



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 29

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Globalisering og handel

Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken



Innhold

Innledning og sammendrag	5	3.3.1	Samspeilet mellom handels- politikk og miljø og klima	54
Del I Verden før og nå	13	3.4	Handel og arbeidstaker- rettigheter	56
1 Norsk økonomi og handel	15	Del II Organiseringsen av internasjonal handel		59
1.1 Hva lever Norge av	15	4 Det multilaterale handels- systemet		61
1.1.1 Norge som investor	17	4.1 Regelverk og prinsipper		62
1.1.2 Fremtidsutsikter for norsk økonomi	18	4.2 Tvisteløsning, dialog og konflikt- håndtering		63
1.2 Norges handelspolitiske profil	19	4.2.1 Rettsliggjøring og pragmatisme ...		64
1.2.1 Mot nye markeder	21	4.3 WTO som forhandlingsforum		65
1.2.2 Regionale forskjeller i Norge	22	4.3.1 Faren for institusjonelt forfall ved stillstand i forhandlingene		68
1.3 Internasjonalisering	23	4.4 Norges rolle og profil i WTO		68
1.4 Åpenheten mellom Norge og utlandet	24	5 Bilateralt og regionalt handels- samarbeid		71
1.4.1 Internasjonale markeders åpenhet for norske handels- interesser	24	5.1 Avtalen om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen)		71
1.4.2 Åpenheten i det norske marked for utlandet	26	5.2 Bilaterale frihandelsavtaler		73
1.4.3 Hjemlige reformer	28	5.3 Regionale og «megaregionale» frihandelsavtaler		75
2 En global økonomi	30	5.3.1 Norge og TTIP		78
2.1 Deregulering, finanskrisen og internasjonalt samarbeid	31	Del III Veivalg i handelspolitikken		81
2.1.1 Finanskrisen og behovet for internasjonalt samarbeid	31	Innledning del III – Veivalg i handelspolitikken		83
2.2 Forskyvninger av økonomisk og politisk makt	32	6 Bevare og styrke det multilaterale handelssystemet		85
2.2.1 Rike og fattige til samme tid	33	6.1 Ferdigstille Doha-runden		85
2.2.2 Utfordringer for internasjonalt samarbeid	34	6.2 Bevare og videreutvikle et legitimt og forpliktende WTO		86
2.3 Globale verdikjeder	35	6.3 Fra ensretting til tilpasning i multilaterale avtaler		87
2.4 Vil globaliseringen fortsette eller reverseres?	38	6.4 Relevante multilaterale avtaler for verdiskaping og sysselsetting		88
2.4.1 Viktige premisser for fortsatt globalisering	39	6.5 Behovet for alternativ i WTO til regionale avtaler		89
2.4.2 Fra globalisering til regionalisering?	41	7 Prioriteringer og avveininger for åpning av markeder		91
3 Handel som virkemiddel	43	7.1 En bred forhandlingsdagsorden ...		91
3.1 Balansegangen mellom åpenhet og retten til å regulere	43	7.2 Fullverdig markedsadgang for norsk sjømateksport til EU		93
3.1.1 SPS-avtalen og mattrygghet	46			
3.2 Handel og utvikling	47			
3.2.1 Større vektlegging av utviklings- lands offensive interesser	50			
3.2.2 Differensiering av utviklingsland ..	50			
3.2.3 Preferanser for utvikling	51			
3.2.4 Bistand og tilpasning for integrasjon i handelen	52			
3.3 Handel, miljø og klima	53			

7.3	Frihandelsavtaler gjennom EFTA eller bilateralt	94	9.2	Interesser i videreutvikling av rammeverket for handel med tjenester	109
7.3.1	Fremtidige frihandelsforhandlinger	95	9.3	Trade in Services Agreement – TISA	111
8	Landbruk	99	10	Økonomisk diplomati og åpenhet i handelspolitikken	114
8.1	Landbruksavtalen i WTO	100	10.1	Økonomisk diplomati	114
8.2	Tollvernet for landbruksvarer – markedsadgang til Norge	100	10.1.1	Handelspolitikken i økonomisk diplomati	114
8.3	EØS-avtalen og handel med EU ...	102	10.2	Kontakt mellom myndigheter, næringsliv og interesseorganisasjoner	116
8.4	Landbrukssubsidier i en handelspolitisk kontekst	103	10.3	Åpenhet om norsk handelspolitikk	117
8.5	Eksportsubsidier	104			
8.6	Selvforsyning, ressursknapphet og matsikkerhet	105			
9	Handel med tjenester	108			
9.1	Internasjonale kjøreregler for tjenester	108			



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 29

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Globalisering og handel

Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken

*Tilråding fra Utenriksdepartementet 29. mai 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

Innledning og sammendrag

Norge er en handelsnasjon. Oppslutning om, og avhengighet av, åpen handel kjennetegner Norges internasjonale identitet. Sundvolden-plattformen slår fast at Regjeringen vil arbeide for en friere handel og føre en offensiv handelspolitikk som vektlegger Norges interesser.

