



**FAFO
UTREDNING**

AUGUST 1985

PETTER HOLM

Handelshindringer på norske fiskeprodukter i EF

Kan Norge oppnå reduksjoner
i handelshindringer?

En analyse av forhandlingssituasjonen

FAFO
Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon

Lilletorget 1, 0184 Oslo 1
tlf. 02/40 14 20

INNHOOLD

1. INNLEDNING	1
2. EF'S FISKEREINÆRING OG FISKERIPOLITIKK	4
2.1. INNLEDNING	4
2.2. FISKERIENE I EF	4
2.3. EF'S FISKERIPOLITIKK	6
2.4. SPANIA OG PORTUGAL BLIR EF-MEDLEMMER	18
2.5. OPPSUMMERING	22
3. HANDELEN MED FISK PÅ EF	24
3.1. INNLEDNING	24
3.2. HANDELEN MED FISK I TALL	24
3.3. INSTITUSJONELLE RAMMER	30
4. HANDELSFORBINDELSENE NORGE - EF	37
4.1. HANDELSAVTALEN NORGE - EF 1973	37
4.2. UTVIKLINGA I HANDELEN ETTER 1973	39
4.3. DEN NORSKE FISKEEKSPORTEN TIL EF	40
5. REFORHANDLING AV FISKEBREVET	45
5.1. BAKGRUNNEN	45
5.2. REFORHANDLINGENE SETT FRA NORSK SIDE	50
5.3. REFORHANDLINGENE SETT FRA EF'S SIDE	57
5.4. KONKLUSJON	61
6. SKISSE AV OMRADER FOR VIDERE OPPFØLGING	64
NOTER	67
LITTERATUR	69

1. INNLEDNING

Utgangspunktet for dette arbeidet er de stadige ytringene fra norsk fiskerinæring om de problemer tollbarrierene skaper for norsk fiskeeksport, spesielt på EF-markedet. Høsten 1984 ble disse problemene sterkt framhevet i tilknytning til EFs vedtak om å oppheve de autonome tollsuspensjonene på saltet og tørket torsk. Fra fiskerinæringa hevdes det at det er norske importbegrensninger på jordbruksvarer som er bakgrunnen for EFs høye handelshindringer på fiskeprodukter. Det argumenteres også for at den norske oljen bør brukes som forhandlingskort overfor EF for å få redusert handelshindringer på fiskerprodukter.

Rapporten er resultatet av et forprosjekt, der formålet var å kartlegge forhandlingssituasjonen mellom Norge og EF når det gjelder spørsmålet om å få til reduksjon i handelshindringer for norsk fiskeeksport til EF.

Forprosjektet er en del av et større prosjekt, Finnmarksprosjektet, under Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon (FAFO). I mandatet fra FAFO heter det:

"Forstudien skal ha som formål å identifisere de hindringer som møter kravene om reduksjon i EF-toll på norske fiskeprodukter. Studien skal omfatte lokalisering av de barrierer dette krav møter så vel i det norske politisk-administrative beslutningssystem som i EF-systemet.

Følgende emner vil inngå i studien:

1. Hvilke begrunnelser foreligger fra EFs side for etablering av slik toll, og for vedlikehold av den? På hvilke områder kan EF være villig til å forhandle på basis av motytelser? Har EF reist slike krav gjennom forhandlinger?

2. Hvordan begrunnes krav om tollreduksjoner fra norsk side? Kobles kravene til motytelser innenfor eller utenfor fiskerinæringa? Av spesiell interesse er her koblingen til importforbud og restriksjoner på import av landbruksprodukter, samt koblingen til olje.

3. Er det Norge eller EF som velger forhandlings-tema og arena? Søkes spørsmålet isolert til en egen

lomme, eller inngår det i pakkeløsninger?

4. Produkter/bestemmelser hvor det kan være noe å hente gjennom forhandlingsframstøt søkes identifisert.

5. Lokalisering av bestemmelser som har samme effekt som toll: kvalitetsbestemmelser, krav til pakningsformer, transportbestemmelser etc.

6. Gi en skisse av dagens tollbestemmelser for ulike produktgrupper og estimere den betydning de har samlet for produktgruppen.

7. Det skal utarbeides en skisse for hvilke områder som synes interessante for videre oppfølging og undersøkelser."

Arbeidet har i stor grad blitt konsentrert om kartlegging av de fiskeripolitiske trekkene i forhandlingssituasjonen. Rapporten har blitt en beskrivelse av politisk-administrative beslutningssystemene i Norge og i EF. Vi har dermed lagt vekt på punktene 1, 2 og 3 i mandatet. Dette har skjedd på bekostning av punktene 4, 5 og 6, som dreier seg om den detaljerte kartlegginga av handelen med fisk, handelshindringene for fiskeprodukter og deres betydning. Arsaken til dette er først og fremst at problemområdet var større enn det vi regnet med på forhånd. Med de rammene vi måtte arbeide innenfor, var det nødvendig å prioritere mellom oppgavene som var gitt i mandatet. Men, slik det er forutsatt i mandatets punkt 7, vi har til slutt i rapporten skissert en plan for videre oppfølging av forprosjektet. Her har vi lagt vekt på de områdene som er overfladisk behandlet i denne rapporten.

Arbeidet med prosjektet har strukket seg over 6 måneder, fra januar til juni 1985. Arbeidet har dels bestått i å sette seg inn i og følge med i utviklinga av EFs fiskeripolitikk. Dels har det bestått i samtaler og intervjuer med personer som står sentralt i forhandlingene mellom Norge og EF i fiskerspørsmål. Vi har hatt intervjuer i Handelsdepartementet, Fiskeridepartementet og Landbruksdepatementet. Vi har også besøkt den norske ambassaden i Brussel, og hatt samtaler med embedsmenn i EF-kommisjonen.

utgjør det første avsnittet, følger i avsnitt 2 en gjennomgang av EFs fiskeripolitikk fra midten av 60-tallet og fram til i dag. Avsnitt 3 er ei framstilling av handelen med fisk på EF-markedet. Disse to avsnittene, nr. 2 og nr. 3, utgjør bakgrunnsstoff for selve forhandlingsanalysen. Hovedpoengene her blir gjentatt i analysen som følger i de to neste avsnittene. Lesere med dårlig tid kan gå rett til avsnitt 4.

Avsnitt 4 beskriver handelsforbindelsene mellom Norge og EF. Vi presenterer de institusjonelle rammene rundt handelen, og gir kort en tallmessig oversikt over den. Avsnitt 5 inneholder analysen av forhandlingssituasjonen mellom Norge og EF når det gjelder spørsmålet om reduksjon av handelshindringene på norske fiskeprodukter til EF. Til slutt, i avsnitt 6, gir vi en skisse av områder for videre oppfølging og undersøkelser.

2. EF'S FISKERINÆRING OG FISKERIPOLITIKK

2.1. INNLEDNING

EFs handel med fisk er del av EFs fiskeripolitikk. Fiskerisektoren er en, ja faktisk den dominerende premissleverandøren når EFs handelspolitikk for fiskeprodukter utformes. For å forstå EFs markedspolitik for fisk, må vi ta utgangspunkt i EFs fiskeripolitikk. Her ligger også begrunnelsen for å gå helt tilbake til utforminga av EFs første fiskeripolitikk i 1970 som bakgrunn for beskrivelsen av dagens situasjon. De institusjonelle ordningene i EFs fiskeripolitikk er resultatet av lange og vanskelige forhandlinger i løpet av 2 tiår. Å forstå hvordan EFs fiskeripolitikk virker, forutsetter kjennskap til hvordan den har blitt etablert.

2.2. FISKERIENE I EF

EF er, målt i fangstvolum, verdens tredje største fiskerimakt. bare Japan og USSR er større. I EF-landene pluss Spania og Portugal ble det i 1982 ilandført knapt 7 millioner tonn fisk. Det utgjør ca 9% av verdensfangsten⁽¹⁾.

Også målt etter flåtestørrelse, er EFs fiskerier de tredje største i verden. Når Spania og Portugal blir EF-medlemmer, kommer EF til å passere Japan på statistikken, bare USSR ligger foran⁽²⁾.

I løpet av 70-tallet har tonnasje av verdens fiskeflåte økt med ca 80%. Veksten kan tilbakeføres til tre ulike trekk i verdens fiskerier. For det første har det skjedd en omfattende utbygging i sovjet-blokkens verdensomspennende fiskerier. For det andre har nyindustrialiserte land som Thailand og Korea bygd ut sine fiskerier. For det tredje har etableringa av 200-mils fiskerisoner gitt land som USA, Canada og Peru eksklusiv adgang til store ressurser, og mulighet for utbygging av sine fiskerier.

I samme tidsrom, fra 1970 til 1980, har EF-flåtens tonnasje blitt redusert med ca 10%. Dette har for det første sammenheng med nedbygging av overkapasitet i EFs flåte. For det andre har etableringa av 200-mils soner utelukket EF-fiskere fra andre farvann. EFs soneutvidelse har riktignok gitt EF-fiskerne eks-

klusiv adgang til betydelige ressurser. Men dette oppveier ikke tapene i tredjelands farvann. Nedbygginga i EFs fiskerier har kommet særlig i de største fartøygruppene, mens det har skjedd en viss nybygging av kystfiskefartøyer.

EF er altså en betydelig fiskerimakt i verdensmålestokk. Forskjellene mellom de enkelte medlemslandene er imidlertid store. Danske fiskere tar det største kvantumet av EF-landenes fiskere. Men målt i verdi av fangstene, kommer Danmark etter både Frankrike, Italia og Storbritannia. Spanske fiskere tar også et noe mindre volum enn danskene, men Spania er større enn alle EF-landene når det gjelder verdien av fangstene. Årsaken til forskjellene i verdi pr kg fisk mellom de enkelte landene er å finne i anvendelsen av fangstene. Store deler av de danske fangstene går til oppmaling, noe som gir lav pris til fisker⁽³⁾.

Også når det gjelder flåtestrukturen er det betydelige forskjeller mellom de enkelte medlemslandene. Her er det særlig forholdet mellom store havgående fartøyer på den ene sida, og små kystfartøyer på den andre sida som er interessant. Tyskland er det av EF-landene med klarest dominans av store havgående fiskefartøyer. På det andre ytterpunktet finner vi Irland, der små kystfiskefartøyer utgjør størstedelen av tonnasje i flåten⁽⁴⁾.

Flåtestrukturen i de enkelte EF-landene er til en viss grad en funksjon av geografiske forhold. Land som Frankrike, Tyskland, Nederland og Belgia har ikke fiskeressurser nær kysten, og har vært avhengig av fiske i fjerne farvann eller de andre EF-landenes kyststrøk. For overhode å drive fiske måtte en bygge opp en flåte av relativt store fartøyer. På den andre sida utelukker selvsagt ikke det at et land har store ressurser nær kysten at en også bygger ut en havgående flåte. Storbritannia er et eksempel på dette. Etableringa av 200 mils økonomiske soner rammet fiskeriene i Frankrike og Tyskland hardt. Men også den havgående britiske flåten mistet fangstmuligheter.

Spanias og Portugals fiskeflåte er begge store i EF-målestokk. Den spanske flåten er den femte største i verden og Spania har alene nesten like stor fiskeflåten som de 10 EF-landene tilsammen. I den spanske fiskeflåten er det betydelige innslag av store, havgående fiskefartøyer.

I løpet av 70-tallet var det som nevnt en nedgang i tonnasje i EFs samlede fiskeflåte. Men ikke alle EF-landene har

hatt tilbakegang. Irland, Italia og Nederland har bygd ut sine flåter. Også i den spanske og den portugisiske fiskeflåten skjedde det en økning i tonnasje i løpet av de 70-tallet.

Til slutt i dette avsnittet skal vi se på EFs fiskerier i forhold til den totale næringsvirksomheten innen EF. I 10-året fra 1971 til 1981 ble antallet hel- og deltids-fiskere innen EF redusert fra 200 000 til 160 000⁽⁵⁾. Fiskeriene sysselsatte på begynnelsen av 80-tallet litt mer enn en promille av EFs samlede arbeidsstyrke. Fiskerienes bidrag til BNP var i gjennomsnitt for EF-landene også noe over en promille⁽⁶⁾. Disse tallene gir nok ikke et helt korrekt bildet av fiskerienes betydning. Hver arbeidsplass i fiske skaper grunnlag for virksomhet på land, både i foredling, distribusjon, markedsføring, verkstedindustri osv. En sysselsettingsmultiplikator på mellom 4 og 5, som det er vanlig å angi, endrer likevel ikke bildet av fiskeriene i EF som en relativt liten næring.

2.3. EF'S FISKERIPOLITIKK⁽⁷⁾

EFs første fiskeripolitikk

De første forsøkene på å etablere en felles fiskeripolitikk for EF skjedde på midten av 60-tallet. De seks EF-landene hadde på dette tidspunktet ingen felles ytre tolltariff på fiskeprodukter. Den indre handelen med fisk var tollbelagt. Hver av landene hadde nasjonale fiskerigrenser, som ikke bare utelukket fiskere fra tredjeland. Heller ikke fiskere fra de andre EF-land hadde adgang. EF-landene hadde separate medlemskap i ulike internasjonale organisasjoner innen fiskeriforvaltninga.

Det første forslaget til en felles fiskeripolitikk (Common Fishery Policy - CFP), ble lagt fram i 1966. Utgangspunktet for forslaget var arbeidet med å etablere en felles ytre tolltariff. Dette ville få ulike konsekvenser for de enkelte medlemsland. For noen land, med Frankrike og Italia i spissen, ville den indre frihandelen bety økt konkurranse for en gammeldags og ineffektiv fiskerinæring. Andre land, med Tyskland som fremste representant, hadde allerede etablert frihandel for fiskeprodukter, og ønsket å opprettholde den. Innføring av toll ville bety dyrere

råstoff til den konkurransedyktige tyske tilvirkningsindustrien.

En felles fiskeripolitikk kunne bare etableres ved et kompromiss mellom medlemslandenes ønsker. Og mange flere aspekter ved fiskeripolitikken enn tollspørsmålet måtte trekkes inn i forslaget for å fordele kostnader og gevinster rimelig mellom medlemslandene. Det tok 4 år før fra forslaget ble fremmet til EF-landene vedtok rammene for en felles fiskeripolitikk.

Den første CFP-pakken ble vedtatt juni 1970. Den inneholder bestemmelser som gjerne sorteres under to overskrifter, **strukturpolitikken** og **markedspolitikken**.

Strukturpolitikken dreier seg om regulering av fangsten. Det viktigste punktet her, selv om andre deler av pakken hadde vært mer omstridt, var prinsippet om fri adgang til alle EF-farvann for alle EF-fiskere. Ifølge vedtaket er det forbudt å lage reguleringer innen EF-landenes fiskerigrense som diskriminerer mellom EF-fiskere på grunnlag av nasjonalitet. Denne bestemmelsen innebar et betydelig inngrep overfor den nasjonale myndighet på et felt den tidligere hadde vært suveren. Et annet slik inngrep var bestemmelsen som tillat Kommissjonen og Ministerrådet kompetanse i reguleringssspørsmål. Begge disse prinsippene skulle få stor betydning ved utvidelsen av fiskerigrensen til 200 mil.

Størst oppmerksomhet fikk likevel en annen bestemmelse innen strukturpolitikken, ordninga med støtte til effektivisering og fornyelse av flåten. Etableringa av indre frihandel ville særlig ramme en foreldet italiensk og fransk fiskerinæring. For å få disse landene til å akseptere forslaget til felles fiskeripolitikk, måtte en etablere ei støtteordning for modernisering av den italienske og den franske trålerflåten. Det andre hovedtema i CFP-debatten var bestemmelsene i markedspolitikken. Et av hovedelementene i den felles fiskeripolitikken var opphevelsen av indre tollbarrierer og innføringa av en felles ytre tolltariff. For å sikre stabile markeder og rimelige inntekter til fiskerne, ble det etablert et prisreguleringsystem. Dette systemet regulerer importen og interne tilførsler til markedene. En mer detaljert gjennomgang av EFs markedsystem blir gitt i avsnitt 3.3.

Forhandlingene om utvidelse av EF 1970 - 1972

Den nye fiskeripolitikken ble vedtatt 30.juni 1970 - samme dag forhandlingene om tiltredelsesavtaler for UK, Irland, Danmark og Norge åpnet. Dette var ingen tilfeldighet. En av betingelsene EF stiller for å ta inn et nytt medlem, er at kandidaten aksepterer de avtaler og ordninger som allerede er vedtatt og virksomme innen EF. Når fiskeripolitikken var vedtatt før forhandlingene åpnet, måtte de nye medlemslandene akseptere de bestemmelsene som var nedlagt her som hovedprinsipper. De kan selvsagt som medlemmer arbeide for å få dem endret. Men i praksis må alle endringer vedtas enstemmig. De gamle medlemslandene har dermed en mulighet til å fastlegge politikken i framtida ved å vedta viktige endringer før utvidelsesforhandlingene begynner.

Forutsetninga for at de gamle EF-medlemmene skal kunne utnytte dette, er at de gamle og de nye medlemmene har ulike interesser. Slik var det i fiskeripolitikken. De 6 opprinnelige EF-landene hadde smale kystsoner med begrensede fiskeressurser. De var avhengig av fiske i fjerne farvann, og hadde bygd opp en moderne, havgående flåte. For de 4 søkerlandene var fiskeriene mye viktigere enn for EF-landene. Alle 4 var kyststater med kontroll over rike fiskeressurser. Prinsippet om fri adgang til hverandres kystfarvann ville sikre de gamle EF-landene adgang til disse fiskeressursene.

I et forhandlingsteoretisk perspektiv kunne en si at CFP-pakken representerer en positiv nytte for EF-landene. Spørsmålet om hvordan kostnadene og inntektene ved avtalen skal fordeles mellom medlemslandene, skaper imidlertid konflikt. Siden hver av deltakerne kan stanse avtalen, må en komme fram til en ordning som alle kan akseptere.

De viktigste ordningene i CFP-pakken som angår fordelig av kostnader og inntekter er flåtefornyelsesprogrammet og markedspolitikken. Det er da også disse punktene som blir gjenstand for mest interesse og diskusjon mellom 1966 og 1970. Prinsippet om fri adgang til hverandres kystfarvann har liten betydning i forholdet mellom de gamle EF-landene. Men dette prinsippet øker verdien av avtalen under forutsetning at de fire søkerlandene blir medlemmer. Datoen for åpning av tiltredelsesforhandlingene representerer den ultimate tidsfrist for å sikre denne verdien.

Dersom en avtale ikke er sluttet da, vil de nye medlemslandene delta i utforminga av den felles fiskeripolitikken, og kostnader og gevinster fordeles mellom landene i det utvidede EF. Siden de nye medlemslandene kontrollerer de viktigste fiskeressursene, vil de stå sterkt i disse forhandlingene.

Alle de 4 søkerlandene hadde altså rike fiskeressurser i sine kystfarvann. Når EF vedtok CFP-pakken betydde det at ivaretagelse av kystfiskernes interesser ble vanskeligere å forene med EF-medlemskap. Spørsmålet om fiskerisektoren ble vanskelig, men utgjorde tross alt en liten del av tiltredelsesforhandlingene.

Det avtaleutkastet en kom fram til etter at forhandlingene hadde pågått i halvannet år, innebar et komprommiss mellom kystfiskernes og havfiskernes interesser. Det skulle være en overgangsordning på 10 år med eksklusive nasjonale soner på fra 6 til 12 mil. Mot slutten av denne perioden skulle en gjennomgå kystfiskernes situasjon, og treffe tiltak for å bote på de problemene som eventuelt måtte finnes. Kystfiskerne fikk altså forsikringer om at deres interesser ville bli ivaretatt. Men disse forsikringene var ikke bindende. Etter overgangsperioden på 10 år ville fri adgang til hverandres fiskerisoner automatisk bli det gjeldende prinsipp.

