilsvarende perioder med høye priser og god lønnsomhet. Dette gjør at næringen i perioder vil være utsatt for dumpingklager. Laksenæringen har dette til felles med mange andre næringer som shipping, aluminium og skogprodukter. Et forhold som skiller seg ut er at syklene i lønnsomheten er kombinert med en betydelig produksjonsvekst og reduksjon i lakseprisen, slik at den underliggende pristrenden hele tiden er synkende. Dette gjør at næringen endrer seg gjennom hver sykel. Dette kan sees klart ved at de markedene og produktformene hvor laks selges i dag, har lite til felles med de markedene en orienterte seg mot på 1980-tallet. Oppdrettsnæringen er følgelig en næring hvor vellykkede produsenter både må håndtere en kontinuerlig endring på grunn av den underliggende produktivitetsveksten, og håndtere de mer kortsiktige syklene i lønnsomheten. For produsenter innenfor de store markedene som ikke

¹ Se artikkelen i the Economist, "Unfair protection", 7. november 1998, s. 87-88.

henger med i utviklingen blir da syklene lett en alliert for å begrense konkurransen.

Så lenge Norge står utenfor EU og EU har egen lakseproduksjon må en regne med at handelsproblematikken fortsetter dersom EU mener at det skal være rom for en lønnsom irsk og skotsk næring. I stor grad er det EU som bestemmer når norsk laksenærings adferd er skadelig for EU, og hvordan dumpingmarginer regnes ut. Selv om EU formelt sett har retten på sin side, så sees ofte på som uønsket å innføre handelsregulerende tiltak. Norsk laksenæring vil derfor med stor sannsynlighet også i fremtiden med stor sannsynlighet igjen komme i situasjoner hvor en blir truet med handelsrestriksjoner, men hvor en også kan inngå frivillige avtaler. For å begrense tilførselen av norsk laks til EU er verktøyskassen begrenset til forskjellige former for avgifter, kvoter og minstepris og kombinasjoner av disse.

Ethvert tiltak, uavhengig av om det blir implementert av EU eller fra norsk side vil måtte begrense tilgangen av norsk laks til EU om det skal ha en effekt. Dette er den nødvendige kostnaden. Alle tiltak vil imidlertid kunne påføre norsk næring ekstrakostnader utover det som er nødvendig for å oppnå tiltakets hensikt. Disse ekstrakostnadene kan komme både i form av ekstra kostnader med å produsere eller bringe laksen til markedet eller som reduksjoner i inntekten til norske oppdrettere. Ekstrakostnadene vil variere med typen tiltak, hvordan tiltaket implementeres og hvordan lakseproduksjonen utvikler seg i perioden tiltakene gjelder. For tiltak som over tid har samme virkning på tilførselen av laks til EU vil kvoter og minstepris binde sterkere enn toll og avgift, og er virkemidler som vil gi norsk næring betydelige ekstrakostnader hvis norsk lakseproduksjon øker utover kvoten eller minsteprisen blir høyere enn markedsprisen i

tiltaksperioden. Hvis en ikke regner med at tilførselen av norsk laks skal øke eller at markedsprisen skal gå mye under minsteprisen i perioden vil den inndragningen som en toll eller avgift innebærer gi den største kostnaden. For tiltak som er av lenger varighet vil en toll eller avgift mest sannsynlig være å foretrekke for norsk næring selv om den innebærer en betydelig direkte kostnad, fordi en med den strukturen næringen har etter all sannsynlighet i perioder vil bli sterkt hemmet av en kvote eller minstepris. For at en toll ikke skal være å foretrekke, må denne være et betydelig sterkere virkemiddel enn de foreslåtte kvoter eller minstepriser, eller er må forvente at en lett kan omgå minstepris eller kvote.

Kombinasjoner av tiltak vil avhengig av kombinasjonen både kunne forsterke og svekke enkelttiltakene. Den mest fordelaktige kombinasjonen for norsk næring er i de fleste tilfeller en kvote med en toll på eksport utover kvoten, og den sterkest bindende er en minstepris i kombinasjon med en kvote.

Ekstrakostnadene med tiltakene skyldes hovedsakelig at norske oppdrettere vil søke å omgå tiltakene. Dette kommer klarest frem med en importkvote hvor oppdretterne vil konkurrere om å bruke opp kvoten og dermed fremskynde tidspunktet når kvoten er brukt opp og redusere prisen. Lignende mekanismer vil være tilstede også med minstepriser og i mindre grad avgifter. Ekstrakostnadene kan ofte reduseres betydelig hvis en fra norsk side tilpasser seg til EU tiltakene. Det viktigste elementet er da å redusere konkurransen om å omgå tiltakene. Den letteste måten å oppnå dette er å gi hver enkelt bedrift en kvote for hvor mye den kan eksportere til EU.

Med ett unntak vil det være fordelaktig for norsk næring at det er EU og ikke en norsk instans som håndhever tiltakene. Grunnen til det er at EU administrerte tiltak bare vil influere norsk laks til EU, mens de fleste norske tiltak vil influere også norsk laks konkurranseevne i andre markeder. Unntaket er hvis en eksportavgift er alternativet til en toll, fordi inntektene da blir værende i Norge. Dette er spesielt positivt hvis inntektene brukes til tiltak som er positiv for laksenæringen. Mange tiltak administrert fra EU vil også gjelde all lakseimport til EU og ikke bare norsk laks. I den grad det er mulig er det en stor fordel for norsk næring at tiltakene gjelder også andre lakseprodusenter fordi norske oppdrettere da ikke vil være de eneste som er ansvarlig for å støtte lakseprisen i EU.