Utenrikspolitikken sentrale bidrag til norsk økonomi og næringsliv, forblir innsatsen for å sikre like og rettferdige spilleregler innenfor rammene av en åpen global økonomi. Det multilaterale handelssystemet er av særskilt betydning for Norge. Verdens handelsorganisasjon (WTO), supplert av EØS og EFTAs frihandelsavtaler, utgjør bærebjelken i norsk handelspolitikk.

Handelsavtaler er en mulighet til å forme globaliseringen gjennom internasjonalt samarbeid. Målsettingen er å bevare og videreutvikle rammeverk for handel som gir størst mulig bidrag til norsk verdiskaping, samtidig som vi bidrar til global verdiskaping og bærekraftig utvikling. Verden er inne i en periode med betydelige geoøkonomiske og geopolitiske omveltninger.

Samtidig som verden blir stadig tettere integrert, risikerer Norge i større grad å bli stående utenfor videreutviklingen av rammeverket for internasjonal handel. Regionale initiativ og forhandlinger har de siste årene blitt mer fremtredende, blant annet som respons på manglende fremgang i WTO. Norge står på utsiden av omfattende forhandlingsprosesser på tvers av verdenshavene, med begrenset mulighet til å påvirke utviklingen. Norge står også uten egne frihandelsavtaler med seks av verdens ti største økonomier.

Verden blir stadig åpnere, men tyngdepunktet for både norske handelsinteresser og den globale økonomien forskyves gradvis. Norge nyter godt av velfungerende handelsrelasjoner med våre nærmeste handelspartnere, ikke minst gjennom vår viktigste handelsavtale EØS. Etter hvert som det globale økonomiske tyngdepunktet forflyttes sør- og østover blir tilgangen til markeder hvor de handelspolitiske rammebetingelsene er mindre utviklet viktigere for norsk næringsliv. Parallelt spiller norske handelspolitiske interesser i økende grad endringene av norsk økonomi, med

økt vektlegging av investeringer og handel med tjenester, hvor handelspolitiske rammevilkår i mange tilfeller har kommet kortere enn for handel med varer. Norge er derfor avhengig ikke bare av handel, men av en strategisk, aktiv handelspolitikk.

Regjeringen ønsker å bidra til en verden hvor menneskers skaperkraft, evner og fremtidshåp kan realiseres gjennom samarbeid, kunnskapsutveksling og handel. Regjeringens verdiforankring ligger i rettsstatens og demokratiets prinsipper, og den kristne og humanistiske kulturarv. Demokrati, menneskerettigheter, bærekraftig utvikling og en internasjonal rettsorden ligger til grunn for vår utenriks- og utviklingspolitikk.

Regjeringen legger ved dette frem en melding til Stortinget om handelspolitikk. Våre langsiktige interesser og målsettinger for et åpent, velfungerende og regelbasert internasjonalt handelssamarbeid er ikke endret, men våre svar må tilpasses endringene som finner sted. Regjeringen ønsker med dette å bidra til å fremme en bred, tverrpolitisk debatt om dagens og morgendagens handelspolitiske veivalg og prioriteringer.

Oppsummering

Dell – Verden før og nå

I *kapittel 1* beskrives Norges økonomi og handel. I internasjonal målestokk har Norge en liten, åpen økonomi. De siste tiårene er Norge knyttet tettere sammen med andre land gjennom handel, arbeidsinnvandring og kapitalstrømmer. Import, eksport og grensekryssende investeringer bidrar til å øke vår levestandard og påvirker vår næringsstruktur.

Norge har et høyere inntektsnivå enn de fleste andre land. Utvinning av olje- og gassressursene på norsk sokkel har gitt betydelige inntekter til Norge. Vår nasjonalformue består imidlertid først og fremst av verdien av det arbeidet nåværende og fremtidige arbeidstakere utfører. En effektiv og omstillingsdyktig økonomi er en forutsetning for varig høy verdiskaping.

Utenrikshandel utgjør en stor del av den norske økonomien. Produksjon og verdiskaping foregår over hele landet. Mange eksportrettede virksomheter er lokalisert utenfor de store byene. Handel med utlandet er svært viktig for sysselsetting og verdiskaping i hele Norge.

Hvilke land vi eksporterer til har endret seg over tid. Europas andel av vår vareeksport fra fastlandet er redusert fra 83 til 67 prosent de siste 25 årene. Det siste tiåret har det vært en betydelig

vekst i vare- og tjenesteeksporten til land i Afrika, Asia og til Sør-Amerika.

Norske bedrifter møter relativt lave tollsatser på mange viktige eksportmarkeder. Samtidig utgjør markedene hvor Norge ikke har ferdigforhandlet frihandelsavtaler en stadig økende andel av den globale økonomien og verdenshandelen. På en rekke av disse markedene gjenstår det til dels betydelige tollhindre. Norsk avhengighet av handel gjør oss i tillegg sårbare for proteksjonistiske tiltak.