Norge gikk ikke inn i EF. Protestene fra fiskerinæringa mot det tilbudet en hadde oppnådd på fiskerisektoren var en viktig grunn til at flertallet sa nei til EF-medlemskap ved folkeavstemninga. I Irland, som hadde omtrent like entydige kystfiskerinteresser som Norge, fikk aldri fiskerispørsmålene så stor betydning i diskusjonen om EF-medlemskap. En lite utbygd fiskerinæring sammen med svake fiskerganisasjoner kan være med å forklare dette. For UK var storpolitiske hensyn et viktigere aspekt ved EF-medlemskapet enn de næringsøkonomiske. Regjeringa var ikke villig til å la hensynet til den forholdsvis ubetydelige fiskerinæringa velte avtalen om medlemskap. Interessene til de britiske fiskerne var heller ikke så entydige som i Norge og Irland. De inflytelsesrike havfiskeinteressene så seg tjent med å få adgang til norske kystfarvann. Da Norge ikke ble medlem, falt denne gevinsten ved avtalen bort. Tiltredelsesavtalen Danmark oppnådde sikret fiskeriinteressene til Grønland. For de danske fiskeriene betydde ikke EFs felles fiskeripolitikk vesent-

lige begrensninger.

Fiskeripolitikken 1972 - 1977: overbeskatning og 200 mils soner

Fiskeripolitikken på 70-tallet er dominert av to faktorer. For det første overbeskatninga av fiskebestandene, som ble et stadig mer iøynefallende problem. For det andre utvidelsene av den nasjonale jurisdiksjon til 200 nautiske mil. Disse to faktorene er ikke uavhengig av hverandre. Et viktig hensyn bak fiskerigrenseutvidelsene var å etablere mer effektive reguleringsordninger.

I Europa var det særlig forholdet mellom Island og UK som drev utviklinga framover. Island så med bekymring på utviklinga i fangsten utenfor islandsk territorialfarvann. Den islandske andelen av fangstene her var stadig synkende. Samtidig var totalutbyttet synkende selv om fangsttinnsatsen økte. Både for å hindre overbeskatning, og for å sikre den islandske andelen av fangsten, utvidet Island fiskerigrensen, først til 50 n. mil i 1971, siden til 200 n. mil i 1975.

De islandske grenseutvidelsene utløste "torskekrigene" mellom Island og UK. Island gikk seirende ut av konflikten. I juni 1976 ble avtalen mellom de to partene for overgangsordninger i 200 mils sonen undertegnet i Oslo. UK gav opp motstanden etter press både fra USA, som fryktet at konflikten kunne få konsekvenser for den forsvarspolitiske situasjonen i området, og fra EF-kommisjonen.

Torskekrigene og Islands fiskerigrenseutvidelse banet vegen for at andre land, også EF-landene, utvidet fiskerigrensen. Det skjedde med virkning fra 1. januar 1977. En annen viktig sak dannet grunnlaget for at eksterne relasjoner ble et felles EF-anliggende, og ikke gjenstand for bilaterale avtaler. Det var den norske etableringa av trålfrie soner.

Norske myndigheter ble på begynnelsen av 70-tallet presset av fiskerorganisasjonene for å utvide fiskerigrensen. Men flere forhold gjorde at myndighetene ikke ønsket å gå til en ensidig grenseutvidelse, som Island hadde gjort. For det første hadde Norge og UK, til forskjell fra Island og UK, gjensidige fiskerierinteresser i hverandres farvann. For det andre har en i norsk politikk lagt stor vekt på å respektere internasjonale avtaler og folkerettslige prinsipper. En håpet at det innen rammen av FNs

havrettskonferanse kunne oppnås enighet om økonomiske soner.

Enigheten innen UNCLOS lot imidlertid vente på seg. Som et kompromiss mellom de motstridende interessene tok norske myndigheter initiativ til å opprette såkalte trålfrie soner. Dette var soner innenfor en 50 mils grense der det i visse perioder skulle være forbud mot tråling både for norske og utenlandske fartøyer.

UK, Frankrike og Tyskland ble invitert til bilaterale forhandlinger om vilkårene for etablering av disse sonene. UK tok imot dette tilbudet. Frankrike og Tyskland, som i motsetning til UK ikke hadde motytelser å tilby fordi Norge ikke hadde fiskeinteresser i franske og tyske farvann, fryktet å komme dårlig ut ved bilaterale forhandlinger. De ønsket derfor at EF forhandlet samlet med Norge. Dette banet veg for EFs kompetanse i de eksterne relasjonene i fiskerispørsmål.

Island hadde altså utvidet fiskerigrensen til 200 n. mil allerede i 1975. Fra 1. januar 1977 ville Norge, Canada og Færøylene gjøre det samme. USA kom til å utvide en måned etter det igjen. Det var enighet om at EF også måtte utvide fiskerigrense. Men hvordan skulle forholdet mellom fiskerne fra de enkelte medlemslandene i den økonomiske sonen ordnes?

30. oktober 1976 kom en fram til enighet om utvidelsen av fiskerigrensen: Haag-kompromisset. Det hadde ikke vært uenighet om det viktigste poenget i avtalen - utvidelsen av til fiskerigrensen til 200 n. mil fra 1. januar 1977. Etter denne dato kunne fartøyer fra tredjeland ikke drive fangst innenfor denne grensen uten etter avtale mellom EF og vedkommende land. Det var kommisjonen som fikk kompetanse til å forhandle med tredjeland om slike avtaler.

Problemet med hvordan fisket innenfor 200-mils grensen skulle reguleres ble løst ved at de enkelte land fikk kompetanse til å regulere i sonen utenfor sin kyst inntil felles reguleringsordning var vedtatt. Slik regulering kunne iverksettes bare under konsultasjon med Kommisjonen.

Haag-kompromisset inneholdt også forsikringer om at kystfiskeriene i enkelte regioner, Irland, Scotland, Nord-Irland og Grønland, skulle få spesielle fordeler ved gjennomføringa av den felles fiskeripolitikken.

CFP-debatten 1977 - 1983

Haag-kompromissets bestemmelser var tilstrekkelig for å få enighet om utvidelse av fiskerigrensen. Deretter kunne kampen om fordelinga av ressursene i EF-havet begynne. Denne kampen gikk både mellom kystfiskere og havfisker, og mellom fiskerne i de enkelte medlemslandene. Debatten pågikk i 6 år, fra utvidelsen i 1977 til EFs felles fiskeripolitikk ble vedtatt 25. januar 1983.

Hovedtema i debatten om den felles fiskeripolitikken var for det første betingelsene for adgang til fiskefeltene etter 31. desember 1982. Da ville tiltredelses-avtalene fra 1972 utløpe, og prinsippet om fri adgang til havområdene inntil 6 mil fra kysten tre i kraft. Det andre hovedtema i debatten var fordelinga av ressursene mellom medlemslandene: spørsmålet om nasjonale kvoter. Andre emner, som regulerings-teknikker, struktur- og markeds-politikken ble også trukket inn. Relasjonene til tredjeland og EFs kompetanse i multilaterale organisasjoner ble også debattert. CFP-vedtaket fra 25. januar 1983 løste problemene med adgangen til fiskefeltene og fordeling av kvoter. De andre problemene som hadde vært oppe falt også på plass i den totale CFP-pakken.

Adgangs-regulering

Haag-kompromisset endret ikke de seks' vedtak fra 1970, som innebar fri adgang til til EF-havet utenfor 6-mils grensen etter 31. desember 1982. Dette var uakseptabelt for Irland og UK, som krevde begrensninger i adgangen for andre lands fiskere i sine kystsoner. De fleste andre medlemslandene var opptatt av å opprettholde sine tradisjonelle fiskerier i farvannene rundt de britiske øyer, men stilte seg forøvrig forstående til kravene fra UK og Irland. Frankrike stod imidlertid steilt på 1970-vedtaket, og forsvarte prinsippet om lik adgang kompromissløst.

Kravet fra den britiske fiskerinæringa var i utgangspunktet eksklusiv nasjonal sone på 100 nautiske mil. Dette kravet var urealistisk høyt, og ble redusert av de britiske forhandlere til en eksklusiv sone på mellom 12 og 50 mil. Irlands krav var en eksklusiv sone på 50 mil. Tilbudet fra de andre medlemslandene var en sone på 12 mil, mens kravet om historiske rettigheter innen for denne grensa ble opprettholdt.

Forhandlingene fortsatte uten framgang helt til 1978. Da aksepterte den irske regjeringa et forslag som ikke var basert på

eksklusive soner, men på spesielle fordeler for irske fiskerier innenfor en 200-mils sone. Denne ordninga, sammen med et program for modernisering og oppbygging av irske fiskerier, var tilstrekkelig til å møte de irske kravene. Dermed ble UK stående alene igjen mot de 8 øvrige EF-landene i fiskeripolitikken.

Men UK ble stående like steilt på sitt opprinnelige standpunkt. Først etter regjeringsskiftet i 1979, kom det igjen bevegelse i forhandlingene. Det ble åpnet for en debatt der en drøftet omfanget av de historiske rettighetene innenfor en 12-mils sone og muligheten for preferanser for britiske fartøyer utefor denne sonen.

Men nå var det Frankrike som stanset gjennomføringa av en felles fiskeripolitikk. I den franske presidentvalgkampen ble spørsmålet om adgangen til fiskefeltene reist. Som en følge av dette ble forhandlingene fastlåst inntil 1982.

Det ble etter hvert klart for flere at den politiske oppmerksomheten spørsmålet om adgangen til britiske kystfarvann hadde fått samsvarte dårlig med den økonomiske betydningen av dette spørsmålet. En forholdsvis liten andel av fangstene ble tatt av andre medlemslands fiskere innenfor den britiske 12-mila. Britiske stortrålere representerte en betydelig større trusel for de britiske kystfiskerne en andre lands fiskere. Det kom dermed til reelle forhandlinger, og det syntes som om en nærmet seg en løsning.

Men nå ble gjennomføringa av den felles fiskeripolitikken stanset av Danmark. Danmark krevde økte kvoter for å akseptere ordningen om adgangs-betingelsene. Dette bringer oss over til det andre hovedtema i CFP-forhandlingene, som selvsagt hadde vært en viktig del av diskusjonen helt fra 1977.

Kvotereguleringer

Det ble allerede i 1977 foreslått at kommisjonen skulle ha kompetanse til å fastsette totalkvoter på basis av anbefalinger fra ICES. Disse kvotene skulle fordeles mellom de enkelte medlemslandene. Dette forslaget gikk ikke igjennom før den felles fiskeripolitikken ble vedtatt. Bare ett av de 6 årene fra utvidelsen av fiskerigrensa i 1977 til 1983 ble det fastsatt en totalkvoter for fisket i EF-sonen.

Problemet var å finne en fordeling av kvotene mellom med-

lemslandene som alle kunne godta. Summen av kravene fra hver av medlemslandene oversteg den totalkvoten ICES anbefalte. Så lenge en ikke kom fram til enighet om fordelingen av fangstene, var en heller ikke i stand til å fastsette en øvre grense.

Men hvorfor kom en ikke til enighet om kvotefordeling? Et forslag til slik fordeling var basert på fordelinga av de historiske fangster i perioden 1973 - 1976. Men dette forslaget kunne ikke UK og Tyskland akseptere. Som en følge av det nye havrettsregimet hadde Tyskland hatt fangst-tap i tredjelands farvann som tilsvarte 50% av totalfangsten. UKs tap var på omlag 30 %. UK og Tyskland krevde derfor at kvotefordelinga skule kompensere for tapene i tredjelands farvann.

Et annet krav, som ble fremmet av fiskerinæringa i Irland og UK, var at kvotene skule fordeles etter prinsippet "contribution to resources". Siden 60% av kvantumet i EF-farvannet ble tatt i britiske farvann, skule britiske fiskere ha rett på 60% av kvotene. Dette ble selvsagt ikke akseptert av de andre EF-medlemmene.

Fordi en ikke kunne komme til enighet ble fangstene i 1977 begrenset til 1976-nivået. I løpet av 1977 kom en heller ikke nærmere ei løsning, og avtalen om fastfrysing av fangstene, "the 1977 standstill", ble forlenget også til 1978.

UK krevde nå 45 % av kvotene, mens de ble tilbudt 31 %. På dette tidspunktet stod UK alene både i spørsmålet om kvoter og i spørsmålet om adgangs-betingelsene. Regjeringsskiftet i 1979 bragte bevegelse i kvotespørsmålet, akkurat som det hadde fått fart i forhandlingene om adgangs-betingelsene. Og et forslag fra 1980 så lenge ut til å skule gå igjennom. Etter dette forslaget skule UK ha en andel av fangstene på 36.1 %, Frankrike og Tyskland 13.6 % og Danmark 24.1 %. Irland skule får en andelpå 1%, som i løpet av noen år skule økes til til 4%.

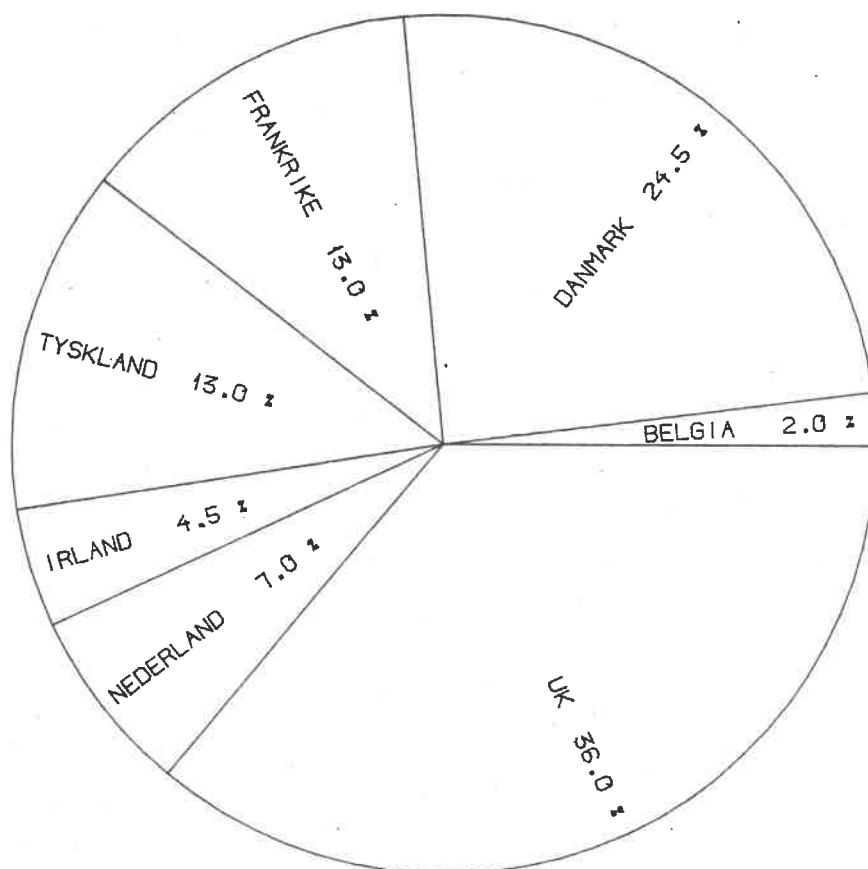
Dette forslaget ble imidlertid ikke vedtatt. Så lenge spørsmålet om adgang ikke var løst kunne Frankrike og Danmark ikke akseptere avtalen kvotefordeling.

Slik stod forhandlingene fram til 1982. Nå var 9 medlemsland enige om utforminga av den felles fiskeripolitikken, mens Danmark satte seg i mot. Danmark hadde i ly av uenigheten om fiskeripolitikken hatt en sterk ekspansjon i sine fiskerier. Danske fiskere hadde fra utvidelsen i 1977 overfisket de kvotene kommisjonen hadde anbefalt medlemslandene å holde seg til med

mellom 300 og 1000 %. En enighet om felles fiskeripolitikk ville føre til sterk reduksjon av det danske fisket. Fordi Danmark hadde mindretallsregjering avhengig av støtte fra sosialdemokratene, kom den sosialdemokratiske gruppa i folketinget til å bli en viktig part i forhandlingsprosessen i 1982. Det gjalt å finne et tilbud som kunne tilfredsstille denne gruppa. Etter at Danmark på denne måten hadde oppnådd ekstrakvoter for 1983 og visse endringer i prinsippene i den felles fiskeripolitikken, ble den felles fiskeripolitikken endelig vedtatt i 25. januar 1983.

Kvotefordelinga mellom EF-medlemmene er ikke offisielt angitt i prosentfordeling av totalfangstene. Avtalen fordeler ikke kvotene slik, men opererer med nasjonale kvoter for de enkelte arter og bestander. Hvordan fordelinga mellom de enkelte medlemslandene er totalt sett, er gjerne et spørsmål om politisk tolkning. Men ifølge relativt nøytrale beregninger er fordelinga slik som angitt i figur 1. Vi ser at avviket fra forslaget som var fremme i 1979 er ubetydelig.

Figur 1



Fordelinga av fangstkvoter i Nordsjøen mellom EF-landene etter CFP-avtalen 1983.

Avtalen gjalt formelt for 1982. Men det lå under at denne avtalen skulle være en nøkkel for den videre fordelinga mellom landene. Imidlertid må en regne med en viss justering. Siden kvotene ikke er satt prosentvis av totalfangsten, men er basert på fordelinger mellom bestander og redskapstyper, vil endringer i lønnsomhetsforhold, bestandsstørrelser og tilgjengelighet føre til endringer i totalfordelinga, og til at spørsmålet om omfordeling blir reist.

Strukturpolitikken

Opprinnelig ble struktur- og markeds-politikken etablert for å avhjelpe problemene som fulgte av den økte konkurransen som fulgte av handelsliberaliseringene. Strukturpolitikken var først og fremst innrettet mot modernisering av den franske saltfisk-tråler-flåten. Etter hvert ble imidlertid kystfiskeriene den fremste målgruppa for struktur-politikken.

Strukturpolitikken er en redistributiv ordning. Den skal jevne ut skjevheter i fordeling av kostnader og inntekter som følger av andre næringspolitiske inngrep. Så lenge den felles fiskeripolitikken ikke var vedtatt ønsket en derfor heller ikke å etablere permanente strukturtiltak. De tiltakene på struktur-sektorene som ble innført var midlertidige inntil 1983. Det viktigste av disse tiltakene var "the interim common measure for restructuring the inshore fishing industry and developing aquaculture". Gjennom dette programmet ble det kanalisert støtte til finansiering av modernisering eller nybygging av kystfiskefartøyer og akvakulturprosjekter. Støtten var begrenset til inntil 25% av kostnadene, unntatt i de spesielt fiskeriavhengige strøk, der det kunne gis inntil 50%. Dette omfattet regionene Grønland, Irland, Nord-Irland, Mezzogiorno og Hellas.

CFP-pakken som ble vedtatt i 1983 erstattet de midlertidige ordningene med permanente strukturtiltak. I tillegg innførte man ei ordning som siktet mot nedbygging av overkapasitet i EF-flåten.

Markedspolitikken

Utvidelsen til 200 mils soner hadde ikke bare følger for fiskeriene. Nedgangen i EFs eget fiske fikk også konsekvenser for handelen med fisk på EF. Fra 1977 til litt ut på 80-tallet hadde importen til EF økt sterkt. EF-fiskerne klaget over at billig import presset prisene nedover og tvang dem til å selge med tap. Fiskerorganisasjonene tok derfor initiativ for å få revidert EFs markedspolitik. Det viktigste kravene var en bedre beskyttelse mot billig import.

Men dette forslaget ble ikke tatt like godt imot av alle EF-medlemmene. Landene med sterke fiskerorganisasjoner, som UK og Irland, støttet forslaget. I Danmark og Tyskland, der fiskerilobbyen var dominert av tilvirkerne, gikk i mot. Mens fiskerne ønsket høyere tollbarrierer for å sikre avsetninga av fisken, var tilvirkerne interessert i lave tollsatser for å sikre tilgangen på råstoff.

På begynnelsen av 80-tallet tilspisset konflikten mellom fiskere og tilvirkere seg av to grunner. For det første gjorde den svake dollaren sammen med det sterke pundet at importen av billig fiskeprodukter økte sterkt på det britiske marked. En stor del av denne importen kom fra USA og Canada. Men tilvirkerne i Danmark og Tyskland nøt også godt av den høye pundkursen, og økte sin eksport til Storbritannia. Denne situasjonen satte søkelyset mot konflikten mellom danske og tyske tilvirkere på den ene sida, og britiske fiskere på den andre sida.

For det andre kom den samme konflikten til syne i spørsmålet omkring fiskeriatvaten mellom EF og Canada. I 1981 var avtaleutkastet ferdigforhandlet, men ble stanset av UK. Avtalen gikk ut på at EF fikk adgang til fiske innenfor canadisk sone mot at Canada fikk tollettelser på EF-markedet. Det var tyske fiskere som ville nyte godt av økt fiske i canadiske farvann, mens det først og fremst var det britiske markedet som ville merke de gunstige vilkårene for canadiske fiskeeksport til EF.

UK ville ikke tiltre denne avtalen uten en revisjon av markedspolitikken etter de linjer fiskerorganisasjonene hadde krevd. Dette førte til et kompromiss i 1981, der UK aksepterte avtalen med Canada mot at markedspolitikken ble revidert. Pris-systemet ble endret slik at det ble mer fleksibelt, og raskere kunne forhindre alvorlige forstyrrelser fra billig import.

2.4 SPANIA OG PORTUGAL BLIR EF-MEDLEMMER⁽⁸⁾

Forhandlingene om betingelsene for Spania og Portugals medlemskap i EF startet lenge før EF-landene hadde kommet til enighet om en felles fiskeripolitikk. Men forhandlingene på fiskerisektoren var en av de siste emnene som ble tatt opp. Drøftelsene om fiskeriene startet ikke før i 1983, etter at EF hadde vedtatt CFP-pakken. Akkurat som i forhandlingene om utvidelsene i 1970 var det viktig for de gamle EF-medlemmene å komme til enighet om fiskeripolitikken før forhandlingene med søkerlandene begynte. Det er også antydnet at utsiktene til EF-utvidelsen var en av årsakene til at den felles fiskeripolitikken endelig ble vedtatt.

Etter langvarige forhandlinger ble tiltredelsesavtalene undertegnet våren 1985. Fra 1986 blir Spania og Portugal EF-medlemmer. Problemene med å komme fram til enighet på fiskerisektoren, særlig for Spanias vedkommende, var en av årsakene til at forhandlingene trakk ut. I det følgende avsnittene skal vi se nærmere på fiskeriene i Spania og Portugal, og på konsekvensene av EF-medlemskapet.

Spania

Spania har, som jeg var inne på i avsnitt 1, en betydelig fiskerinæring. Nesten en tredjedel av alle fiskerne i det utvidede EF kommer fra Spania. Fangstene som blir landet i spanske havner utgjør 50% av verdien av fangstene som blir landet i hele EF. Den spanske flåten er alene nesten like store som den samlede EF-flåten. Spanias inntreden i EF betyr store endringer for EFs fiskerier. Problemene med å tilpasse spanske fiskerier til EFs fiskeripolitiske ordninger er betydelige.

Da EF utvidet fiskerisonen til 200 mil i 1977, ble det innledet forhandlinger med sikte på å komme fram til fiskeriavtaler med tredjeland som hadde drevet fiske innenfor sonen. Spania var et av landene som opptok forhandlinger med EF. Spania hadde betydelige fiskerier i EF-havet. Men EF anerkjente ikke at det tradisjonelle spanske fiske innenfor sonen gav rettigheter til videre fiske. EF stod fast på at fiskeriavtalen mellom EF og Spania skulle baseres på gjensidig balanserte fiskerier i hverandres farvann. Siden EF hadde svært små interesser i spansk sone, måtte dette føre til en nedtrapping av det spanske fisket i EF-farvannene. Dette prinsippet ble også nedfelt i

fiskeriavtalen mellom de to partene.

Det spanske fisket etter lysing i EF-sonen, som utgjorde de viktigste spanske interessene overfor EF, ble følgelig trappet gradvis ned. Kvoten, som i 1977 var på 14.800 tonn, ble redusert til 7.900 tonn i 1983. I samme tidsrom ble antallet lisenser for spansk fiske i EF-sonen redusert fra 226 til 106.

De offisielle kvoter sier imidlertid lite om den reelle spanske fangsten i EF-farvannet. Det er mye som tyder på at det foregår et betydelig spansk overfiske.

Spansk EF-medlemskap

Fiskeriavtalen mellom Spania og EF definerer detaljerte adgangsbetingelser for Spanske fartøyer i EF-farvannene. Ved Spansk EF-medlemskap vil spanske fartøyer få friere adgang, men stadig under klare begrensninger av bestemmelsene i EFs felles fiskeripolitikk. Farvannene rundt Irland og Nordsjøen er stengt for spanske fartøyer i 10 år. I denne perioden har 150 båter adgang til EF-farvannene samtidig. I 1992 skal fiskeripolitikken opp til revisjon, og Spania kan gis adgang til Nordsjøen. Men dette må besluttet med flertallsvedtak, og EF-medlemmene i Nord-Europa kan hindre at den spanske flåten får adgang dit.

Avtalen om EFs felles fiskeripolitikk i 1983 inneholdt ei fordeling av fangstene i EF-farvannene mellom medlemslandene. Avtalen fordelte ressursene som var igjen etter at kvotene til tredjeland var trukket fra. Spanias fangst i EF-farvannene er inkludert i kvotene til tredjeland. Dersom Spania ved medlemskap skal øke sin kvote, må det skje på bekostning av de andre medlemslandene. EFs prinsipielle standpunkt er at søkerlandene må akseptere de avtalene som gjelder i EF når tiltredelsesforhandlingene starter. En aksepterte ikke at Spanias historiske fangster før utvidelsen i 1977 skulle danne grunnlaget for tildeling av spanske kvoter. Likevel har Spania oppnådd en økning av kvotene på lysing til 18 000 tonn de tre første årene.

En viktig del av spansk fiske skjer med basis i ikke-balanserte fiskeriavtaler. To former for avtaler sikrer dette fisket. For det første har Spania etablert en rekke fiskeriavtaler der en i bytte adgang for spanske fartøyer i vedkommende lands soner tilbyr ulike former for kommersielle ytelser, opp-

læring av mannskap og ledere, eller forsyning av fisk til lokale markeder. Spania har slike avtaler med Marocco, Mauritania, Angola, Namibia, Syd-Afrika, Mozambique, USA og Canada. For det andre er et system med "joint ventures" blitt et svært viktig instrument for å oppnå adgang til fiskeressurser. I følge disse avtalene bidrar Spanske selskaper med kapital, utstyr og ekspertise. I bytte mot fiskerettigheter i vedkommende land, gir Spania tillatelse til tollfri import av fisk tatt av fartøyer som er med i slike avtalene.

Disse avtalene skaper visse tilpasningsproblemer ved Spanias EF-medlemskap. Når det gjelder Spanias bilaterale avtaler med tredjeland, er disse et felles-anliggende når Spania er EF-medlem. Etter hvert som disse avtalene utløper, må de reforhandles i fellesskap. Når det gjelder systemet med joint ventures og tollfri import av fisk, skaper dette tilpasningsproblemer i EFs markedssystem. I hvilken grad fiskere i andre EF-land vil akseptere slike ordninger er et åpent spørsmål.

Spansk EF-medlemskap forutsetter oppbygging av en spansk markedsorganisasjon på linje med det som finnes i EF. Den spanske markedsorganisasjonen (FROM) ble etablert for å opprettholde stabile priser på markedene, og for å fremme forbruket av fisk. Ved inntreden i EF vil FROM få oppgaver i forbindelse med markedsreguleringen, på linje med de andre produsentorganisasjonene i EF.

Innføring av indre frihandel og en felles ytre tolltariff vil også kunne få betydelige konsekvenser for den spanske fiskerinæringa. Opphevelsen av tollhindringene mellom Spania og EF vil åpne det store spanske markedet for eksportører i EF. Men det vil også gi spanske eksportører muligheter i EF. Hva dette totalt vil bety for spansk fiskerinæring er vanskelig å si.

Innføringa av EFs felles ytre tolltariff for Spania vil bety en lettelse i importrestriksjonene overfor tredjeland. En slik lettelse kan en neppe vente vil bli gitt bort gratis. En mulighet er at EFs ytre tolltariff justeres oppover, slik at tollhindringene totalt sett blir de samme. En annen mulighet er at toll-lettelsene brukes i forhandlingene om økt adgang til ressurser til tredjelands farvann.

Den store og umoderne spanske flåten representerer et av hovedproblemene ved Spanias EF-medlemskap. Hvordan EFs strukturpolitiske tiltak kan brukes til å modernisere denne

flåten blir viktig spørsmål.

Portugal

Portugal skaper adskillig mindre problemer for EFs fiskeripolitikk enn Spania. Interessekonfliktene på ressursida er ubetydelige, det er først og fremst innafor markeds- og strukturpolitikken at det vil oppstå enkelte justeringsproblemer.

Det var ikke mulig for EF og Portugal å komme fram til en fiskeritavtale etter at EF utvidet fiskerigrensen til 200 mil i 1977. Portugal hadde visse fiskeriinteresser i EF-havet. Men det eksisterte ikke EF-fiske i Portugisisk farvann. Det var dermed ikke mulig å etablere en gjensidig og balansert fiskeritavtale, og en kom overhode ikke fram til enighet.

Portugal tar med seg betydelig fiskeressurser inn i EF. Den store portugisiske sonen kan gi et årlig utbytte på omlag 500 000 tonn fisk, eller omlag 10% av det EF fisker i sine farvann. Portugal utnytter i dag bare omlag halvdelen av dette.

Avtalen mellom Portugal og EF inneholder et liste-system, som bestemmer hvor mange fartøyer fra de andre medlemslandene som har adgang til portugisiske farvann mellom 12 og 200 mil. På samme vis som for Spania vil et begrenset antall portugisiske fartøyer få adgang til fiske i EF-sonen i overgangsperioden fram til 1995.

Det er markeds- og struktur-politikken som vil ha mest å si for Portugals medlemskap i EF. Av Portugals flåte på 16 000 fartøyer er bare 6 000 motorisert. Over 75% av hele flåten er eldre enn 15 år. Å modernisere og effektivisere de portugisiske fiskeriene vil gi store oppgaver til EFs strukturprogram.

Av Portugals tilvirkningsindustri har produksjonen av hermetiske sardiner størst betydning. Generelt vil Portugal ha problemer med å konkurrere med franske og italienske produsenter. Men portugisiske sardiner av høy kvalitet har en viss betydning på markedene i Tyskland og Benelux-landene. Tolla for portugisisk eksport til EF vil trappes ned i løpet av 10 år. I tillegg eksisterer en tollfri kvote på 5000 tonn hermetiske sardiner i året.

Portugisiske myndigheter har vært bekymret for at EF-medlemskapet skal føre til høy import av fiskeprodukter fra EF-landene. For å imøtekomme dette er det satt en grense for veksten av

importen fiskeprodukter fra de øvrige EF-landene på 15% pr år.

Generelt har EF forsikret om at fellesskapet vil støtte og videreutvikle portugisisk fiskerinæring. En viktig del av dette vil være de muligheter Portugal kan oppnå via EFs fiskeriattaler med tredjeland.

2.5 OPPSUMMERING

EF etablerte etter langvarig intern strid den første felles fiskeripolitikken i 1970. Da ble de interne handelshindringene på fiskeprodukter fjernet, og en felles ytre tolltariff innført. For å bøte på de problemene den økte konkurransen dette medførte innen EF, ble et strukturprogram innarbeidet som en del av CFP-pakken.

En av grunnene til at en ble enig om den felles fiskeripolitikken i 1970 var søknaden fra fire land om medlemskap i EF. Norge, Danmark, UK og Irland var alle land med betydelige fiskeressurser i sine kystfarvann. Ved å fastlegge prinsippet om fri adgang til medlemslandenes fiskerisoner før disse landene ble medlemmer, ville de 6 opprinnelige EF-medlemmene sikre seg adgang til disse ressursene.

På 70-tallet er fiskeripolitikken dominert av problemene i forvaltninga av fiskeressursene i internasjonalt farvann. Konflikten kulminerte med etableringa av 200 mils fiskerisoner i 1977. De viktigste fiskebestandene i internasjonalt farvann kom dermed under nasjonal jurisdiksjon, og det var mulig å gjennomføre en mer effektiv forvaltning.

I EF var etableringa av 200 mils fiskerisoner starten på en langvarig konflikt om fordeliga av fiskeressursene. I 1983 kom en endelig til enighet ved etableringa av en felles fiskeripolitikk. Akkurat som i 1970 var utsiktene til utvidelse av fellesskapet en av grunnene til at en kom fram til enighet. Ved å fastlegge fiskeripolitikken før forhandlingene om tiltredelsesavtale for Spania og Portugal ble åpnet, kunne EF forhindre at disse landene fikk adgang til EF-havet.

EFs felles fiskeripolitikk løste problemene omkring fordelinga av fiskeressursene som i 6 år hadde dominert den fiskeripolitiske arenaen. Dermed kan EF rette oppmerksomheten bort fra interne konflikter og utover mot forholdet til tredjeland.

Spania og Portugals medlemskap og det økende ressursbehovet dette fører med seg har ført oppmerksomheten til spørsmålet om adgang til tredjelands farvann. Å gjennvinne fiskerettighetene EF tapte i 1977 er et høyt prioritert mål i EFs fiskeripolitikk. Vi kan vente at EF i tida framover vil sette betydelige ressurser inn på å nå dette målet.

3. HANDELEN MED FISK PÅ EF

3.1. INNLEDNING

I dette avsnittet gis først en tallmessig oversikt over handelen med fisk på EF. Deretter beskrives de institusjonelle rammene for denne handelen - EFs markedspolitikk for fisk og fellesskapets handelspolitikk generelt. Vi skal i avsnittet se spesielt på det norske salget av fiskeprodukter til EF, og de institusjonelle rammene som omgir den.

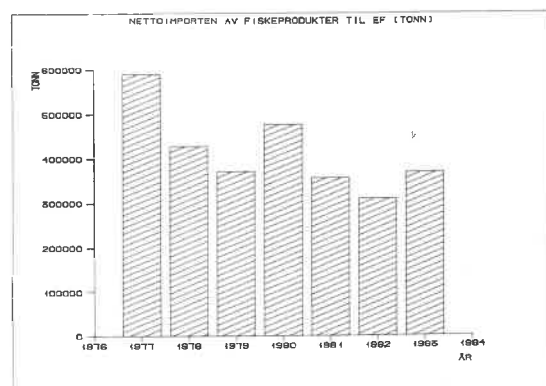
Forsøkene på å kartlegge handelen med fiske på EF har avdekket en del problemer. Til en viss grad gjelder dette kvaliteten på tallmaterialet. Ulike datakilder gir forskjellige tall for de samme forholdene. Det kreves en større arbeidsinnsats enn det som er lagt ned her for å avgjøre hvor pålitelig tallmaterialet er. Men like viktig er at behandlinga av materialet og tilløpene til analyse avdekker overraskende og interessante trekk, som for en stor del må stå uforklart.

3.2. HANDELEN MED FISK I TALL

Gjennomsnittlig forbruk av fisk i EF-landene var i 1980 ca 13 kg pr person pr år⁽⁹⁾. Med EFs 270 millioner innbyggere gir dette et totalforbruk av fisk i året på ca 3.5 millioner tonn. Dette kvantumet dekkes av EFs eget fiske, minus det som går til eksport, og av en betydelig import.

EFs fiskerinæring bringer hvert år på land 3 - 3.5 millioner tonn fisk til konsum⁽¹⁰⁾. Dette er for lite til å dekke forbruket av fisk i EF. **Figur 2** viser nettoimporten av fiskeprodukter til EF-landene mellom 1977 og 1983. Vi ser at kvantumet halveres i løpet av perioden, fra ca 600 tusen tonn i 1977 til 300 - 350 tusen tonn i 1983.

Figur 2(11)



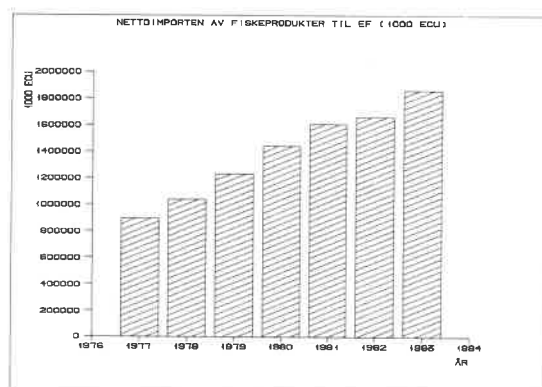
Generelt settes nedgangen i nettoimporten i sammenheng med bedret sjølforsyning i EF. Etter den sterke oppbygninga av fiskeriene fra 60-tallet, var de fleste viktige bestandene i begynnelsen av 70-årene sterkt overbeskattet. Dette ga dårligere fangstutbytte - men enda viktigere, det var en av de viktigste faktorene bak etableringa av 200 mils økonomiske soner. Som vi tidligere har sett mistet EF dermed viktige fiskefelter i 3.-lands farvann. Og feltene de mistet adgang til var adskillig mer ressursrike enn feltene de etter utvidelsen fikk kontroll over.

På slutten av 70-tallet gjør disse to faktorene, nedfiskede bestander og etableringa av 200 mils soner, tilsammen at EFs sjølforsyning for fiskeprodukter er svært lav. På lengre sikt regner en med at det nye havrettsregimet gir beder muligheter for rasjonell forvaltning av fiskeressursene. Utover 80-tallet vil flere viktige bestander gi økende utbytte, og gi grunnlag for økt sjølforsyning. Men det er neppe bedring i bestandsgrunnlaget som gir utslag i bedre sjølforsyning og redusert nettoimport de første 2 - 3 åra på 80-tallet. En bedre forklaring er at de store omveltningene innføringa av 200 mils soner fra 1977 ga store tilpasningsproblemer, og at det først i begynnelsen av 80-årene skjer en effektiv utnytting av ressursene innen EF-sonen.