Norge har med noen få unntak en svært åpen økonomi for varer, tjenester og investeringer fra utlandet. For norsk økonomi og næringsliv er åpenhet for import minst like viktig som markedsgang for vår eksport. Det er i tillegg i Norges interesse å være blant landene som går foran i å være tilbakeholden med å innføre kommersielt begrunnede proteksjonistiske tiltak. Gode, forutsigbare rammebetingelser for internasjonal handel er avgjørende for at norsk økonomi og næringsliv skal lykkes i den omstillingen vi står overfor.

- Regjeringen vil føre en offensiv handelspolitikk som vektlegger norske interesser og støtter opp om den kommende omstillingen av norsk økonomi.
- Regjeringen vil videreføre norsk praksis med ikke å benytte seg av restriktive handelstiltak. Dette innebærer også at det ikke er aktuelt å benytte handlingsrommet i WTO til å øke tollsatser.

I *kapittel 2* beskrives en global økonomi i betydelig endring. En rekke utviklingsland har opplevd en økonomisk utvikling uten sidestykke de siste 40 årene. Denne utviklingen har de siste tiårene vært mest merkbart blant folkerike land i Asia. Verdens økonomiske tyngdepunkt blir således gradvis forskjøvet fra den transatlantiske markedsplassen mot sør og øst. En sentral drivkraft bak globaliseringen er nedbyggingen av nasjonale hindringer mot økonomisk virksomhet over landegrensene.

Selv om det er store endringer som finner sted, er ikke den økonomiske verdensorden snudd på hodet. Til tross for at mye av forspranget er tettet, er det fremdeles et betydelig gap i velstanden mellom mer modne økonomier som de tradisjonelle industrilandene og fremvoksende økonomier. Det er også til dels store forskjeller innad i land.

Globaliseringen vil møte motstand hvis folk flest opplever at gevinstene hovedsakelig tilfaller andre. Det er derfor en sentral utfordring for å få

støtte til å opprettholde og videreutvikle en åpen globalisert økonomi at man finner bedre løsninger for å bygge sikkerhetsnett for utsatte grupper og håndtere økende ulikheter.

Fremveksten av globale verdikjeder gir nye argumenter for en åpen handelspolitikk. For Norge og de andre tradisjonelle industrilandene forsterker fremveksten av globale verdikjeder en forskyvning av økonomien i retning av tjenester og investeringer som i mindre grad er avhengig av lave lønninger. Globale verdikjeder berøres av tollavgifter for varer, hindre for tjenesteeksport og for investeringer, immaterielle rettigheter, samt en rekke andre handelspolitiske rammevilkår. I handelsforhandlinger vil fremveksten av globale verdikjeder derfor skape et økende behov for å se ulike forhandlingsområder i sammenheng.

Internasjonalt samarbeid og koordinering er en avgjørende faktor for at alle land skal kunne lykkes i en globalisert økonomi. De økonomiske endringene verden står overfor, går hånd i hånd med maktforskyvninger som bringer med seg potensiale for friksjon, konflikt og forvitring av internasjonalt samarbeid. Det er naturlig å forvente at fremvoksende økonomier får innflytelse, men også tar på seg ansvar, i henhold til sin økte økonomiske tyngde. Selv om nye strukturer og aktører trer frem er den nye maktfordelingen hverken avklart, stabil eller effektiv.

Utfordringen ligger i å finne modeller for å fremme integrering mellom grupper av land uten å føre til blokkdannelser og svekkelse av bredere internasjonalt samarbeid. Riktig spørsmål er ikke hvorvidt globaliseringen vil fortsette, men hvordan, hvor raskt og om nasjonalstater vil evne å samarbeide om å påvirke retningen.

- Regjeringen vil arbeide for at globaliseringen støttes opp av et rettferdig og regelbasert internasjonalt samarbeid, med vekt på bærekraftig utvikling, jobbskaping og økonomisk vekst gjennom åpen handel.

I *kapittel 3* presenteres handel som virkemiddel. Handelspolitikkenes kontaktflater mot innenrikspolitikken, så vel som andre utenrikspolitiske tema, øker. Det er viktig å forstå og påvirke hvordan handelspolitikken setter rammer for nasjonal politikktutvikling, og i hvilken grad det er mulig og ønskelig å utnytte handelspolitiske virkemidler for å nå ikke handelsrelaterte målsetninger. Det er ikke mulig i en slik melding å dekke alle relevante politikkområder og tilstøtende tema. I dette kapitlet fokuseres det på *Balansegangen mellom åpenhet og retten til å regulere; Handel og utvik-*

ling; Handel, miljø og klima; og Handel og arbeidstakerrettigheter.

En sentral problemstilling i handelssammenheng er hvorvidt retten til å innføre nasjonale reguleringer hindres eller begrenses av internasjonale handelsforpliktelser. Selv om det i de aller fleste tilfelle viser seg mulig å kombinere ulike hensyn, er denne debatten likevel illustrerende for et reelt dilemma. Norge, som et lite land med en åpen økonomi, er tjent med et system basert på at felles regler overholdes. Vi er tjent med selv å overholde våre internasjonale forpliktelser. Samtidig anerkjenner WTO at medlemmene har behov for å regulere viktige nasjonale hensyn. Denne balansen er reflektert i WTOs avtaleverk og i alle bilaterale frihandelsavtaler som bygger på WTO, inklusiv de frihandelsavtaler Norge har inngått sammen med våre EFTA-partnere.