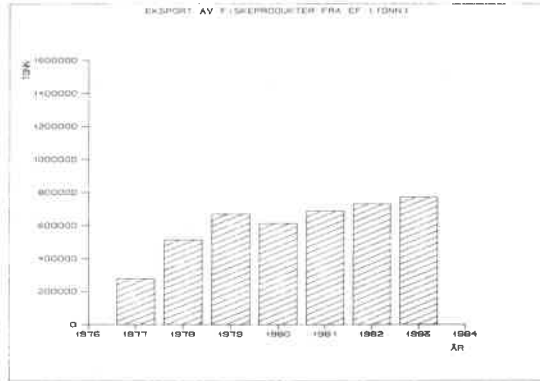
Selv om nettoimporten er redusert når vi måler volumet i tonn, har verdien av nettoimporten økt sterkt. **Figur 3** viser verdien av nettoimporten fra 1977 til 1983. For å komme nærmere ei forklaring av dette, har jeg i **figurene 4 - 7** sett på eksporten fra EF og importen til EF hver for seg. Vi ser at eksportert kvantum har økt sterkere enn kvantumet som er importert. Men verdien av importen har steget

mye mer enn verdien av eksporten. Dette kommer enda klarere fram når vi ser på gjennomsnittsprisene for henholdsvis eksport fra og import til EF, slik vi har gjort i **figurene 8 og 9**. Mens prisen på importerte produkter til EF nesten er fordoblet fra 1977 til 1983, er prisen for eksport faktisk lavere i 1983 enn den var i

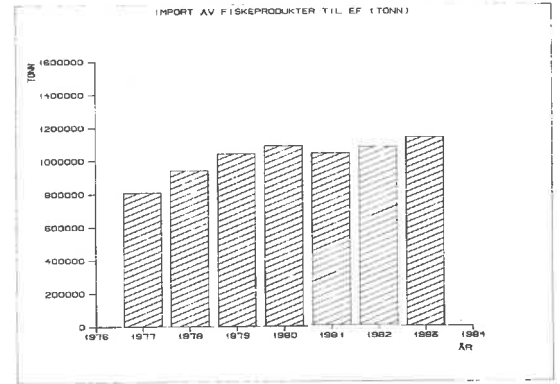
Figur 3(12)



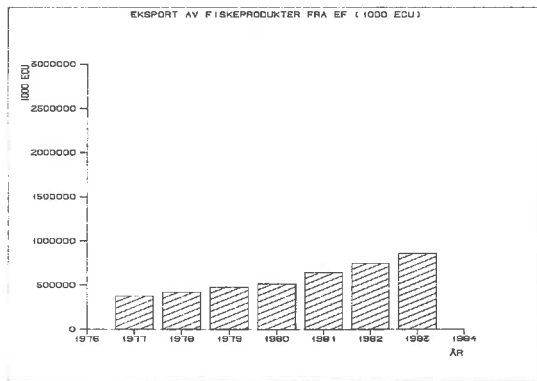
Figur 4(13)



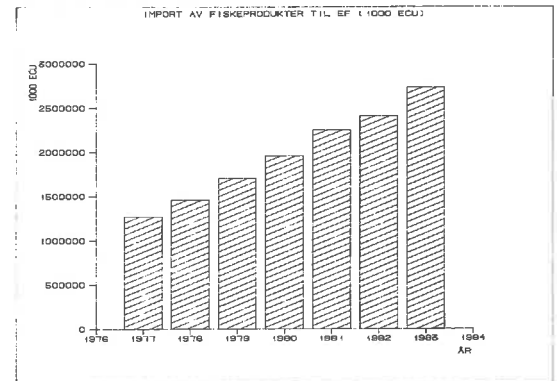
Figur 5(14)



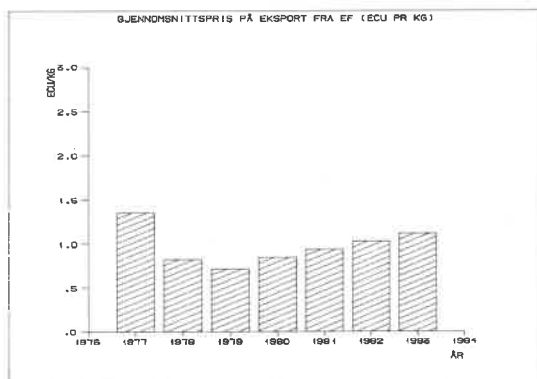
Figur 6(15)



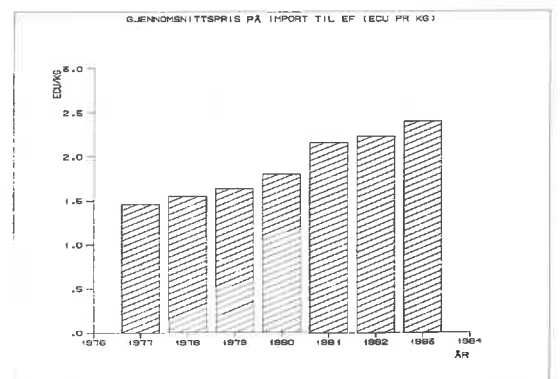
Figur 7(16)



Figur 8(17)



Figur 9(18)



1977. Dersom vi splitter opp eksporten i produktgrupper, finner vi at eksporten av fersk, kjølt og frosen fisk dominerer eksporten, og at det er ei negativ prisutvikling i denne gruppen som forklarer nedgangen. Sannsynligvis skyldes prisreduksjonen at andelen billig pelgisk fisk, særlig makrell solgt i bulk, øker. Men de statistikkene jeg har hatt tilgang til er ikke detaljerte nok til å bekrefte eller avkrefte en slik antakelse.

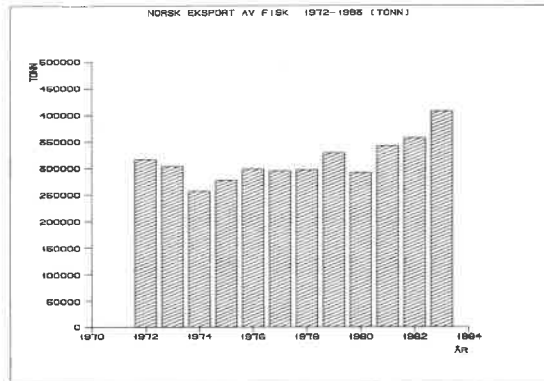
Importen til EF har altså økt betydelig siden 1977. Men hvilke land er det som driver eksport av fiskeprodukter til EF? **Tabell 1** viser fordelinga av importen til EF mellom de 11 viktigste eksportlandene. Tabellen viser de landene som i 1983 hadde en andel av verdien av importen på EF som var større enn 2%. Norge har den klarte størst andelen, som er på 15-16% av totalimporten. Norge eksporterer for omlag dobbelt så mye som den neste på lista, Canada. De viktigste eksportlandene er landene rundt Nord-Atlanteren. Bare 2 av de 11 er utviklingsland, nemlig Marocco og Thailand.

Tabell 1

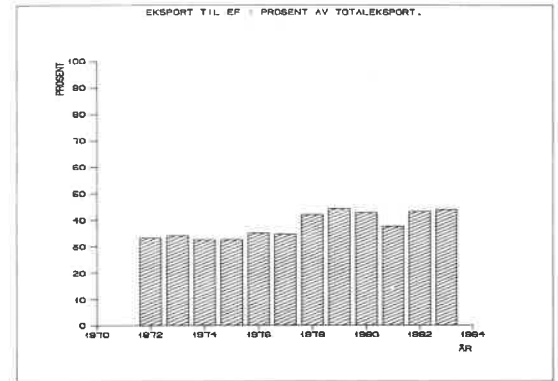
De viktigste eksportlandene for fiskeprodukter til EF. Landenes prosentandel av EFs totale import-volum og importverdi. 1983. (19)

LAND	VOLUM		VERDI	
	%	TONN	%	1000 ECU
NORGE	15.2	173797	15.7	428289
CANADA	5.4	62461	8.4	230596
USA	4.5	51977	7.3	201108
ISLAND	8.5	97657	6.1	167075
GRØNLAND	3.2	37352	4.8	133078
FÆRØYENE	7.1	80870	4.6	128042
THAILAND	3.8	43509	4.6	126594
SPANIA	6.8	77633	4.0	111673
JAPAN	2.4	27784	2.9	81632
MAROCCO	2.7	31457	2.5	70658
SVERIGE	8.8	100323	2.3	63232
TILSAMMEN	68.4	784820	63.2	1 741977

Figur 10(20)



Figur 11(21)

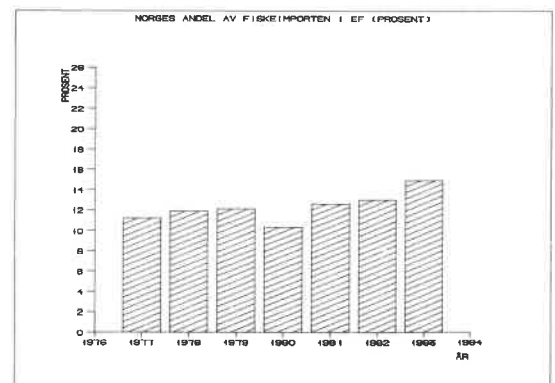


Figur 10 viser utviklinga av den norske eksporten av fiskeprodukter mellom 1972 og 1983. Etter en reduksjon til 260 tusen tonn i 1974, øker eksporten jevnt og når 400 tusen tonn i 1983. **Figur 11** viser andelen av eksporten til EF. EF er det viktigste markedet for norsk fiskeeksport. Og i løpet av tida fra 1972 til 1983 har EF bare blitt viktigere. Verdimelessig har andelen økt fra ca 33% i 1971 til 44% i 1983.

Det er ikke bare slik at en større andel av den norske eksporten går til EF. Norge har også økt sin andel av importen til EF. **Figur 12** viser Norges andel av EFs import mellom 1977 og 1983. Fra en andel på 11.2% i 1977 har den økt til omkring 15% i 1983.

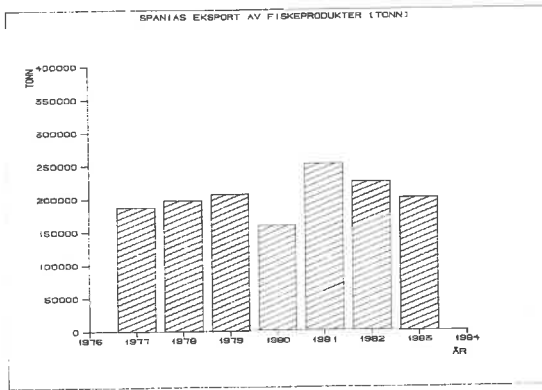
Økningen av den norske eksporten til EF har ikke vært jevnt fordelt på de forskjellige produktgruppene. Framgangen har vært særlig stor på reker og laks. Men det har vært en viss tilbakegang for de konvensjonelle produktene, særlig etter midten av 70-tallet.

Figur 12(22)

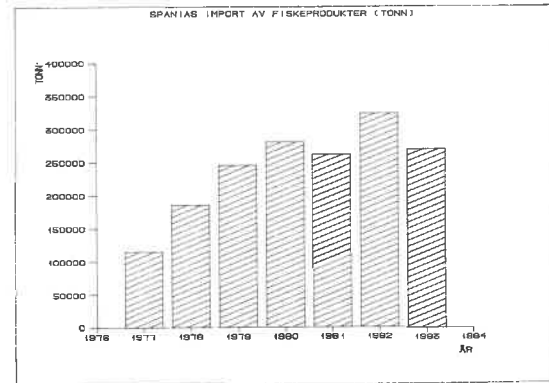


Spania og Portugal blir EF-medlemmer i 1986. Hvilke konsekvenser har dette for handelen med fisk på EF? Dette er et omfattende spørsmål. Her skal vi bare se på hvordan Spania og Portugals inntreden i EF virker på handelen mellom EF og tredje-

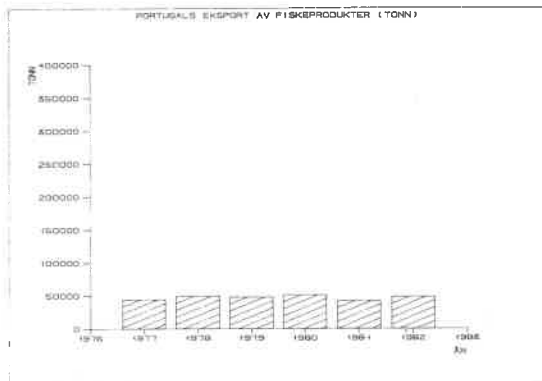
Figur 13(23)



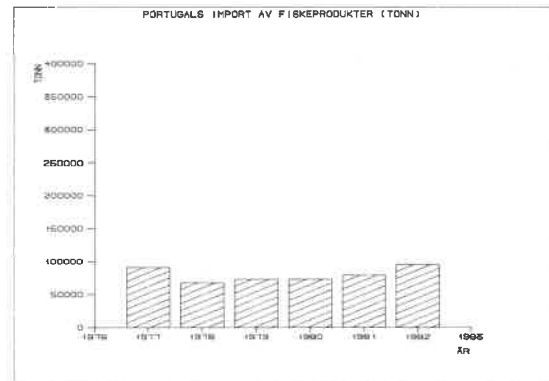
Figur 14(24)



Figur 15(25)



Figur 16(26)



land.

Figur 13 - 16 viser eksporten fra og importen til Spania mellom 1977 og 1983 og for Portugal mellom 1977 og 1982. Både Spania og Portugal var i slutten av perioden nettoimportører av fiskeprodukter. Etableringa av 200-mils soner førte til at Spanias fartøyer ble utelukket fra en rekke viktige fiskefelter. Fra 1977 til 1983 er Spania fra å være en netto-eksportør blitt en netto-importør av fiskeprodukter.

En stor del av Spania og Portugals handel med fiskeprodukter er eksport til og import fra EF-landene. Likevel betyr Spania og Portugals medlemskap at EF blir et betydelig større marked for fiskeprodukter. Å anslå hvor stor denne økinga vil bli er vanskelig, først og fremst på grunn av svakt tallmateriale

for Portugals utenrikshandel. For å gi et inntrykk av hvilket kvantum det dreier seg om kan det sies at Spansk import fra land utenom EF (men inklusive Portugal) fra 1981 til 1983 var på gjennomsnittlig 195 tusen tonn.⁽²⁷⁾

3.3. INSTITUSJONELLE RAMMER

Handelshindringer

Generelt kan en si at toll og andre hindringer for samhandelen mellom nasjoner er etablert for å beskytte innenlandske produsentinteresser. Innenfor GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) har en tatt opp forhandlinger med sikte på å redusere disse handelshindringene. Med i GATT-samarbeidet er for det første de vestlige industrialiserte land. Men også en rekke utviklingsland har sett sine interesser tjent med å få satt ned barrierene for internasjonal handel.

De største resultatene av forhandlingene innen GATT er oppnådd for industriprodukter. Men under den siste forhandlingsrunden, Tokyo-runden, ble spørsmålet om reduksjon av handelshindringene på jordbruksprodukter, herunder fiskeprodukter, tatt opp for alvor.

Toll er en av mange forskjellige typer handelshindringer. I Tokyo-runden tok en i tillegg til tollmessige handelshindringer også opp tema som subsidier, tekniske handelshindringer, importlisensiering og kvantitative begrensninger. Slike ikke-tollmessige handelshindringer vil i liten grad bli berørt i det følgende. Det er fordi tollhindringene er enklest å få oversikt over, men også fordi tolla antakelig er den viktigste formen for handelshindringer når det gjelder fiskeprodukter.

Målsettinga for GATT-forhandlingene er å fjerne hindringene i verdenshandelen. Men dette er avhengig av internasjonalt samarbeid. Siden ikke alle land er medlemmer av GATT, er mulighetene til å nå dette målet noe begrenset. I handelen mellom medlemslandene er det likevel mulig å få til reduksjoner. At ikke alle nasjoner nyter godt av dette, gjenspeiles i MFN-klausulen i GATT. MNF - the Most Favoured Nations - omfatter de landene som har tiltrådt GATT-avtalene. Men de enkelte land står selvsagt fritt til å inkludere også andre land under denne ordninga.

Forholdet mellom utviklingslandene og de industrialiserte land har vært et viktig tema i forhandlingene innenfor GATT. En har forsøkt å legge forholdene til rette for økt samhandel mellom u-land og i-land, og økning av samhandelen mellom ulandene selv. Det viktigste instrumentet for å få til dette er "the General System Of Preference" (GSP). GSP er et system med tollpreferanser som gir u-landene toll-lettelser ved eksport til enkelte i-land, først og fremst OECD-landene.

I tillegg til MNF-tariffen og GSP-tariffen har mange land andre toll-preferanse avtaler med ulike land. Dette er toll-konsesjoner som ikke er bundet i GATT.

De viktigste resultatene av GATT-forhandlingene er oppnådd innen for gruppen industrivarer. Men under den siste forhandlingsrunden innen GATT ble også jordbruks og fiskevarer trukket inn i forhandlingene. Tabell 2 viser reduksjonene i det generelle for tollnivået for fiskeprodukter som fulgte Tokyo-runden av GATT-forhandlingene.

Tabell 2

Toll-lettelse for fiskeprodukter som en følge av Tokyo-runden. Beregnet som veid gjennomsnitt av import i 1977. (28)

Produkt	Før Tokyo (%)	Etter Tokyo (%)	Reduksjon (%)
Ubearbeidd	6.3	4.0	37
Bearbeidd	9.2	6.3	31
Totalt fisk	6.3	4.1	35

Innen OECD-landene er 80% av handelen med fisk dekket av GATT-bestemmelser. Av importen som omfattes av GATT-bestemmelser kommer 80% inn under MNF-tariffen. Resten er dekket av enten GSP-tariffen eller andre og gunstigere toll-tariffer.

EFs tolltariff

Innenfor EF er det frihandel. Medlemmene har felles tolltariff overfor tredjeland. Ratene i den felles ytre tolltariffen kan deles inn i to forskjellige typer, den konvensjonelle og den

autonome.

Den konvensjonelle raten tilsvarer det vi foran kalte MFN-tariffen, og er bundet i GATT. I EF gjelder denne tariffen for alle tredjeland, uansett om de er medlemmer i GATT eller ikke.

De autonome ratene står det EF fritt å endre. Siden den konvensjonelle raten dekker de aller fleste fiskeproduktene, har de autonome ratene bare betydning for å redusere tolla under dette nivået.

I tillegg til disse tollbestemmelsene, eksisterer det for enkelte produkter kvoteordninger. Disse er også av to slag, kvoter bundet i GATT og autonome kvoter.

Å gi en oversiktlig fremstilling av EFs tolltariff for fiskeprodukter er ikke helt enkelt. Tariffen skiller mellom over 150 ulike produktgrupper. I tillegg kommer de autonome suspensjonene kvoteordningene. En enkel framstillingsmåte ville være å beregne et veid gjennomsnitt av tollbelastninga for hovedgrupper av fiskeprodukter. Dette arbeidet har det ikke vært mulig å gjøre innenfor rammene av dette prosjektet.

EF har i tillegg til de generelle toll-tariffene som er lik for alle land, avtaler om redusert tollsatsene for enkelte fiskeprodukter på autonom basis med en rekke land. De viktigste av disse avtalene, som er inngått med Island, Færøyene og Norge oppsummeres i tabell 3. EF har også i den bilaterale fiskeriavtalen med Canada gitt konsesjoner på import av fiskeprodukter. Tollkonsesjonene i følge denne avtalen er gjengitt i tabell 4. EF gir i avtalen med Canada importkvoter med nedsatte tollrater. Disse tollkvotene er ikke reservert for Canada, med kan i prinsippet benyttes av alle eksportland. Siden Canadas viktigste konkurrenter har bilaterale avtaler som gir dem gunstigere tollvilkår, er likevel fordelene for Canada betydelige.

EF har i tillegg til de bilaterale avtalene med Island, Norge, Færøyene og Canada, også slike avtaler med Portugal, Marocco og Tunisia. Dessuten omfatter Lome-konvensjonen avtale om utvikling og handel med 63 land i Afrika, det Karibiske hav og Stillehavet. Denne avtalen omfatter fiskeprodukter. Men totalt sett betyr den lite, siden eksporten av fisk fra disse landene er ubetydelig.

Foruten den generelle ytre tolltariffen og de bilaterale avtalene om tollpreferanser gir EF tollpreferanser for import fra U-land. Etter det GATT-baserte General System of Preference gir

Tabell 3

Tollreduksjonene ifølge handelsavtalene mellom EF og Norge, Island og Færøyene. (29)

VAREGRUPPE	ISLAND	NORGE	FÆRØYENE ⁽¹⁾
Fisk; fersk, kjølt eller frosset; hel, uten hode, rensset eller skåret			
Sei, hyse og torsk	3.7	-	-
Uer	2.0	-	-
Håbrann, kveite og blåkveite	-	-	1.6(2)
Frossen filet	0	3.0(3)	3.0(4)
Lever og rogn	0	-	-
Reker	0	-	3.0(5)
Fisk; tilberedt eller konservert			
Kaviar og kaviarerstatning	0	-	-
Panerte, frosne sildefileter	0	3.0	3.0
Andre sildefileter	10.0	-	4.0(6)
Andre panerte frosne fileter(7)	0	3.0	3.0(8)
Annen tilberedt fisk	10.0(9)	-(10)	4.0(11)
Skalldyr; tilberedt og konservert	0	-(12)	-(13)

(1) Alle fiskeprodukter fra Færøyene importeres tollfritt til Danmark.

(2) Tollsatsen til UK er 0%.

(3) Unntatt tunfiskfilet

(4) Tollsatsen til UK er 0%. Unntatt tunfiskfilet og makrellfilet.

(5) Tollsatsen til UK er 2%. Tollsatsen til Irland er 0%.

(6) Bare for eddikbehandlede sildefileter. Tollsatsen til UK og Irland er 9%.

(7) Unntatt laksefisk, sildesardiner, tunfisk, bonito, makrell og ansjos.

(8) Tollsatsen til UK er 0%.

(9) Unntatt røkt sei

(10) For brislinghermetikk er tollsatsen 12%.

(11) Unntatt røkt sei. Tollsatsen til UK er 0%. Tollsatsen til Irland er 9%.

(12) Tollsatsen for krabbehermetikk og frosne, pillede reker er 7.5%.

(13) Tollsatsen for konserverte og tilberedte reker er 4%.

Tabell 4

Tollreduksjonene for import til EF av fiskeprodukter ifølge fiskeriavtalen mellom EF og Canada. (30)

VAREGRUPPE	FYT %	TOLL %	1982 tonn	1983 tonn	1984 tonn	1985 tonn	1986 tonn	1987 tonn
Fersk, fryst eller kjølt hel torsk eller uer	12.8	3.7	5 000	5 000	6 000	6 000	6 000	6 000
Fryst filet av torsk	15.0	4.0	7 000	8 000	19 000	21 000	22 000	24 000
	15.0	6.0	9 000	10 000				
Hel, saltet torsk	13.0(1)	0	-	-	-	4 000	5 000	6 000
Saltet torskefilet	20.0(1)	0	-	-	-	2 500	3 500	4 000
Eddikbehandlede sildelapper	15.0	10.0	3 000	4 000	4 500	6 000	6 500	7 000

(1) Generell tollsuspensjon for saltet og tørket torsk inntil 1985

EF total tollfrihet for import fra 38 av de minst utviklede land. I tillegg har omkring 90 andre utviklingsland visse tolllettelse på enkelte fiskeprodukter. De viktigste eksportlandene som nyter godt av GSP-tariffen når det gjelder fisk er ASEAN-landene, Kina, Sør-Korea, Peru, Chile, Argentina, Cuba, Panama, India, Bangladesh og Pakistan.

Tabell 5 viser EFs handel med fisk som omfattes av MFN-tariffen, GSP-tariffen og andre preferanseavtaler.

Tabell 5

Import av fisk og fiskeprodukter til EF etter MNF, GSP og andre preferanse-avtaler. Totalimport og import fra de minst utviklede land (LDC). 1980. Verdi i 1000\$.(31)

Tariff	Totalt	%	LDC	%
MFN	1 747 156	61	231 353	26
GSP	368 053	13	347 204	39
Andre	735 636	26	303 273	34
Totalt	2 851 703	100	881 830	100

EFs markedsorganisering⁽³²⁾

EFs markedssystem ble etablert som en del av den første CFP-pakken i 1970. Da ble indre frihandel mellom EF-landene og felles ytre tolltariff innført. For å hindre at disse tiltakene slo skjevt ut for medlemslandenes fiskere, ble det bygd opp et markedssystem som skulle sikre et stabilt marked, og at fiskerne i EF hadde rimelige inntekter.

I 1981 ble markedssystemet revidert og bygd ut. Det viktigste hensynet bak denne revisjonen var å gi EF-fiskerne bedre beskyttelse mot import fra tredjeland.

Det sentrale elementet i markedsordninga er et prisregu-

leringssystem. Hvert år fastsettes **orienteringspriser** (guide price). Disse fastsettes for hver art, og er prisen det under normale forhold skal være mulig å oppnå på markedet. I tillegg til orienteringspriser fastsettes det **tilbaketrekningspriser**. Dette er den laveste pris produktet kan omsettes for i markedet. Når markedsprisen synker under tilbaketrekningsprisen, trekkes varen tilbake fra markedet. I den opprinnelige markedsordninga fra 1970 gikk denne fisken til oppmaling. Fiskerne fikk i tillegg til prisen for slik anvendelse også tilskudd av fellesskapets midler. I 1981 ble det innført ei ordning slik at fisk som var trukket tilbake fra markedet i stedet for å gå til oppmaling kunne gå til videreforedling for konsum. Samtidig ble tilskuddet til fiskerne for tilbaketrunket fisk hevet.

I tillegg til orienteringspriser og tilbaketrekningspriser, fastsettes **referansepriser**. Denne fastsetter grunnprisen for import av en rekke fiskeprodukter til EF. Referanseprisen fastsettes i et visst forhold til tilbaketrekningsprisen, avhengig av bearbeidingsgrad. Dersom markedsprisen på importerte produkter i tre etterfølgende markedsdager ligger under referanseprisen, og importen utgjør en betydelig andel av markedet, kan flere tiltak iverksettes for å heve prisen eller stanse denne importen. Dersom det er autonome tollsuspensjoner på vedkommende produkt, kan denne oppheves. Importøren kan pålegges å heve prisen, eller importen kan avgiftsbelegges.

I 1981 ble flere produkter inkludert i referanseprissystemet for å gi EFs fiskere bedre beskyttelse mot billig import. Systemet ble også gjort mer fleksibelt, slik at en kunne gripe raskere inn. Dessuten ble noen av EFs autonome tollsuspensjoner opphevet.

Fellesskapet administrerer ikke dette systemet med markedsintervensjoner direkte. Det er produsentorganisasjonene som står for den praktiske gjennomføringa av tiltakene innenfor rammene av fellesskapets regler. Inntil 1981 var produsentorganisasjonene relativt svake. Mange fiskere så seg tjent med å omsette fisken utenom organisasjonene, selv til priser lavere enn tilbaketrekningsprisene. Tilskuddene som ble kanalisert gjennom produsentorganisasjonene var i mange tilfeller ikke nok til å kompensere forskjellen mellom pris til oppmaling og markedspris. Dessuten var utbetalingsordningene ofte svært langsomme. En viktig del av revisjonen av markedordninga i 1981 var å styrke

produsentorganisasjonenes stilling. De fikk i tillegg til økt finansiell støtte, også økt myndighet til å pålegge fiskere som står utenfor organisasjonen å følge markedsreguleringene.

4. HANDELSFORBINDELSENE NORGE - EF

4.1. HANDELSAVTALEN NORGE - EF 1973(33)

Norge ble ikke medlem i EF. Straks etter folkeavstemninga og regjeringsskiftet høsten 1972 ble det tatt initiativ overfor EF om opptakelse av forhandlinger mellom de to partene med sikte på etablering av en handelsavtale.

Slike forhandlinger ble gjennomført mellom EF og alle de øvrige gjenværende EFTA-landene (Sverige, Sveits, Østerrike, Portugal, Island og Finland) i tidsrommet 1971 - 1972. Hovedpunktet i handelsavtalene var innføring av frihandel for alle industrivarer. Avtalene mellom EFTA-landene og EF var bygd over samme hovedprinsipper, med visse tilpasninger for de enkelte land. De samme prinsipper ville gjelde også for Norges avtale med EF. En av GATT-reglene for etablering av frihandelsområder er at de omfatter den vesentlige delen av samhandelen mellom partene. Med bakgrunn i denne klausulen hadde Portugal og Island oppnådd å få jordbruks- og fiske-produkter med i avtalene. Fra norsk side ba en, med grunnlag i den betydelige fiskeeksporten til EF, om at fisk og fiskevarer ble inkludert i avtalen.

EFs forhandlingsdelegasjon fikk i sitt mandat anledning til å redusere tollsatsene på et begrenset antall fiskeprodukter på to betingelser. For det første måtte Norge lette importen av jordbruksvarer fra EF. Dette gjalt varer som grønnsaker, blomster og vin. For det andre ble det forutsatt at de eksisterende konkurransebetingelsene innen fiskerisektoren skulle opprettholdes. Dette gjaldt særlig EF-fiskernes adgang til fiske utenfor norskekysten.

Forhandlingene startet høsten 1972, og avtalen trådte i kraft høsten 1973. Formelt sett inngår ikke jordbruks- og fiskevarer i handelsavtalen. De gjensidige innrømmelsene blir gitt i brevvekslingen mellom Norge og EF i tilknytning til avtalen. Her gir Norge ensidige innrømmelser overfor EF når det gjelder import av landbruksvarer fra EF, mens EF gir ensidige innrømmelser når det gjelder import av fiskeprodukter fra Norge.

EF krevde altså gjenytelser på jordbrukssektoren for å gi toll-lettelser for fiskeprodukter. Det var klart at det tilbudet

norske forhandlere kunne gi innenfor landbrukssektoren var begrenset, og en måtte prioritere kravene overfor EF. Fra norsk side ble således lettelse på frosen fiskefilet, frosne pillede reker og hermetikk prioritert. Dessuten forsøkte en å få inkludert herdet fett og fettsyrer i avtalen. For herdet fett og fettsyrer var det frihandel innenfor EFTA. Eksporten av disse varene til Irland, UK og Danmark utgjorde 1/3 av totalproduksjonen. Når disse landene gikk inn i EF ville tolla bli bygd opp til 17%.

Tabell 6 viser konsesjonene på handelshindringene EF gir for import av norske fiskeprodukter i følge fiskebrevet. For frosen fiskefilet, frosne pillede reker og hermetiske fiskevarer lyktes en å oppnå tollettelse. Men herdet fett og fettsyrer kom ikke med i avtalen.

Norge ga til gjengjeld lettelse for import av saftkonsentrat av epler og solbær, sago, spiseis, yoghurt, og visse hageprodukter og frøsorter. EF hadde i utgangspunktet krevd en importkvote på 60 000 hl vin. Dette ble avvist med henvisning om at det ville bryte med Norges forpliktelser overfor tredjeland.

Tabell 6

Tollsats for de fiskevarer som omfattes av brevvekslingen i tilknytning til Handelsavtalen Norge - EF. (34)

Vareslag	Ordinær sats %	Sats for Norge %
Frossen fiskefilet	15.0	3.0
Panert fiskefilet	15.0	3.0
Brislinghermetikk	20.0	12.0
Krabbehermetikk	16.0	7.5
Frosne pillede reker	17.5	7.5

4.2. UTVIKLINGA I HANDELEN ETTER 1973

EF er Norges viktigste handelspartner. **Tabell 7** viser EFs andel av norsk import og eksport fra 1973 til 1983

Tabell 7

EFs andel av norsk import og eksport 1973 - 1983.(35)

AR	Andel av norsk import %	Andel av norsk eksport %
1973	45	47
1974	42	47
1975	44	52
1976	44	56
1977	45	54
1978	45	62
1979	47	64
1980	48	71
1981	46	71
1982	45	72
1983	45	70

Økningen i andelen av eksporten til EF skyldes veksten i eksporten av olje og gass, som for en stor del går til EF-land. EFs andel av norsk vareeksport når en unntar skip, borefartøyer, olje og gass har i hele perioden vært stabil omkring 50%.

Tabell 8 viser samhandelen mellom Norge og EF for varene innen kapitlene 1 - 24 i toll-nomenklaturen (Tollsamarbeidsområdets nomenklatur - CCCN) for 1973 og 1983. Disse varene, som er jordbruks- og fiskevarer, utgjorde i 1973 6.5% av verdien av den totale importen fra EF. I 1983 hadde andelen sunket til 5.2%. Eksporten av denne varegruppen utgjorde i 1973 12.0% av totaleksporten til EF. I 1973 hadde andelen sunket til 3.9%. Eksporten av varer innen denne gruppen har økt i dette tidsrommet. Reduksjonen i andelen skyldes den sterke økningen i totaleksporten.

Tabell 8

Samhandelen mellom Norge og EF for varer innen toll-nomenklaturens kapitler 1 - 24. Verdi i 1000 kr.⁽³⁶⁾

Varegruppe	Import		Eksport	
	1973	1983	1973	1983
Fiskevarer	66	60	1 124	3 195
Andre varer	995	2 278	416	357
Tilsammen (1-24)	1 061	2 338	1 540	3 552

Både i 1973 og i 1983 hadde Norge nettoeksport av varer i gruppen 1 - 24 til EF. Eksporten var i 1973 45% større enn eksporten. I 1983 var dette tallet steget til 52%. Innefor eksporten av varer i kapitlene 1 - 24 er andelen fiskevarer steget fra 73% til 90%.

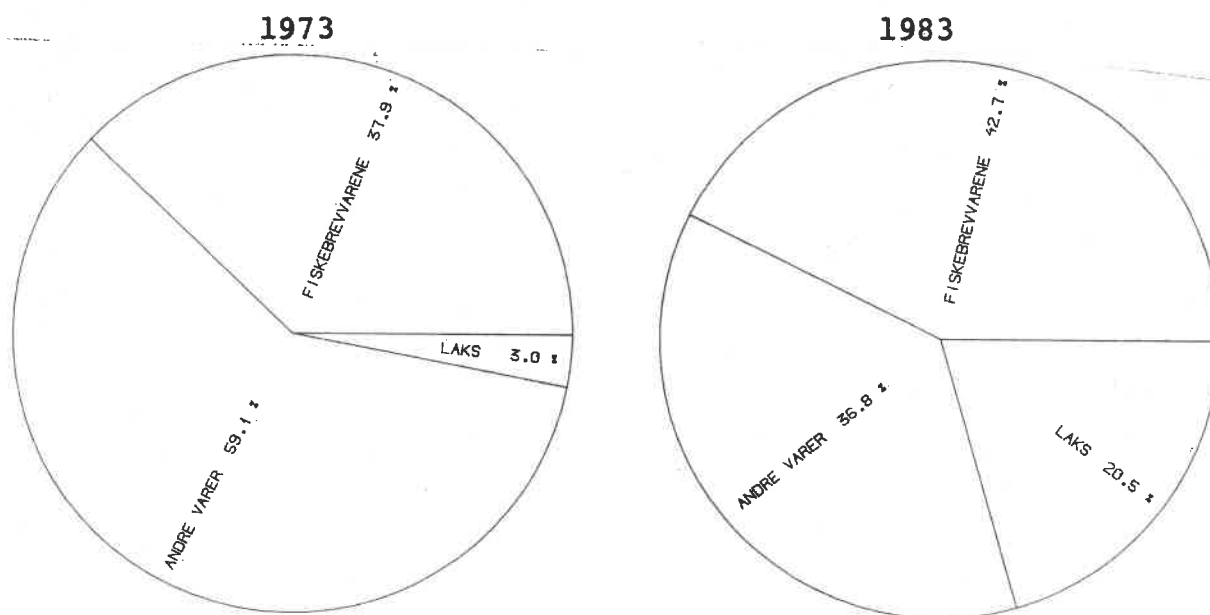
4.3. DEN NORSKE FISKEEKSPORTEN TIL EF

I tida etter 1973 har, slik vi så i kapittel 3, totalimporten til EF av fisk og fiskeprodukter økt. Samtidig har den norske eksporten til EF vært økende. Større mengde til større verdi går til EF-landene. Eksporten til EF utgjør en større andel av totaleksporten av norsk fisk. Og Norge har en større andel av markedet for fisk i EF enn tidligere.

Økningen i fiskeeksporten har vært særlig stor for de varene som omfattes av fiskebrevet og for laks. Figur 17 viser andelene "fiskebrev-varene" og laks utgjør av eksporten av fiskeprodukter til EF i 1973 og 1983. Fiskebrev-varene har økt sin andel av eksporten fra 38% i 1973 til 43% i 1983. Andelen for laks har i samme tisdrom økt fra 3 til 20%.

Samtidig med denne utviklinga har tollhindringene for norsk eksport av fisk til EF blitt større. I 1980 var tollbelastninga på EF omlag 55 millioner kr på en en eksport av fiskevarer (unnatt mel og olje) på 1.6 milliarder. Tolla utgjorde 3.4% av

Figur 17



Den norske fiskeeksporten til EF 1973 og 1983. Andelen av "fiskebrev-varene" og laks i prosent av totaleksporten av fiskevarer til konsum.⁽³⁷⁾

eksportverdien. I 1983 hadde dette tallet steget til 5.3%. En regner med at tollbelsatninga i 1984 ville komme på 160 - 170 millioner kr, av en totaleksport av fiskeprodukter til EF på omlag 2 700 millioner kr. Tolla vil i så fall utgjøre omlag 6% av eksportverdien.⁽³⁸⁾ Med opphevelsen av tollsuspensjonen for klippfisk, tørrfisk og saltfisk som trer i kraft fra 1985 vil tollbelastninga øke ytterligere.

Hva er så bakgrunnen for den økende tollbelastninga for norske fiskeprodukter på EF-markedet?

Vi husker fra kapittel 2 at økninga i importen til EF av fiske og fiskevarer var årsaken til at EF-fiskernes organisasjoner i 1980 tok initiativ til en revisjon av EFs markedspolitikk. Fiskerne oppfattet importen av billige fiskevarer som en trussel mot EFs egen fiskerinæring. De fikk gjennomslag for sitt syn i 1981, og markedssystemet ble revidert for å gi bedre beskyttelse mot konkurranse fra importerte produkter.

Det var som nevnt i kapittel 2 flere grunner til at spørsmålet om bedre beskyttelse mot konkurranse utenfra kom opp på begynnelsen av 80-tallet. En spesiell situasjon i valuta-

markedet, med lav dollarkurs og høy pundkurs, gjorde at importen til UK og Irland økte sterkt. En annen faktor var forhandlingene om fiskeriatvanten mellom Canada og EF. I begge disse tilfellene var det de sterke britiske og irske fiskerorganisasjonene som så sine interesser truet.

Et annet forhold som begynte å gjøre seg gjeldende på begynnelsen av 80-tallet, og som utover mot 1990 kommer til å bli stadig viktigere, var den bedrede ressursituasjonen. I første omgang var det veksten i sildebestandene som fikk handelspolitiske konsekvenser.