- Regjeringen vil legge vekt på å delta aktivt i utformingen av handelspolitikkenes rammer for reguleringer og standarder for å sikre at norske interesser er ivaretatt, inkludert muligheten til å gjennomføre nødvendige reguleringer for å oppnå legitime nasjonale målsetninger.

Regjeringen ønsker å bruke handel som virkemiddel i utviklingspolitikken. Handel er et nødvendig, men ikke tilstrekkelig instrument for utvikling, sysselsetting og vekst. Det må erkjennes at mange utviklingslands offensive interesser har fått for lite oppmerksomhet i forhandlinger, og at dette utgjør et hinder på veien til å integrere utviklingsland i verdenshandelen.

Utviklingslandene er en heterogen gruppe land der mulighetene til å nyttiggjøre seg fordeler av internasjonal handel er svært ulik. Det er derfor nødvendig i større grad å differensiere handelspolitikken mellom ulike land. Særbehandling bør ikke først og fremst innebære at utviklingsland blir stående utenfor regelverket, men at det legges vekt på å identifisere hva som skal til for å komme innenfor.

Regelverket i WTO hjemler positiv særbehandling av utviklingsland ved at varer fra fattige land ilegges redusert toll sammenlignet med varer fra industrialiserte land. Norge har et omfattende preferanseregime (GSP) for import fra utviklingsland.

Både bistand til implementering av avtaler og avtaler som er mer tilpasset ulike utviklingslands muligheter, kan være nyttige verktøy for å integrere utviklingsland i verdenshandelen.

- Regjeringen vil vurdere endringer av innretningen på den norske GSP-ordningen som gir

ytterligere lettelse for de nest fattigste utviklingslandene.

- Regjeringen vil øke støtten til handelsrelatert utviklingssamarbeid, inkludert i forbindelse med frihandelsavtaler.

Verden står overfor store miljøutfordringer med press på naturressurser og økologisk balanse, global spredning av helse- og miljøfarlige kjemikalier og klimaendringer. Mange tidligere miljøutfordringer er blitt løst gjennom økonomisk utvikling og teknologiske nyvinninger, samt gjennom politiske tiltak som avgifter og reguleringer. Slik må også dagens miljøutfordringer løses.

Det er viktig at det internasjonale handelsregelverket i WTO og Norges frihandelsavtaler fremmer grønn vekst og støtter opp om klima- og miljøhensyn. Internasjonal handel kan spille en rolle som tilrettelegger for en mer miljø- og klimavennlig utvikling og fremme «det grønne skifte», både ved å fremme økt handel med miljøvarer og relaterte tjenester, og redusere unødvendige barrierer for denne handelen. Handelsforpliktelser må utformes slik at de tar hensyn til statenes behov for å gjennomføre en effektiv miljø- og klimapolitikk. Samtidig er det viktig at land ikke får adgang til å gjennomføre diskriminerende eller proteksjonistiske tiltak som unødig hindrer handel på ensidig basis.

Det har vokst frem en erkjennelse av at handelsregimer må anerkjenne økonomisk utvikling, sosial utvikling og miljøbeskyttelse som gjensidig avhengige elementer for å få til bærekraftig utvikling. Det er i tillegg en voksende erkjennelse av at handelspolitikk og internasjonalt handelsregelverk kan benyttes og utvikles på en slik måte at det kan bidra til bedre arbeidsvilkårene i land der disse ikke er tilstrekkelig gode.

- Regjeringen vil videreføre arbeidet med å inkludere et eget kapittel om handel og bærekraftig utvikling i de frihandelsavtaler Norge inngår.
- Regjeringen vil arbeide for å slutføre en miljømessig ambisøs avtale om miljøvarer i WTO, og om mulig utvide denne til å dekke alle land og også omfatte liberalisering av relaterte miljøtjenester.
- Regjeringen vil vurdere mulighetene for initiativ til endring av subsidieregulverket i fremtidige WTO-forhandlinger som åpner for legitime støttetiltak til nye miljø- og klimavennlige produkter for å korrigere markedssvikt på energiområdet. Norge vil i tillegg fortsette sitt arbeid for å redusere fossile subsidier globalt.

Del II – Organiseringen av internasjonal handel

I *kapittel 4* beskrives det multilaterale handelssystemet. Det multilaterale handelssystemet er en bemerkelsesverdig triumf for internasjonalt samarbeid. WTO er på overordnet plan en møteplass som fremmer dialog mellom stater om samspillet mellom enkeltlands politiske valg og det globale felleskapets interesser. WTO utgjør et regime som gjennom felles normer, regler og prosedyrer bidrar til å sikre at den globale økonomien er basert på internasjonalt samarbeid og en åpen og regelbasert handelspolitikk.