Sildebestandene i Nordsjøen ble fisket ned på 70-tallet og fisket etter nordsjøsilde ble totalforbudt fra 1977. For å lette tilførselene av silde til foredlingsindustrien, hadde EFs tollbestemmelser på silde blitt suspendert.

Som følge av reguleringene, tok bestanden av silde seg opp igjen, og fra begynnelsen av 80-tallet gav den et stadig økende utbytte. På grunn av den bedrede ressursituasjonen økte både EFs egenforsyning og importen av silde utenfra. Kravene til bedre beskyttelse mot billig import ble sterkere etter hvert som tilførselene av silde til EF-markedet presset prisene nedover. Som en følge av dette ble de autonome tollsuspensjonene opphevet fra 1981. (39)

En tredje faktor som har hatt betydning for handelshindringene til EF, er forhandlingene om utvidelse av EF. Dette er ihvertfall en medvirkende årsak til at tollsuspensjonene på klippfisk, saltfisk og tørrfisk høsten 1984 ble vedtatt opphevet.

Når Spania og Portugal blir EF-medlemmer, reduseres totalt sett handelshindringene overfor tredjeland. Dette gjelder under forutsetning av at EFs felles ytre tollsatser forblir uforandret. Årsaken til at tollbelastninga overfor tredjeland reduseres, er at de spanske tollsatsene er høyere enn EFs felles ytre tolltariff.

Det er ventet at denne lettelsen ikke vil bli gitt tredjeland uten motytelser. EF kan enten justere tollnivået oppover, ved opphevelse av autonome tollsuspensjoner. Eller så kan EF kreve gjenytelser for ikke å gjøre dette. Opphevelsen av tollsuspensjonene på saltfisk, klippfisk og tørrfisk kan sees som et ledd i denne justeringen. En regner med at EF kommer til å bruke tollhindringene i forhandlingene om adgang til fiske i tredjelands farvann.

Tabell 9

Toll suspensjoner for fiskeprodukter i EF. Felles ytre tolltariff (FYT), suspensjons-sats, årstall for suspensjonen og eventuell opphevelse av suspensjon.(40)

PRODUKT	FYT	SUSP	FRA	TIL
Fersk, fryst makrell	20.0%	5.0%	1971	1975
		15.0%	1975	1976
Fersk, fryst torsk, hyse og lysing til foredling	14.3- 15.0%	10.0% 9.0%	1978 1979	1979 1980
Fersk, fryst laks	3.5%	0.0%	1971	1980
Fersk, fryst ørret over 1.5 kg til foredling	12.0%	5.0% 7.0%	1971 1981	1980 1981
Fersk, fryst sild	15.0%	0.0%	1970	1981
Saltet sild til foredl.	12.0%	var.	1975	1981
Fersk, fryst pigghå	8.0%	0.0%	1971	1981
Saltet sei	12.0%	7.0% 9.0%	1971 1982	1981
Tørket torsk, saltet eller usaltet	13.0%	0.0%	1970	1985
Tørkede fileter av torsk, saltet eller ikke	20.0%	0.0%	1970	1985
Fersk, fryst blåkveite	9.0%	0.0%	1971	
Fersk, fryst eller salt rogn	10.0- 11.0%	0.0%	1975	

Det er altså flere grunner til at tollhindringene for den norske eksporten til EF har blitt større. Teknisk sett er det opphevelse av autonome toll suspensjoner som har økt tollbelastninga. De tollbestemmelsene som er bundet i GATT eller i de bilaterale avtalene, kan ikke EF endre på egen hånd. Tabell 9 gir oversikt over de autonome toll suspensjonene som er opphevet fra sist på 70-tallet og til i dag.

På den tida Handelsavtalen mellom Norge og EF ble inngått omfattet EFs autonome tollsuspensjoner en betydelig andel av den norske fiskeeksporten til EF. I dag har de fleste suspensjonene blitt opphevet, og de som er igjen betyr relativt lite.

Vi har sett at Spania og Portugals inntreden i EF fra 1986 er en av faktorene bak økningen av tollhindringene for norsk fiskeeksport til EF. Spania og Portugals medlemskap har også betydning på andre måter. På grunn av EF-utvidelsen må de bilaterale handelsavtalene EF har med andre land justeres. Det forberedes derfor i disse dager forhandlinger mellom Norge og EF om vilkårene i avtalen. Fra norsk side blir nettopp spørsmålet om hevingen av tollbarrierene et sentralt punkt. Hvordan kan en oppnå en reduksjon av tolla for norske fiskeprodukter til EF? Dette spørsmålet skal belyses i neste avsnitt.

5. REFORHANDLING AV FISKEBREVET

5.1. BAKGRUNNEN

Formelt sett er det utvidelsen av EF som foranlediger forhandlinger om justering av handelsavtalen - reforhandling av fiskebrevet. Akkurat som ved Hellas medlemskap gjør Spania og Portugals inntreden i fellesskapet at forutsetningene for EFs bilaterale handelsavtaler er endret, og at de må opp til nye forhandlinger. Nå kunne dette ha vært en ren formalitet, slik at avtalen bare ble fornyet uten reelle forhandlinger. Slik er det ikke i forholdet mellom Norge og EF.

Klagene fra fiskerinæringa på tollhindringene i EF har lenge vært et sikkert innslag på årsmøter, seminarer og i fagpressen. Tolla til EF blir sett som et alvorlig hinder for norsk fiskeeksport. Og det er ofte norsk landbrukspolitikk som blir tildelt ansvaret for handelshindringene som møter fiskeeksporten. Odd Steinsbø, administrerende direktør i Fiskeoppdretternes Salgslag, kan stå som talsmann for norsk fiskerinæring i denne sammenheng. På et representantskapsmøte i Norges Ferskfiskomsetnings Landsforening i september 1984 uttalte han:

"Det er nå på tide at fiskerinæringen tar opp kampen med bøndene for å få satt ned tollene på norske fiskeprodukter. Det er ikke tvil om at mye av den tollbelastningen vi sliter med, skyldes de importrestriksjoner vi har i Norge når det gjelder landbruksvarer. Det er bygget opp en mur rundt det norske landbruk. Prisen for dette må fiskerinæringa betale i form av urimelige tollbelastninger på de norske fiskeprodukter vi selger til utlandet. I denne sammenheng er det særlig salget til EF som slår uheldig ut". (41)

Det har altså vært uttrykt misnøye med tollsituasjonen i EF fra norsk fiskerinæring. EF-kommisjonens forslag om å oppheve tollsuspensjonene på tørket og saltet torsk aktualiserte problemet, og bragte det for alvor inn på norske myndigheters dagsorden.

I begynnelsen av oktober 1984 ble kommisjonens forslag om

opphevelse av de autonome tollsuspensjonene på saltet og tørket torsk kjent. I tida som fulgte og fram til forslaget ble vedtatt 19. desember ble spørsmålet tatt opp i drøftinger mellom norske myndigheter og EF en rekke ganger på forskjellig plan. På ministerplan har saken blitt reist i ulike sammenhenger både av handelsministeren og landbruksministeren. I november ble spørsmålet satt opp som eget punkt på dagsordenen i den Blandede Komite Norge-EF. Denne komiteen, som ble nedsatt i Handelsavtalen, har møte en gang i året for å drøfte problemer angående handelen mellom de to parter. Dessuten tok en i løpet av høsten problemet opp på embedsmannsplan flere ganger.(42)

Tolla på saltet og tørket torsk ble suspendert i 1971. Opphevelse av de autonome suspensjonene vil gi en toll på 13% på hel tørket og saltet torsk. Saltfilet av torsk vil bli belagt med 20% toll. I 1983 var den norske eksporten av disse produktene til EF på omlag 25 400 tonn til en verdi av 560 millioner kr. Dette utgjør 18% av den totale norske eksporten av fiskeprodukter til EF. Dersom vi tar utgangspunkt i det norske eksportvolumet i 1983, og antar at alt dette blir tollbelagt, betyr det en tollbelastning på 80 millioner kr. Med forutsetning om samme eksportvolum som i 1983, og med Portugal og Spania som medlemmer, ville tollbelastninga være på 107 millioner.

Nå er ikke forutsetningene bak dette regnestykket særlig realistiske. Det eksisterer en GATT-bundet kvote for import av hel saltet og tørket torsk på 25 000 tonn. Dessuten har EF i forbindelse med fiskeriatvaten med Canada åpnet en tollfri kvote for import av saltet og tørket torsk. Disse kvotene øker fra 6 500 tonn i 1985 til 10 000 tonn i 1987.

Denne tollfrie kvoten er gitt i avtalen mellom Canada og EF. Men den er gjort ikke-diskriminerende og kan ikke reserveres for bestemte eksportland. Canada kan likevel få visse preferanser. dette kan enten skje ved at kvoten fordeles mellom EF-landene slik at de land som tradisjonelt importerer fra Canada får en stor del. Eller kvoten kan åpnes på et tidspunkt som passer canadiske eksportører.

Den GATT-bundne kvoten på 25 000 tonn saltet og tørket hel torsk vil sammen med kvoten gitt i avtalen med Canada dekke størstedelen av EFs netto importbehov på omlag 37 000 tonn.

Ved utvidelsen av EF vil importbehovet øke. Spanias import

av disse produktene er ubetydelig, mens Portugal er en storimportør av saltfisk og klippfisk. I 1983 var importen på 44 000 tonn saltfisk og 10 000 tonn klippfisk.

Totalt sett er det vanskelig å beregne tollutslaget ved opphevelsen av suspensjonene. Det avgjørende er hvor stor andel av de tollfrie kvotene norske eksportører oppnår. Med den høye satsene det her er snakk om, regner en videre med at tollbelastninga vil virke prohibitivt. Den relevante målestokken er derfor ikke hvor mye tollbelastninga utgjør, men hvor stor reduksjon i eksporten opphevinga av tollsuspensjonene fører til.

Hva er så bakgrunnen for at de autonome tollsuspensjonene på saltet og tørket torsk blir opphevet?

I EF begrunnes opphevelsen for det første med bedret selvforsyning av disse produktene. Det heter i kommisjonens forslag:

"imidlertid synes utsigterne for Fællesskabets produktionsudvikling på kort sigt at ville medføre en væsentlig ændring i forsyningsvilkårene på Fællesskabets marked;

det er derfor ikke længere berettiget, at der med henblik på at forhindre forstyrrelser i markedets ligevægt opprettholdes fulstændig, varig suspension uden kvantitative begrænsninger af tolden i den fælles toldtariff for de pågældende varer."(43)

Ved siden av denne offisielle begrunnelsen for opphevelsen av tollsuspensjonene, har det i løpet av møtene mellom norske myndigheter og representanter for EF kommet fram at opphevelsen av suspensjonene har sammenheng med forhandlingene om utvidelse av EF. Uten at EFs motiver i denne sammenhenger er fullstendig klare, kan en tenke seg to hensyn som forklarer vedtaket.

For det første kan opphevelsene av tollsuspensjonene settes i sammenheng med en generelle oppjusteringen av EFs felles ytre tolltariff som er ventet i forbindelse med Spania og Portugals medlemskap. Især Spania har hatt strengere handelshindringer for fiskeprodukter enn EF. Spanias medlemskap betyr derfor liberalisering av handelen overfor tredjeland. Det er ikke ventet at

denne lettelsen vil bli gitt uten vederlag. En tenker seg at EF vil justere opp den felles ytre tolltariffen, for eventuelt seinere å bruke dette som forhandlingskort overfor tredjeland.

For det andre kan opphevelsen av tollsuspensjonene på saltet og tørket torsk settes i sammenheng med forhandlingene om Portugals tiltredelsesavtale. Portugal går ved EF-medlemskapet fra et system med tilnærmet monopolistisk statshandel, til EFs mye friere markedsorganisering. For at tilpasninga til EFs markedspolitik ikke skal skape for store problemer, har Portugal ønsket visse overgangsordninger. Opphevelsen av tollsuspensjonene for saltet og tørket torsk kan sees som et ledd i en ordning som skal beskytte Portugal mot for sterk importøkning i en slik overgangsperiode.

Fra norsk side har forsøkene på å forhindre opphevelsen av tollsuspensjonene vært basert på to ulike argumenter eller strategier. For det første har en avvist den offisielle begrunnelsen for opphevelsen. Ressurs- og forsyningsssituasjon når det gjelder torsk tilsier ikke at EFs egendekning for saltet og tørket torsk er vesentlig bedret. EF har ikke kunnet dokumentere sin påstand om at dette skulle være tilfelle. Representanter for norske myndigheter har henvist til begge parters uttalte ønsker om liberalisering av den internasjonale samhandelen. En har påpekt at vedtaket om opphevelse av tollsuspensjonene strider mot dette.

Fra norsk side viser en også til at tollsuspensjonene har omfattet en betydelig del av norsk fiskeeksport til EF. Ved forhandlingene om handelsavtalen mellom Norge og EF ble de norske krav prioritert ut fra forutsetningen om at tollsuspensjonene skulle opprettholdes. Fra Norges side har en tolket handelsavtalens bestemmelser som en garanti mot forverring av markedsadgangen for jordbruks- og fiskeriprodukter.

Den andre strategien Norge har fulgt i forsøkene på å hindre at tollsuspensjonene skulle bli opphevet, har vært å spille på de interessekonflikter saken reiser innad i EF. Det er slik at Frankrike og Italia er de landene innen EF som importerer den største mengden av tørket og saltet torsk. Opphevelsen av tollsuspensjonene vil føre til betydelig prisstigning på produktene. Fra norsk side har en påpekt at det er franske og italienske konsumenter som må bære kostnadene ved opphevelsen av suspen-

sjonene, og at dette dermed er i strid med disse landenes interesser.

Til tross for disse forsøkene ble tollsuspensjonene opphevet på ministermøtet 19. desember 1984.

Vedtaket har tvunget fram erkjennelsen av at hensynet til norske interesser ikke veier tungt i dagens internasjonale politiske klima. Det nytter lite å henviser til felles tilslutning til prinsipper om økt frihandel eller hensynet til det gode forholdet mellom partene. Internasjonal hagedlspolitikk dreier seg om forhandlinger, og en oppnår ingenting uten å tilby motytelser.

Ministerrådets vedtak 19. desember 1984 innledet derfor en ny fase i norske myndigheters behandling av tollspørsmålet. En begynte nå å leite etter motytelser å tilby EF i bytte for lettelse i markedsadgangen ved de forestående tilpasningsforhandlingene. Det ble satt ned en interdepartemental arbeidsgruppe med medlemmer fra Handelsdepartementet, Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet, Industridepartementet og Utenriksdepartementet. Mandatet til denne gruppa er nettopp å utrede hvilke motytelser Norge kan tilby EF ved tilpasningsforhandlingene. Arbeidsgruppa har i løpet av våren laget en innstilling og som vil danne grunnlaget for det norske forhandlingsopplegget.

Vurderinga av mulighetene for å forhandle seg fram til reduksjon av handelshindringene på fiskeprodukter i EF må bli relativt skissemessig og overfladisk. Jeg har ikke hatt tilgang til resultatene av utredningen til den interdepartementale arbeidsgruppen. Innenfor rammen av prosjektet har det heller ikke vært mulig å gjennomgå systematisk områdene der mulighetene for motytelser finnes. Jeg vil i vurderingen av forhandlings-situasjonen legge vekt på de prinsipielle sidene ved spørsmålet. Hvilken type forhandlings-situasjon foreligger? Hvoran skal en forstå partenes standpunkter og beslutninger? Hvem sine interesser er bestemmende for partenes politikk? Hvilke barrierer skaper interne interesse-motsetninger, og hvilke muligheter gir de?

Framstillinga er delt i to hovedavsnitt, slik at jeg først behandler forhandlingene sett fra norsk side og deretter ser nærmere på EFs forhandlingsposisjon.

Norge ønsker altså å oppnå lettelsener i EFs importrestriksjoner for fiskevarer. Hvor store verdier er det her snakk om?

Det er vanskelig å anslå hvilke kostnader handelshindringer representerer, eller hvor mye en tollettelse er verd. Det enkleste er å beregne hvor mye som betales i toll for en gitt varegruppe. Men siden tolla fordyrer varene og derfor kan redusere omsetninga, sier dette lite om de reelle kostnadene en tollhindring representerer.

For likevel å antyde omfanget av tollhindringene, kan vi ta utgangspunkt i den norske eksporten til EF. Eksporten til EF av fisk og fiskevarer til konsum var i 1983 på omlag 2.6 milliarder kr. Av dette ble 1.1 milliarder omfattet av bestemmelsene i fiskebrevet. For de resterende fiskeproduktene til en verdi av 1.5 milliarder er en stor del beskyttet av relativt gunstige GATT-bundne tolltariffer og kvotebestemmelser. For eksempel er tollsatsen på laks i følge GATT-avtale 2.5%. Eksporten av norsk laks til EF hadde i 1983 en verdi på 540 millioner kr. Av den totale norske eksporten til EF er altså en stor del beskyttet av bilaterale eller multilaterale avtaler. For den gruppen som faller utenfor disse avtalene utgjør saltfisk, klippfisk og tørrfisk den dominerende parten.

5.2. REFORHANDLINGENE AV FISKEBREVET SETT FRA NORSK SIDE

Konsesjoner på import av landbruksvarer

Handelsavtalene mellom EF og de EFTA-landene som ikke ble medlemmer av EF i 1972 var i prinsippet avtaler om frihandel for industriprodukter. Landbruks- og fiskeprodukter falt utenfor. Norge ønsket å få med fiskeriprodukter. Men siden Norge ikke importerer vesentlige mengder fisk, var det ikke mulig å oppnå gjensidig balanserte ytelser på dette feltet alene. EF krevde, og Norge gav motytelser på landbruksvarer, spesielt hagebruksprodukter. Dermed la Handelsavtalen grunnlaget for koblinga mellom norsk eksport av fisk og norsk import av landbruksvarer.

Det norske markedet for landbruksprodukter er stort sett i forhold til norsk fiskeeksport. Totalt sett er det ikke vanskelig å finne ytelser på dette feltet som vil svare til toll-lettelsener

for norsk fiskeeksport. En kan tenke seg at dette skjer på tre måter. Enten kan EFs andel på det norske marked øke ved at totalimporten øker. Eller så kan importen holdes konstant, og EFs andel av denne økes. Den tredje muligheten er at en antyder at Norge vil iverksette tiltak som vil redusere importen fra EF, og bruker denne truselen som forhandlingskort overfor EF.

Det er vanskelig å beregne konsekvensene for Norge ved det første alternativet, dvs å øke importen fra EF ved å øke totalimporten. Gitt et konstant forbruk av landbruksvarer, vil en økt import nødvendigvis bety redusert markedsandel for norske produsenter. Noen vil hevde at dette fører til betydelig omstillingskostnader og økt støttebehov for landbruksnæringa. Andre vil se dette tiltaket som et ledd i en nødvendig sanering av en ulønnsom norsk produksjon og et tiltak som vil gi en mer moderne og effektiv landbruksnæring på lengre sikt.

Det andre alternativet, at EFs andel av den norske importen av landbruksvarer økes på bekostning av andre land, kan selvsagt innebære kostnader dersom disse landene til gjengjeld øker handelshindringene for norske varer. Det tredje og siste alternativet, som altså innebærer en trusel om redusert import fra EF, er fritt for slike kostnader.

Internasjonale forpliktelser setter imidlertid visse restriksjoner på forhandlingsmulighetene. Markedet for landbruksvarer, og importen av disse varene er gjennomregulert. For en stor del er tollsatsene, bestemmelser om kvoter eller tollfrie perioder bundet i GATT-avtaler eller i bilaterale handelsavtaler. Mulighetene for å tilby ordninger som øker EFs andel av importen eller å true med ytterligere handelshindringer er begrenset. Derimot står Norge relativt fritt til å gi EF lettelse innenfor de rammene GATT og de bilaterale avtaler setter.