I dag står WTO overfor betydelige utfordringer. Medlemmene har ikke lyktes med å oppfylle egne forventninger til videreutvikling av regimet. Dersom organisasjonen skal opprettholde sin legitimitet på lang sikt, er det helt avgjørende at regelverk og forpliktelser oppdateres.

Det multilaterale handelssystemet er av særskilt betydning for Norge. En beslutningsprosess forankret i konsensusprinsippet, med mulighet for små og mellomstore aktører til å forankre krav i felles prinsipper og bygge allianser, bidrar til å moderere den sterkeste rett. Norge står opp for egne interesser i WTO, og benytter de formelle og uformelle kanalene aktivt for å bistå norsk næringsliv og for å fremme systemiske interesser.

- Regjeringen anser bevaring og styrking av det multilaterale handelssystemet som Norges primære handelspolitiske interesse.
- Regjeringen vil videreføre og styrke arbeidet med å benytte WTOs regulære arbeid til å fremme norske interesser.

I *kapittel 5* beskrives bilateralt og regionalt handelssamarbeid. Når man ser på økonomisk og politisk betydning, er EØS-avtalen Norges viktigste frihandelsavtale, samtidig som den går mye lenger enn en klassisk handelsavtale hva angår økonomisk integrasjon og institusjonell overbygging. Samtidig har betydningen av handel med markeder utenom EØS økt i takt med globaliseringen av norsk utenrikshandel gjennom de siste 20 årene.

Parallelt med den låste situasjonen i forhandlingene i WTO har handelsliberaliseringen i økende grad foregått gjennom regionale- og bilaterale avtaler. Norge har gjennom EFTA inngått 25 frihandelsavtaler med til sammen 35 land, i tillegg til to bilaterale avtaler. Frihandelsavtalene bygger på WTO-regulverket, men skal gi bedre betingelser enn det man har blitt enig om i WTO, og er dermed viktige virkemiddel for å sikre mar-

kedsadgang og gode rammevilkår for norsk næringsliv.

Norge må ha et bevisst forhold til hvordan handelspolitikken kan innrettes i det nye handelspolitiske landskapet som preges både av store regionale forhandlingsinitiativer på tvers av Atlanterhavet og Stillehavet, og ikke minst viktig for Norges del, et aktivt EU som fremforhandler frihandelsavtaler med viktige markeder.

De siste årene har blitt preget av oppstart av mega-regionale forhandlingsprosesser som tar sikte på å oppnå vidtrekkende handelsliberalisering. Norge står på utsiden av disse prosessene med begrensede muligheter til å påvirke, men hvor norske interesser like fullt vil bli berørt på godt og vondt. I fremveksten av mega-regionale frihandelsavtaler er det forhandlingene om en handels- og investeringsavtale mellom EU og USA som har størst potensielle konsekvenser for Norge.

- Regjeringen vil arbeide for å sikre samlede norske interesser mens TTIP-forhandlingene pågår og vektlegge norsk næringslivs behov for likeverdige konkurransevilkår med det som næringslivet i EU og USA oppnår gjennom en eventuell ferdigforhandlet avtale.

Del III – Veivalg i handelspolitikken

Det er bred enighet om de sentrale holdepunktene for norsk handelspolitikk. Handelspolitikken er et virkemiddel for å skape verdiskaping og sysselsetting i Norge. På et overordnet plan er handelspolitikken i tillegg et viktig bidrag til å nå våre utenrikspolitiske og utviklingspolitiske mål om en fredelig verden preget av internasjonalt samarbeid og med muligheter for inkluderende, bærekraftig utvikling for alle. Regjeringens prioriteringer innen handelspolitikken skal legge dette til grunn.

Del III av meldingen presenterer fem områder hvor endringer nasjonalt og globalt bidrar til at det er nødvendig å forholde seg til handelspolitiske veivalg. Veivalg innebærer ikke det samme som hovedprioriteringer, men er en indikasjon på økt aktualitet, endrede premisser eller politisk ønske om retningsendring. De fem områdene som presenteres er *Bevaring og styrking av det multilaterale handelssystemet; Prioriteringer og avveininger for åpning av markeder; Landbruks- og handelspolitikken; Handel med tjenester; og Økonomisk diplomati og åpenhet i handelspolitikken.*

I kapittel 6 presenteres Regjeringens prioriteringer for bevaring og styrking av det multilaterale handelssystemet. Når WTO som forhand-

lingsforum ikke oppnår tilstrekkelige resultater, kan dette bidra til å svekke organisasjonens evne til å håndheve internasjonale kjøreregler for handel i fremtiden. Bevaring og styrking av WTO er derfor først og fremst et spørsmål om bevaring og styrking av WTOs forhandlingsfunksjon.

På kort sikt er det viktig å rette oppmerksomheten mot ferdigstilling av Doha-runden. Det vil mest sannsynlig innebære forhandlingsløsninger som ser vesentlig annerledes ut enn de tekster og forventninger som hittil har ligget til grunn. Den overordnede målsettingen må etter Regjeringens syn være å avslutte runden på en måte som bevarer og styrker WTO som forhandlingsarena for internasjonale handelsforhandlinger, og som åpner muligheten for nye forhandlingsrunder i WTO-format i overskuelig fremtid.