Selv om dette siste poenget tilsier at de beste tilbudene kan gis ved tiltak som øker totalimporten, utgjør de politiske kostnadene ved dette alternative betydelige skranker. Her skal en altså få til lettelse som kommer fiskerinæringa til gode ved å tilby motytelser som landbruksnæringa må betale kostnadene ved. Dersom vi tar utgangspunkt i det tradisjonelle styrkeforholdet mellom fiskerinæringa og landbruksnæringa i norsk politikk, er det ikke lett å være optimistisk med hensyn til sjansen et slik opplegg har for å lykkes.

Etter en totalvurdering er derfor det tredje alternativet,

trusler om å øke handelshindringene for import fra EF, det mest lovende. Et konkret eksempel her er importen av sukker. Den totale importen av sukker og sukkervarer i 1983 var på 565 millioner kr. Av dette kom sukkervarer for 320 millioner, eller omlag 57% fra EF. Tollsatsen for sukker er i dag 0%. Men Norge står fritt til å øke den. Ved å gjøre det, og samtidig gi utviklingslandene tollpreferanser, kan EFs markedsandel reduseres betydelig. Truselen om et slik tiltak er et godt forhandlingskort overfor EF.

I tillegg til sukker har mulighetene når det gjelder margarin og øl vært nevnt. For begge varer virker handelshindringer prohibitivt. For margarin er det en toll på 25% som hindrer import. For øl hindrer tekniske spesifikasjoner importen. Mens standard volum i flaskene i EF er 33 cl, krever det norske lovverket 35 cl. Fordi Norge er et relativt lite marked, er det ikke lønnsomt å lage spesielle flasker for eksport hit. Et tilbud fra norsk side om å lette importen for disse produktene fra EF kan nok være av interesse. Hvor stor import det vil dreie seg om, og hvor verdifult et slik tilbud vil bli betraktet fra EFs side, er imidlertid vanskelig å vurdere.

Konsesjoner på oljesektoren

Oljesektoren har fått en stor plass i norsk økonomi. Eksporten av råolje, petroleumsprodukter og gass var i 1984 på 83 milliarder kr, eller omlag 54% av den totale norske eksport. Gitt den store økonomiske betydninga oljevirkksomheten har, skulle det ikke være vanskelig å finne ytelser inne denne sektoren for å betale EF-landene for økt markedsadgang for fiskeprodukter. Fra fiskerinæringa blir det hevdet at oljevirkksomheten har bidratt til å svekke fiskerinæringa, og at det derfor er rimelig at den forhandlingsstyrken olja gir blir brukt til å kompensere dette.

Men hvilken form skulle slike ytelser ha?

En kunne tenke seg at fiskerinæringa ble koblet til forhandlinger om salg av olje og gass fra Nordsjøen. Men muligheten for å stille betingelser ved tildeling av blokker eller oppdrag er også tilstede.

Oljesektoren er dominert av en forhandlingsøkonomi der staten er en viktig aktør. På norsk side skulle det ikke eksistere formelle barrierer mot å koble fiskerispørsmål sammen

med oljespørsmål. Men det finnes vektige prinsipielle innvendinger mot slike koblinger. For hvis fiskerispørsmål ble koblet til forhandlingene på oljesektoren kan det skape grunnlag for at også andre økonomiske interesser krever det samme. Det kan hevdes at det beste er å ta ut gevinstene i oljesektoren i form pengeoverskudd, skatter og avgifter. Disse midlene kan deretter fordeles til andre sektorer via statsbudsjettet. En slik måte å omfordele utbyttet fra oljesektoren gir bedre styring og bedre mulig til totalvurderinger enn ved at de enkelte sektorer kobles direkte til oljesektoren.

Det eksisterer ikke formelle hindringer mot å koble fiskerispørsmål til forhandlinger innen oljesektoren på norsk side. Men dette stiller seg anderledes når det gjelder EF. Oljeselskapene, som vil nyte godt av eventuelle konsesjoner innenfor norsk oljesektor, er private selskaper. Og selv om kontakten mellom de store bedriftene innen oljesektoren og statlige myndigheter i EF-landene nok er god, så er energipolitikken ikke et felles EF-anliggende. Tollspørsmålene og handelspolitikken er det derimot EFs politiske institusjoner som har ansvaret for. Dette skaper vansker for koblinga mellom konsesjoner på oljesektoren og markedsadgang for fiskeprodukter. For hvordan skal oljeselskapene, som får gevinst innen på norsk sokkel, gi motytelser som EFs felles politiske institusjoner kontrollerer? Problemet om hvem som oppnår gevinstene og hvem som må betale kostnadene er dermed betydelig.

Det finnes altså visse argumenter mot koblinga mellom olje og fisk. I Handelsdepartementet blir mulighetene for ei slik kobling ikke ansett for særlig stor. Fra et organisasjonsteoretisk synspunkt kan en se dette spørsmålet i tråd med Knut Dahl Jacobsens analyse av ulike sektorer sin evne til å levere beslutningspremisser. Beslutninger fiskerinæringa har i stor grad vært dominert av beslutningspremisser fra andre sektorer.⁽⁴⁴⁾ Det synes klart at fiskerinæringa sin evne til å levere premisser til en sterk sektor som olje er liten.

Adgang til fiske i norsk sone

Fiskeriavtalen mellom Norge og EF er basert på gjensidige og balanserte fiskerettigheter i hverandres soner. I prinsippet får EF fiske like mye i norsk sone som Norge fisker i EFs sone. Den tredje byttemuligheten i reforhandlingene av fiskebrevet er å tilby økt kvoter for EFs fisker i norsk sone, mot reduserte handelshindringer for norske fiskeprodukter i EF. Dette prinsippet ligger til grunn for fiskeriavtalen mellom EF og Canada.

Hva er gevinstene og kostnadene ved et slik bytte?

Ved å gi EF bedre ressurstilgang, vil EFs egenforsyning av fisk øke. Forutsatt et konstant konsum av fisk vil netto importbehov reduseres. Likevel kan en ikke konkludere med at en slik avtale vil føre til redusert norsk eksport til EF, og ikke økning slik som var meninga. Dersom tollkonsesjonene en oppnår bidrar til å øke den norske andelen av importen til EF, kan en slik avtale gi økt norsk eksport selv om totalimporten er stabil eller synkende.

I dagens ressurssituasjon vil tildeling av større kvoter til EF nødvendigvis føre til redusert fiske for norske fiskere. Hvordan kan kostnadene ved dette veies opp mot gevinsten ved økt eksport til EF?

Med utgangspunkt i ei målsetting om økonomisk rasjonalitet i norsk fiskerinæring kan en argumentere for å gi kvoter på bekostning norske fiskerier med lav lønnsomhet. Dersom en også tar hensyn til andre sentrale målsettinger i norsk fiskeripolitikk, f.eks. fiskerienes rolle i distriktspolitikken, blir spørsmålet vanskeligere å besvare.

Forutsetninga for at reduserte handelshindringer i EF skal gi gevinst i norsk fiskerinæring, er at disse hindringer virkelig er flaskehalsen som hindrer økt eksport. Eksport og markedsføring er prosesser der mange flere faktorer enn handelshindringer virker inn. Dersom de reelle flaskehalsene ligger andre steder enn i importbegrensningene, hjelper det lite om en oppnår konsesjoner på dette feltet. Når det gjelder avtalen mellom Canada og EF ser det ut til at tollkonsesjonene har hatt relativt liten betydning. Valutamessige forhold sammen med problemer i den canadiske foredlingsindustrien har vært større

hindringer for canadisk eksport enn handelshindringene i EF.

I Canada har avtalen avdekket interessekonflikter mellom fiskere og eksportører. Kostnadene ved avtalen bæres av fiskerne, mens inntektene kommer eksportørene til gode. Siden den samme konfliktsituasjonen oppstår i Norge dersom forhandlingene med EF dreies inn på en slik byttemulighet, skal vi se litt nærmere på avtalen og debatten om den i Canada.

Fiskeriavtalen mellom EF og Canada ble inngått i 1981. Her gir Canada, til gjengjeld for tollkonsesjoner, kvoter i kanadisk sone slik det er vist i tabell 10. Kvotene, som er gitt for fangst på torsk og på akkar, øker fra ialt 21 500 tonn i 1982 til 23 000 tonn i 1987. Som motytelse gir EF tollkonsesjoner, som omfatter importkvoter med redusert tollrater. Avtalens bestemmelser om importkvoter er gjengitt i tabell 4, avsnitt 3. Importkvotene gjelder ulike produkter av torsk, uer og sild. Avtalen fastsetter separate kvoter for hvert år fram til 1987. Kvotene øker fra 39 500 tonn i 1985 til 47 000 tonn i 1987.

Tabell 10

EFs kvoter i canadisk sone i følge fiskeriavtalen Canada EF. (45)

Art	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Torsk	14 500	16 000	16 000	16 000	16 000	16 000
Akkar	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000

Avtalen gir altså EFs fiskere adgang til å ta kvoter av torsk og akkar i canadisk sone. Canadiske fiskere, som derved får reduserte fangstmuligheter, har stilt seg meget kritisk til avtalen. Denne kritikken blir skarpt uttrykt i rapporten til "Task force of Atlantic Fisheries" fra 1982. (46)

Generelt setter denne rapporten EFs ønsker om økt adgang til tredjelands farvann i sammenheng med utvidelsene av fiskerisonene til 200 mil. Utvidelsen gjorde at mange nasjoner, som tradisjonelt hadde drevet fiske i fjerne farvann, satt igjen med store og underutnyttede flåter. Det vi nå opplever er i følge rapporten disse landenes forsøk på å få økt adgang til fiskeressursene de dengang ble utestengt fra. En sentral strategi er å hindre

canadiske fiskevarers adgang til markedet for dermed å tvinge fram et bytte der Canada må gi økt adgang til ressursene mot å slippe til på EFs markeder.

A bytte kvoter mot markedsadgang kan gi kortsiktig økonomisk gevinst, men vil ikke være lønnsomt i det lange løp. For det første vil det redusere importbehovet og dermed undergrave canadisk fiskeeksport. For det andre vil økt ressurstildeling holde liv i en flåte som ellers kom til å bli nedbygd. Dermed legges grunnlaget for ytterligere krav om kvotetildeling i framtida. For det tredje skjer byttet på svært usikre premisser. Mens det er forholdsvis lett å sikre at en oppnår den kvoten en har forhandlet seg fram til, er det vanskelig å sikre utnyttelsen av tollkonsesjoner. Det er enkelt å sette opp andre handelshindrende tiltak som motvirker effekten av tollkonsesjonene. Dessuten er eksporten, slik det ble nevnt ovenfor, avhengig av en rekke faktorer, ikke bare tolltariffen. Om bedriftene kan få noe ut av tollkonsesjonene er svært usikkert.

I rapporten hevdes det derfor at adgang til ressursene i canadisk sone bare må gis til land som, f.eks. ved å tilby gode muligheter for canadisk eksport, har vist sin vilje til samarbeid med Canada i fiskerispørsmål.

Totalt sett er det vanskelig å vurdere kostnader og inntekter ved et bytte av fiskeressurser mot markedsadgang opp mot hverandre. På den ene sida er det flere av innvendingene fra de canadiske fiskerne relevante. På den andre sida kan en godt tenke seg at det totale utbyttet vil oppveie kostnadene. Dette er det bare et nærmere studium av de enkelte bestander og de enkelte fiskerier gi svar på.

Det som kan sies helt sikkert, er at de interne konfliktene i fiskerinæringa ved et slik bytte kommer til å bli store. De politiske kostnadene ved å gå inn for dette vil være betydelige, kanskje uoverstigelige. Det er fare for at konfliktpotensialet er så stort at muligheten ikke en gang vil bli skikkelig utredet.

5.3. REFORHANDLING AV FISKEBREVET SETT FRA EF'S SIDE

Hvordan skal vi forstå EFs politikk når det gjelder handelshindringene på fiskeprodukter. Hva er det en forsøker å oppnå? Hvilke interesser tjener politikken?

Det synes klart at EFs politikk blir lettest forståelig ut fra utviklingstrekk innen EFs fiskerier. Det er ikke generelle handelspolitiske prinsipper, hensynet til jordbruket eller storpolitiske avveininger som ligger bak tilstramningen av vilkårene for importen til EF. Det er hensynet til EFs fiskerier.

To hendinger står sentralt når en skal forklare logikken bak EFs fiskeripolitikk. Det første er etableringa av 200 mils økonomiske soner i siste halvdel av 70-tallet. Det andre hendinga er den forestående utvidelsen av EF ved Spania og Portugals medlemskap i 1986.

Begge disse hendingene setter EF i en vanskelig ressurs-situasjon. Utvidelsene av fiskerijurisdiksjonen i 1977 førte til at EF mistet adgangen til tradisjonelt viktige fiskefelt. EF-utvidelsen bidrar nesten til ei fordobling av EF-flåten. Om de ni EF-landene i 1977 ble rammet av soneutvidelsen, var konsekvensene enda større for Spania. Når Spania nå blir medlem av EF, styrker det ytterligere EFs interesser i å gjennvinne de fiskerettighetene de tapte i 1977.

Likevel er forskjellene store mellom situasjonen etter etableringa av 200 mils fiskerisoner i 1977 og situasjonen i dag etter undertegninga av tiltredelsesavtalene for Spania og Portugal. Soneutvidelsen i 1977 ga signalet til en 7 års intern konflikt om fordelinga av ressursene innen EF-havet. Enigheten om Spania og Portugals medlemskap våren 1985 innvarsler derimot en kamp om adgang til fiskeressursene i tredjelands farvann.

Hvorfor er det slik? Hva er endret siden EF-utvidelsen, som har skapt en situasjon som på mange vis kan minne om situasjonen etter soneutvidelsen i 1977, ikke skaper interne fordelingskonflikter? Forklaringen på dette finner vi i enigheten om den felles fiskeripolitikken i 1983. CFP-pakken løste adgangsproblemet og spørsmålet om fordeling av fiskeressursene mellom EF-landene. Spania og Portugals medlemskap kommer ikke til å endre dette. Fordelinga av kvotene mellom de gamle EF-landene ligger fast. Det økende ressursbehovet EF-utvidelsen fører med seg må imøtekommes ved en aktiv politikk overfor ressursrike

tredjeland.

At den sentrale målsettinga i EFs fiskeripolitikk i dag er å oppnå bedre adgang til fiskeressurser i tredjelands farvann er ikke vanskelig å se. Dette hensynet er grunnleggende i avtalen mellom EF og Canada. I tiltredelsesavtalene mellom EF og Spania og Portugal kommer det også fram. I begge avtalene forplikter EF seg til å vedlikeholde og utvikle disse landenes adgang til tredjelands farvann.

At målet er adgang til fiskeressurser og midlet er kon-sesjoner på handelshindringene blir klart når vi ser på EFs politikk innenfor GATT. I tilknytning til drøftingene mellom Norge og EF om EFs opphevelse av tollsuspensjonene på tørrfisk og saltfisk, ble det antydnet at de handelsmessige spørsmålene når det gjelder fiskeprodukter i nær framtid vil bli gjennomgått i GATT. En slik gjennomgang vil i følge EF kunne føre til betyde-lige endringer i de gjeldende tollsatser og tollkvoter. Disse endringene vil ikke nødvendigvis være til Norges og andre tredje-lands favør.

At EFs politikk i GATT har sammenheng med spørsmålet om adgang til fiskeressursene kommer klart til uttrykk i et notat fra EF til GATTs arbeidsgruppe for naturressurser våren 1985.⁽⁴⁷⁾ Utgangspunktet i dette notatet er sammenhengen og avhengigheten mellom kontrollen av internasjonale markeder for fisk på den ene siden, og kontrollen over fiskeressursene på den andre siden. De internasjonale arrangementene for handelen med fiskeprodukter ble etablert før den generelle utvidelsen av fiskerijurisdiksjonen i 1977. I løpet av 60- og 70-tallet skjedde en omfattende liberalisering av handelen innenfor rammen av internasjonale avtaler. EF var en sentral bidragsyter her.

I 1977 ble konkurransesituasjonen innenfor fiskeriene endret fundamentalt ved utvidelsen til 200 mils økonomiske soner. Noen land hadde store tap ved utelukkelse fra farvann som nå kom inn under andre staters jusrisdiksjon. Andre land fikk kontroll over store ressurser, enkelte fikk kontroll over så store ressurser at de ikke var i stand til å utnytte alt selv.

I henhold til Havrettstraktaten skal kyststatene fordele overskuddsressurser til tredjeland. Men i realiteten står kyst-staten fritt til å bestemme hvor stort overskuddet er, betingelsene for fordelingene, og til hvilke land kvotene skal

fordeles.

Når det gjelder U-landene har den nye havrettsregimet rettet opp en ubalansert situasjon. For I-landene stiller det seg anderledes. De nye ressorrike statene har i tiltakende grad gjort adgang til fiskeressursene avhengig av kommersielle motytelser. Dette har, hevdes det i notatet, konsekvenser for, og kan være i direkte motstrid til, det multilaterale regimet for handel innen fiskerisektoren. På den ene sida er adgangen til ressursene bestemt utelukkende på kyststaternes premisser. På den andre siden er prisen for adgang til ressursene, kommersielle ytelser, underlagt streng kontroll innenfor GATTs regelverk. GATT kan ikke ignorere dette problemet. Når de ressorrike statene krever kommersielle ytelser gjengjeld for kvoter, har de på bilateral basis etablert en forbindelse mellom adgang til ressursene og adgang til markedene. Dersom dette oversees av GATT vil handelsbetingelsene gradvis kunne unnslippe organisasjonens kontroll, og det bilaterale grunnlaget for ressursallokeringen kommer til å bli reflektert i handelsspørsmål.

EF foreslår derfor at det innføres internasjonale prinsipper for forvaltning av overskuddsressurser. For det første må det etableres enighet om hvordan en skal fastslå hva og hvor store overskuddsressursene er. For det andre må det fastslås kriterier for fordeling av slike ressurser på ikke-diskriminerende basis.

Hvordan EFs mulighet for å få gjennomslag for dette forslaget i GATT er vanskelig å bedømme. Det er også vanskelig å si om det reelle målet er å få forslaget vedtatt, eller om utspillet kommer for rettferdiggjøre en tilstramning av handelsbetingelsene for fiskeriprodukter innenfor GATT. For det er selvsagt en konsekvens av analysen i notatet. Dersom EF ikke får gjennomslag for forslaget om internasjonale regler for fordeling av overskuddsressurser, så må de internasjonale handelsbetingelsene gjøres strengere for å motvirke de ressorrike statenes sterke forhandlingsposisjon.

EF ønsker altså å oppnå økt adgang til fiskeressursene i tredjelandts farvann. Det de tilbyr er lettelser i markedsadgangen for fiskeprodukter. Når det gjelder bruken av markedsadgang som forhandlingskort er EF underlagt visse restriksjoner.

Handledsvilkårene er bundet i GATT, og EF står ikke fritt til å gi konsesjoener på bilateral basis. Foredlingsindustrien i EF representerer en annen restriksjon i denne sammenhengen. Generelt er tilvirkerne interessert i billig råstoff med høy kvalitet. Det finnes dermed muligheter for å etablere koalisjoner med interesser innenfor EF, i hvert fall når EF bruker truselen om tollforhøyelser som forhandlingskort.

Dette så vi et eksempel på når det gjalt opphevelsen av tollkonsesjonene for saltet og tørket torsk. Her var det særlig italienske interesser en kunne spille på fra norsk side. I denne saken lyktes en ikke å stoppe tollforhøyelsen. Men denne strategien er aktuell også i andre spørsmål. Det er spesielt tilvirkerne i Danmark og Tyskland som vil ha sammenfallende interesser med norske eksportører, og som kan danne grunnlag for koalisjonsbyggig.

Hvordan kan en så vurdere mulighetene for å oppnå konsesjoner på handelssida i bytte for ytelser innenfor oljesektoren og landbruket?

Når det gjelder oljesektoren er det lite vi kan si. Siden EF ikke har en felles energipolitikk kan dette temaet neppe reises i sentrale forhandlinger med EF. Utspillet må i tilfelle skje overfor oljeselskapene, som i sin tur legger press på nasjonale myndigheter i EF-landene. Disse må så føre saken fram til EFs politiske institusjoner. Veggen fram synes å være lang. Den første, og kanskje største barrieren er likevel døren inn til Olje- og Energidepartementet.

Til slutt skal vi se på muligheten for å oppnå markedsadgang for fisk mot konsesjoner på jordbrukssektoren. Dette byttet ble som vi husker etablert i Handelsavtalen mellom Norge og EF i 1973. Vi drøftet i avsnitt 5.2. fordeling av kostnader og inntekter ved en slik avtale på norsk side. Problemet er det samme på EFs side. Mens det er EFs fisker som bærer kostnadene ved avtalen, er det jordbrukerne som får inntektene.

Det er flere grunner til at det er vanskeligere å oppnå en slik avtale i dag enn det var for 12 år siden. For det første har utvidelsen av fiskerijurisdiksjonen sammen med EF-utvidelsen gjort adgangen til fiskeressurser til et sentralt mål for EF. For det andre har fiskerisektoren styrket sin posisjon i EF i relasjon til landbrukssektoren. Hendingene innenfor EFs

fiskerier siden midten av 70-tallet har politisert EFs fiskeriering. Etableringa av 200 mils sonene sammen med arbeidet for å etablere en felles fiskeripolitikk i EF har gjort fiskerisektoren til et sterkt og samlet segment. Etableringa av et Directorate General for fiskerier (DG XIV) i EFs forvaltning i 1977 sammen med enigheten om den felles fiskeripolitikken i 1983 kan stå som viktige milepæler i denne utviklinga.

Det er klart at fiskeriforvaltninga i EF vil motsette seg et bytte der tollkonsesjoner på fiskeprodukter gis i bytte mot tollkonsesjoner for EF på landbruksprodukter. I DG XIV betraktes et slik bytte som en betydelig kostnad. Det er ikke bare slik at en åpner markedet for økt import av fisk til fordel for EFs bønder. En gir i tillegg avkall på byttemuligheter i forhandlingene om økt adgang til fiskeressurser.

På den andre sida er landbrukspolitikken uten sammenligning den viktigste sektoren i EF. En skal ikke se bort fra at landbruksinteressene får gjennomslag på høyt politisk nivå i EF.

5.4 KONKLUSJON

Utvidelsen av fiskeri-jurisdiksjonen er en sentral hendelse i internasjonal fiskeripolitikk. Den danner også et naturlig startpunkt når konklusjonene på dette arbeidet skal trekkes. Utvidelsen til 200 mils fiskerisoner ble rettferdiggjort av reguleringsmessige hensyn. All erfaring tilsa at det ikke var mulig å få til effektiv regulering av fisket innenfor rammen av multinasjonale fiskeriorganisasjoner. Ved etablering av 200 mils fiskerisoner kom de viktigste bestandene innenfor nasjonal jurisdiksjon. Det ville gi en helt annen mulighet til rasjonell forvaltning.

Slik har det også blitt. Reguleringa av fiskebestandene har vært mer effektive siden utvidelsen av fiskerigrensene. Utover mot slutten av 80-tallet gir dette utslag i en adskillig gunstigere ressursituasjon.

Forutsetninga for bedret effektivitet i ressursforvaltninga var altså at nasjonalstatene fikk kontroll over fiskebestandene ved å utvide den nasjonale jurisdiksjon til 200 mil. Og dette målet, effektivisering av forvaltninga og gjenoppbygging av

fiskebestandene, har felles interesse for alle verdens fiskerinasjoner. Samtidig førte utvidelsen til betydelig endring av styrkeforholdet mellom fiskerinasjonene. Noen stater fikk kontroll over store havområder med med rike eller potensielt rike ressurser. Andre mistet adgangen tradisjonelle fiskefelter.

Nå er kontroll over ressurser bare ett aspekt i internasjonal fiskeripolitikk. Kontroll over markeder er et annet. På samme viset som kontrollen over ressursene ikke er jevnt fordelt mellom landene, er heller ikke kontrollen over markedene det. Generelt er det slik at i en situasjon med knapphet på råstoffer er de landene som kontrollerer fiskeressursene i en sterk forhandlingsposisjon. Når det er overskudd av fiskeresurser og markedene utgjør flaskehalsen, er de landene som kontrollerer markedene i en strategisk posisjon.

Mens Norge og Canada i fiskeripolitikken etter 1977 hører til de landene som kontrollerer ressurser, har EF kontroll over noen av de største markedene for fisk og fiskeprodukter. Det er utsiktene til et voksende ressursoverskudd som nå utgjør hovedtrekkene i forhandlingsposisjonen mellom land som Norge og Canada på den ene sida og EF på den andre. Og det er ingen grunn til å være optimistisk med hensyn til hva Norge kan oppnå hos EF i denne situasjonen.

Når det gjelder muligheten for å bruke jordbruk og olje som forhandlingskort fra norsk side, er det viktige barrierer mot dette både på norsk side og i EF. De interne interessekonfliktene innad i Norge, og fiskerieringa sin manglende evne til å vinne fram overfor sterke segmenter som jordbruk og olje, setter stramme begrensninger for hvilke tilbud som kan gis EF. På EFs side vil fiskerisektoren være sterke motstandere av at andre sektorer trekkes inn i forhandlingene. Likevel kan nok mulighetene innenfor jordbrukssektoren, der det ikke finnes norske produsentinteresser være et av de beste forhandlingskortene overfor EF.

Spørsmålet om gevinster og kostnader ved å la EFs fiskere få økt adgang til norsk sone mot lettelser i markedsadgang i EF, er ikke lett så svare på. Målet om økt adgang til tredjelands soner er høyt prioritert i EF. Men av mange og gode grunner er man på norsk side betenkt overfor dette alternativet. Interessekonflikter og politiske kostnader er de viktigste grunnene til det. Men det finnes også vektige tekniske innvendinger som går på

avtalens kontrollerbarhet og problemene med å veie verdien av det som byttes bort mot verdien av det en får tilbake. Gitt EFs sterke forhandlingsposisjon, at EF kontrollerer nær halvdelen av de norske eksportmarkedene for fisk, kan Norge bli tvunget til å gå inn på et slikt bytte. Å unnlate å utrede dette alternativet kan komme til å bli dyrt for Norge.

I hvilken grad EF er i stand til å bruke markedsadgang som forhandlingskort er et spørsmål om GATTs bestemmelser for handelen med fiskeprodukter ligger fast eller ikke. I dag er forhandlingsposisjonen sett fra norsk side ikke ugunstig i forhold til det den kunne ha vært. GATT-reglene ble etablert i en situasjon med knapphet på ressurser. Disse reglene favoriserer de ressursrike statene. Mens markedsadgangen er internasjonalt regulert, er adgangen til ressursene overlatt de enkelte kyststatenes kontroll. I en situasjon med ressursoverskudd gir dette de markedskontrollerende stater viktige begrensninger i friheten til å utnytte sin sterke forhandlingsposisjon. Derfor kan en også vente seg konfrontasjoner innen GATT om handelsregimet for fiskeprodukter i tida framover.

6. SKISSE AV OMRADER FOR VIDERE OPPFØLGING

Problemstillinga for prosjektet var å kartlegge forhandlings-situasjonen mellom Norge og EF i spørsmålet om handels-hindringene for norske fiskeprodukter. I mandatet til prosjektet går det fram at målsettinga både er å gi en analyse av forhandlings-situasjonen, og å angi hvilke strategier det fra norsk side er optimalt å følge for å få redusert EFs handelshindringer på fiskeprodukter. Dette skal skje ved å studere situasjonen innenfor det politisk-administrative beslutningssystem i EF og i Norge. Men en skal også kartlegge detaljene i situasjonen, beskrive de tollmessige og ikke-tollmessige handelshindringer, analysere deres betydning for eksporten og identifisere produkt-grupper der en kan sette inn forhandlingsframstøt.

I denne rapporten har vi for å belyse forhandlings-situasjonen lagt særlig vekt på fiskeripolitiske aspekter. Rapporten har blitt en beskrivelse av verden sett fra norske departementskontorer og fra EF-kommisjonens hovedkvarter i Brussel.

Denne vektlegginga har skjedd på bekostning av utforskning og beskrivelse av detaljene i situasjonen. Og på grunn av dette har vekten i større grad vært lagt på analyse av situasjonen enn å angi hvilke strategier som er optimale.

Det har i liten grad vært mulig å gå inn på disse aspektene i prosjektet. Det skyldes først og fremst kapasitetsmessige hensyn. Innefor de knappe rammene prosjektet fastsatte, og gitt det store området problemstillinga omfatter, måtte noen felter prioriteres på bekostning av andre. Når et slik valg først skulle tas, var beslutninga om å konsentrere oppmerksomheten om de fiskeripolitiske aspektene ikke vanskelig. Det er nettopp på dette planet forhandlingene skjer og beslutninger blir tatt.

Det siste punktet i mandatet er å gi en skisse av hvilke områder som synes interessante for videre oppfølging og undersøkelser. Forskningsinnsatsen videre bør nettopp settes inn på en videre kartlegging av detaljene i situasjonen når det gjelder handelen med fisk på EF og handelshindringenes virkninger. Det er på dette feltet vi trenger innsikt for å komme videre i analysere forhandlings-situasjonen, og det er kjennskap til slike detaljer som er forutsetning for å kunne angi optimale løsninger.

Ei slik detaljert kartlegging av situasjonen for handelen

med fisk mellom Norge og EF deles inn i tre områder.

For det første må en kartlegge handelshindringenes betydning. En slik underøkelse må ta utgangspunkt i handelen med de enkelte produktgruppene. Tilbud- og etterspørselsforhold i EF er sentrale faktorer. Hvordan er EFs egenproduksjon for de enkelte produkter? Hvordan er produsentinteressene fordelt innenfor EF. Hvordan går handelsstrømmene internt i EF? Hvilke produkter importeres, og fra hvilke land? Hvordan er forholdet mellom ferdigvareimport og råvareimport for de enkelte produkter?

Det er bare med utgangspunkt i slike forhold, sammen med ei kartlegging av organiseringa av fiskerinæringa, som kan si hvor mye tollhindringene betyr for de enkelte produkter. Med utgangspunkt i en slik detaljert kjennskap til handelen en kan vurdere kostnadene handelshindringene representerer og verdien av lettelse i handelshindringene. Ei slik kartlegging er dermed ei forutsetning for å kunne skissere optimale forhandlingsstrategier.

For det andre bør ei videre oppfølging gi ei kartlegging av interessestrukturer og organisasjonsforhold innenfor EFs fiskerier. Hvordan er fiskere, tilvirkere og importører innenfor EF organisert? Hvordan er styrkeforholdet mellom dem, og hvilke innflytselseskanaler står åpne for dem til nasjonale myndigheter og til fellesskapets politiske institusjoner? Kunnskap om slike spørsmål, sammen med detaljkunnskaper om handelsforbindelser mellom Norge og EF, er ei forutsetning for å kunne vurdere muligheten for koalisjonsdannelser mellom norske tilvirkere og eksportører på den ene sida og interesser i EF på den andre sida. Slike koalisjoner vil være en av de viktigste forholdene en fra norsk kan spille på for å forhindre økning i handelshindringene.

Det tredje området for detaljert kartlegging gjelder vurdering av muligheten for å gi tilbud om økte kvoter for EF i norske farvann i bytte mot lettelse i handelshindringene for fiskeprodukter på EF. Ei slik vurdering forutsetter kartlegging av fiskeriene både på norsk side og på EFs side. På norsk side må en studere kostnadene ved å tildele større kvoter til EF på bekostning av norske fiskere. For hvilke bestander og for hvilke fiskerier vil slike kostnader være overkommelige? På EFs side må ei kartlegging ta sikte på å redegjøre for hvilke kvotetildelinger som er av interesse for EF. Hvilke redskaps- og fartøygrupper vil bestemte kvotetildelinger tilgodese? Hvilke av EF-

landene er i stand til å utnytte de tilbudene som er mulige? Ei slik kartlegging er i forutsetning for å kunne vurdere hvilke tilbud som kan være aktuelle, og hvor store kvotetildelingene må være for å betale de lettelsene i handelshindringene som er interessante.

Disse tre områdene, som utgjør detaljkartlegginga av handelsforbindelsene mellom Norge og EF, er sentrale for vurderinga av mulighetene for å oppnå reduksjoner i handelshindringene i EF. Kunnskaper om slike forhold er ei forutsetning for å antyde hvilke forhandlingsstrategier som er optimale. Men det er også områder innefor fiskeripolitikken som har krav på interesse og videre oppfølging. En av konklusjonene i rapporten er at EFs innsats i tida fremover vil være rettet mot ei endring av de internasjonalt etablerte rammene for handelen med fisk, og mot kysttstatens rettigheter til fritt å allokere oveskuddsressurser i egne farvann. Forhandlingene innenfor GATT om disse spørsmålene vil være av avgjørende betydning for handelshindringene på fiskeprodukter, og er et sentralt område for videre oppfølging.

EF er det viktigste markedet for norsk fiskeeksport. Men utviklingen innenfor den internasjonale handelen med fisk kan tyde på at handelshindringene på dette markedet vil bli av større betydning i framtida. Generelt sett tilsier forhandlingssituasjonen, der EF har en sterk strategisk posisjon med kontroll over viktige markeder i en situasjon med voksende ressursoverskudd, at det nå er viktig å se seg om etter alternativer til EF-markedet. Mindre avhengighet av EF som marked for norsk fisk vil også bety at EF ikke så lett kan utnytte den situasjonen som foreligger. Det vil derfor være aktuelt å følge opp denne undersøkelsen med lignende undersøkelser for andre markeder. Her er det særlig Japan og USA som peker seg ut.

NOTER

- (1) FAO. Yearbook of fishery statistics.
- (2) OECD (1984).
- (3) Eurostat. Fiskeristatistisk årbog.
- (4) Eurostat. Fiskeristatistisk årbog.
- (5) Eurostat. Fiskeristatistisk årbog.
- (6) Leigh (1983).
- (7) Avsnitt 2.3 er basert på Leigh (1983), Andreassen (1984) og Dynna (1973).
- (8) Avsnitt 2.4 er basert på Leigh (1983). Dessuten er årgangene 1983, 1984 og 1985 av Eurofish Report gjennomgått.
- (9) Leigh (1983).
- (10) Eurostat. Fiskeristatistisk årbog.
- (11) Eurostat. Fiskeristatistisk årbog.
- (12) Eurostat. Fiskeristatistisk årbog.
- (13) Eurostat. Fiskeristatistisk årbog.
- (14) Eurostat. Fiskeristatistisk årbog.
- (15) Eurostat. Fiskeristatistisk årbog.
- (16) Eurostat. Fiskeristatistisk årbog.
- (17) Eurostat. Fiskeristatistisk årbog.
- (18) Eurostat. Fiskeristatistisk årbog.
- (19) Eurostat. Analytiske tabeller vedrørende utenrikshandel.
- (20) NOS. Månedssstatistikk over utenrikshandelen. Desember.
- (21) NOS. Månedssstatistikk over utenrikshandelen. Desember.
- (22) Eurostat. Fiskeristatistisk årbog og NOS. Månedssstatistikk over utenrikshandelen. Desember.
- (23) Eurostat. Fiskeristatistisk årbog.
- (24) Eurostat. Fiskeristatistisk årbog.
- (25) Eurostat. Fiskeristatistisk årbog.
- (26) Eurostat. Fiskeristatistisk årbog.
- (27) Eurostat. Analytiske tabeller vedrørende utenrikshandel.
- (28) OECD (1985).
- (29) OECD (1985).
- (30) De Europæiske Fællesskabers Tidende. Nr.L379 31.12.81 og Nr.L371 31.12.83.
- (31) OECD (1985)
- (32) Avsnittet er basert på Leigh (1983), Andreassen (1984), Dynna (1973) og OECD (1985).
- (33) Avsnittet er basert på St.prp.nr.126 (1972-73).

- (34) St.prp.nr.126 (1972-73).
- (35) Utenriksdepartementet (1983).
- (36) Oppgitt av Handelsdepartementet.
- (37) Oppgitt av Handelsdepartementet.
- (38) Haugstvedt (1985).
- (39) Olsen og Vassdal (1983).
- (40) Oppgitt av Handelsdepartementet.
- (41) Fiskaren 27.8.1984.
- (42) Oppgitt av Fiskeridepartementet.
- (43) De Europæiske Fællesskabers Tidende. Nr.C267 6.10.84.
- (44) Jacobsen (1965).
- (45) De Europæiske Fællesskabers Tidende. Nr.1379 31.12.81.
- (46) Kirby (1982).
- (47) EEC (1985)

LITTERATUR

- Andreassen, T. (1984): **EFs fiskeripolitikk.** Kandidatoppgave. Institutt for Fiskerifag. Tromsø.
- Dynna, B. (1973): **Fiskerisektoren i de norske utvidelsesforhandlingene med EF (1970-72).** Institutt for Statsvitenskap. Oslo.
- EEC (1985): **GATT. Working party on natural resources: Fish.** Note Submitted by the EEC 6.5.1985.
- Eurostat: **Analytiske tabeller vedrørende udenrikshandelen.** Arlig.
- Eurostat: **Fiskeristatistisk årbog.** Arlig.
- FAO: **Yearbook of fishery statistics.** Roma. Arlig.
- Haugstvedt, A. (1985): **EF's tollbestemmelser for fiskevarer.** Foredrag på Nordnorsk Fiskerikonferanse. Tromsø 31. januar 1985.
- Jacobsen, K.D. (1965): **Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet.** Tidsskrift for Samfunnsforskning. Nr.2.
- Kirby, M.J.L. (1982): **Navigating Troubled Waters.** Report of the Task Force on Atlantic Fisheries.
- Leigh, M. (1983): **European intergration and the Common Fisheries Policy.** Croom Helm. London.
- NOS: **Månedstatistikk over utenrikshandelen.** Månedlig.
- OECD (1984): **Review of Fisheries in OECD member countries. 1983.** Paris.
- OECD (1985): **Problems of trade in fishery products.** Paris.
- Olsen, B.E. og Vassdal, T. (1983): **Sild til konsum.** Fiskeriteknologisk Forskningsinstitutt. Tromsø.
- St.prp.nr.126 (1972-73): **Om samtykke til ratifikasjon av Avtale mellom Norge og Det Europeiske Økonomiske Fellesskap og Avtale mellom Norge og Medlemsstatene i Det Europeiske Kull- og Stålfellesskap og det Europeiske Kull- og Stålfellesskap.** Utenriksdepartementet.
- Utenriksdepartementet (1983): **Rapport om EF. Aktuelle økonomiske og handelspolitiske spørsmål.** September.