For å lykkes med multilaterale handelsavtaler i årene som kommer, er det nødvendig å tenke nytt rundt forhandlinger i og i tilknytning til WTO. En sentral utfordring er at konsensusprinsippet for ofte resulterer i veto. Regjeringens syn er at konsensusprinsippet i WTO er en grunnleggende forutsetning for det multilaterale handelssystemets legitimitet, og må bevares. Det er i tillegg viktig å hegne om WTO som en organisasjon basert på bindende, håndhevbare regler for internasjonalt handelssamarbeid.

En større grad av individuell tilpasning vil imidlertid sannsynligvis være nødvendig for å lykkes med multilaterale avtaler i årene fremover. Det kan også være nødvendig å erkjenne at brede forhandlingsrunder basert på «single undertaking», hvor ingenting er avgjort før alt er avgjort, kan gjøre det for vanskelig å komme til enighet i en verden i rask endring.

Flernasjonale avtaler innenfor, eller med tett mulig tilknytning til WTO, er et viktig bidrag til en handelsagenda langs flere spor. De representerer et alternativ til geografisk avgrensede regionale avtaler. Dette kan bidra til å redusere sjansene for at internasjonalt handelssamarbeid beveger seg i retning av uheldige, ekskluderende blokkdannelser. Videre kan de være en mulighet for å konsolidere eksisterende og fremtidige bilaterale og regionale avtaler, og dermed redusere fragmenteringen av internasjonalt handelssamarbeid.

Samtidig må slike avtaler ikke føre til en svekkelse av WTO. Det er derfor viktig å forankre norske prioriteringer for flernasjonale avtaler i våre bredere interesser i et åpent, inkluderende og regelbasert internasjonalt handelspolitisk samarbeid.

- Regjeringen vil i slutføringen av Doha-runden arbeide for løsninger som bidrar positivt til å få på plass en global handelsavtale, og prioritere nedbygging av handelshindre i andre industriland og fremvoksende økonomier. Norge vil vektlegge markedsadgang for industrivarer (særlig sjømat) og tjenester, styrking av regelverket, samt arbeidet for en balansert løsning for landbruk som også ivaretar norske interesser.
- Norge skal videre arbeide for at det ikke stilles økte krav til MUL og for å bevare utviklingsdimensjonen i forhandlingene.
- Regjeringen vil bidra til at flernasjonale avtaler som er tett knyttet opp til WTO, utvikles til å bli et effektivt, attraktivt og konstruktivt bidrag til mest mulig multilaterale løsninger.

I *kapittel 7* presenteres Regjeringens prioriteringer og avveininger for åpning av markeder. Antallet regionale og bilaterale frihandelsavtaler har økt betydelig de siste tiårene, mens flernasjonale avtaler har fått økt aktualitet. Det er nødvendig også for Norge å utnytte strategisk og aktivt mulighetene som ligger i å forhandle flere og bedre avtaler, og langs flere spor.

Moderne handelsavtaler omfatter langt mer enn tradisjonelle markedsadgangsspørsmål, fordi rammevilkårene for internasjonal handel er mer omfattende og sammensatt enn toll og restriksjoner på grensen. Det er i Norges interesse å være blant landene som ligger i front med å utvikle moderne handelsavtaler som dekker bredden av handels- og handelsrelaterte virkemidler.

Norge har viktige utestående handelspolitiske interesser også innenfor velutviklede rammeverk. Ikke minst gjelder dette sjømateksport til EU. Frihandel for sjømat til EU, norsk sjømatnærings utvidede hjemmemarked, er derfor høyt prioritert i Regjeringens handelspolitikk.

Frihandelsavtaler bilateralt og gjennom EFTA er et sentralt virkemiddel for fremme av norske handelspolitiske interesser som supplement til det multilaterale. Gjennom frihandelsavtalene skal norsk næringsliv sikres økt markedsadgang og forutsigbarhet i rammevilkårene for eksport av varer og tjenester og for utenlandsinvesteringer.

Fremveksten av regionale- og interkontinentale frihandelsavtaler tilsier at Norge og EFTA i større grad enn tidligere bør vurdere å inngå frihandelsavtaler med regionale sammenslutninger. Hovedfordelen for norsk næringsliv med en regional tilnærming vil være at en enkelt avtale åpner opp et betydelig større marked, og at bedriftene

kan betjene hele markedet basert på ett felles regelsett.

- Regjeringen vil arbeide for en offensiv handelspolitikk som ivaretar norske interesser. Dette oppnås blant annet ved å sikre norske bedrifter økt markedsadgang og bedre forutsigbarhet for eksport av varer, tjenester og investeringer og å bidra til stabile globale økonomiske og politiske rammevilkår for økonomisk vekst og utvikling.
- Regjeringen vil gi økt prioritet til arbeidet for å sikre frihandel for sjømat til EU-markedet.
- Regjeringen vil arbeide for oppstart av forhandlinger med viktige handelspartnere som vi ennå ikke har avtaler med, samt vurdere mulighetene for å etablere frihandelsavtaler med regionale sammenslutninger.

I *kapittel 8* presenteres avveininger knyttet til handelspolitikken på landbruksområdet. De handelspolitiske rammevilkårene har stor betydning for norsk landbruk og måloppnåelsen for landbrukspolitikken. Landbruk skiller seg ut i Norges handelspolitiske profil, gjennom høye tollsatser og omfattende næringsstøtte. En rekke forhold bidrar til å gjøre landbruksproduksjon utfordrende i Norge, og det er ønskelig å beholde et handlingsrom til å kompensere for ulemper ved norsk produksjon.

Norge skal fortsatt være en konstruktiv aktør i handelspolitikken på landbruksområdet. Åpnere handel med landbruksvarer internasjonalt er et viktig bidrag til økt matsikkerhet og for å tilby muligheter for mange utviklingsland til å løfte seg ut av fattigdom. Dette er i tråd med Norges bredere interesser.

Vi må være forberedt på at det kan bli betydelige reduksjoner i tollvernet som følge av fremtidige internasjonale avtaler. Økt konkurransekraft vil være avgjørende for å nå regjeringens målsetting om økt landbruksproduksjon i Norge. I WTO, artikkel 19-forhandlingene med EU og frihandelsforhandlinger må Norge imidlertid forvente å møte krav som vil kunne være krevende for landbruket. Beskyttelsesinteresser og hensynet til forutsigbarhet for næringen må fortsatt ivaretas i forhandlinger.

Vedtaket på WTOs ministerkonferanse i Hongkong (2005) om eliminering av eksportsubsidier må følges opp samtidig som forutsigbarheten for næringen ivaretas. Avvikling av de norske eksportsubsidiene vil innebære en betydelig politisk forpliktelse om at Norge avslutter bruken av det mest handelsvridende og omstridte virkemiddel i landbruks- og handelspolitikken.

Det er i tillegg viktig å få på plass regelverk i WTO for å begrense bruken av eksportrestriksjoner og andre handelshindre, som bidrar til å undergrave tilliten til handel som verktøy for effektiv, global matforsyning, og bidrar til å forverre alvorlige matkriser.

- Regjeringen vil i fremtidige handelsforhandlinger fortsatt vektlegge norsk landbruks beskyttelsesbehov. Defensive interesser på landbruksområdet avveies mot våre generelle handelspolitiske interesser og offensive interesser på andre enkeltområder.
- Regjeringen vil arbeide for en friere handel med landbruksvarer for å bidra til global velferdsutvikling og matsikkerhet, samt av hensyn til norske forbrukere og mangfoldet i det norske matmarkedet. Landbruksinteresser vil bli tillagt nødvendig vekt i forhandlinger, men vil ikke i seg selv være grunn til å hindre innledning av forhandlinger hvor landbruksinteresser kan forventes å bli berørt.
- Regjeringen vil fase ut alle eksportsubsidier senest innen utgangen av 2019.
- Regjeringen vil støtte opp om internasjonale initiativ for å begrense bruken av eksportrestriksjoner.

I *kapittel 9* presenteres Regjeringens arbeid og avveininger for liberalisering av handelen med tjenester. Åtte av ti arbeidstakere jobber i dag med tjenester i Norge, og tjenesteytende næringer har stått for en markert vekst i både verdiskaping og sysselsetting de siste tiårene. Forhandlinger om liberalisering av tjenestemarkeder er en sentral handelspolitisk interesse, både fordi tjenesteyting er viktigere for norsk økonomi, og fordi det er flere handelshindringer å ta tak i.

En forutsetning for å kunne delta og forhandle frem forbedrede rammevilkår for tjenestehandel, er at Norge viser vilje til å binde vårt allerede åpne tjenestemarked for utenlandske tjenestetilbydere. EØS-avtalen innebærer allerede en betydelig grad av åpenhet for handel med tjenester. I mange tilfeller vil det derfor medføre liten eller ingen grad av omstilling og endring å utvide denne åpenheten til også å gjelde tjenesteytere fra land utenfor EØS gjennom nye handelsavtaler.

De største potensielle gevinstene av liberalisering av tjenestehandelen er gjennom det multilaterale handelssystemet. WTO er også det best egnede forumet for å videreutvikle rammevilkår for internasjonal tjenestehandel som kommer de fattigste landene til gode, og for å oppnå videre åpning av raskt voksende tjenestemarkeder i fremvoksende økonomier. Det er derfor viktig å

fortsette arbeidet multilateralt for videre åpning av tjenestemarkedene. De kommende årene vil det imidlertid sannsynligvis være svært ulike syn blant medlemmene i WTO på hvilket tempo og ambisjonsnivå som er hensiktsmessig for videre åpning av tjenestemarkeder.

Forhandlingene om en flerstatlig avtale om handel med tjenester (TISA – Trade in Services Agreement) representerer derfor en svært lovende utvikling. TISA vil gi norske bedrifter økt forutsigbarhet og gjøre det enklere å eksportere tjenester til andre land, noe som vil kunne bidra positivt til økonomisk vekst og sysselsetting. Norge ønsker et utvidet medlemskap i TISA. Det legges vekt på at TISA-avtalen bygges på WTO, slik at det blir enklest mulig både for ikke-medlemmer å tiltre, og på sikt å utvide avtalen til en multilateral videreutvikling av GATS under WTO-paraplyen.

- Regjeringen vil gi prioritet til å få revitalisert tjenesteforhandlinger i WTO, og legge vekt på at forhandlingssporet i WTO går parallelt med pågående regionale og flernasjonale forhandlingsprosesser som omhandler tjenester.
- Regjeringen vil arbeide for å slutføre en ambisiøs TISA-avtale med klare og robuste rammebetingelser for handelen med tjenester, med vekt på tjenestesektorer der norsk næringsliv har særlig interesse av å kunne konkurrere på like vilkår i globale markeder.
- Regjeringen vil i forbindelse med TISA-forhandlingene gjennomføre en kartlegging av behovet for videreføring av handelspolitiske restriksjoner på tjenestemarkedet.
- Regjeringen vil arbeide for at TISA inkluderer sentrale fremvoksende økonomier og utformes på en måte som muliggjør fremtidig multilateralisering innenfor WTO.

I *kapittel 10* presenteres Regjeringens politikk for økonomisk diplomati og åpenhet i handelspolitikken. Utenriksøkonomi, næringsfremme og handel er en grunnpilar for norsk utenrikspolitikk.

Norske bedrifters suksess i det globale marked er viktig for Norges verdiskaping. Støtte til næringslivet ute er en prioritet for utenriktjenesten. Det gjelder for alle utenriksstasjonene, selv om innsatsen og behovene vil variere mellom land og regioner. Handelspolitikken har en sentral plass i økonomisk diplomati. Handelspolitikken handler ikke bare om å skape rammebetingelsene, men å anvende dem. Handelsavtaler bidrar til å lette handelen, men gir også møteplasser, regelverk og muligheter som kan benyttes når enkeltbedrifter møter utfordringer.

Forvaltningen og virkemiddelapparatet har ulike kanaler og virkemidler til rådighet. Samarbeid, informasjonsutveksling og koordinering er viktig for å utnytte mulighetene til fulle. Erfaring viser at det styrker Norges sak å bruke de forskjellige virkemidlene gjennom både globale, regionale og bilaterale prosesser parallelt.

Innenrikspolitikken får flere og tydeligere kontaktflater mot handelspolitiske rammeverk etter hvert som handelsavtalene blir dypere og bredere. Åpenhet og dialog med næringsliv, sivile samfunn og berørte interesser er derfor enda viktigere enn tidligere for å sikre at handelspolitikken reflekterer helhetlige norske interesser og er samstemt med andre politikkområder.

- Regjeringen vil øke innsatsen for å bruke handelspolitikken aktivt i et styrket økonomisk diplomati.
- Regjeringen vil etterstrebe størst mulig åpenhet og nasjonal debatt om forhandlingsprosesser.

Avgrensninger

Handelspolitikken berører utenrikspolitiske så vel som innenrikspolitiske spørsmål bredt. Det er ikke mulig å gi en tilfredsstillende oversikt over alle disse i én enkelt melding, og det er derfor viktig med avgrensninger.

Avgrensninger er ikke det samme som nedprioriteringer. Denne meldingen må leses i sammenheng med Sundvolden-plattformen og Regjeringens øvrige meldinger og handlingsplaner, inkludert kommende meldinger.

Det er i den anledning særlig relevant å henviser til Meld. St. 10 (2014–2015) Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken. Respekt for menneskerettighetene gir også trygge rammer for utvikling og vekst, og står sentralt i norsk utenrikspolitikk, inkludert handelspolitikken.

I tillegg henvises spesielt til kommende Melding om næringsutvikling innenfor utviklingssamarbeidet.

Del I
Verden før og nå

1 Norsk økonomi og handel

Norge er en handelsnasjon. Import, eksport og grensekryssende investeringer bidrar til å øke vår levestandard og påvirker vår næringsstruktur. Å opprettholde og styrke en aktiv og ambisiøs norsk handelspolitikk er viktig for å opprettholde konkurransekraften til norsk næringsliv, som Norges velstand er bygget på.

Det økonomiske bakteppet for denne meldingen er at veksten i norsk økonomi har dempet seg noe, etter et tiår med relativt sterk utvikling. Norges store handel med utlandet innebærer at vi blir påvirket av utviklingen hos våre nære handelspartnere hvor det fortsatt gjenstår store utfordringer knyttet til vekst og sysselsetting. I tillegg spiller utviklingen i oljenæringen en viktig rolle. Fallet i oljeprisen ved inngangen til 2015 gir lavere inntekter for staten, oljeselskapene og landet som helhet. Dette innebærer likevel ingen krise i norsk økonomi, men er en påminnelse om at norsk økonomi er ved et vendepunkt og at vi skal bevege oss mot en ny normalsituasjon. Vår fremtidige velferd og arbeidsplasser bestemmes av hvor flinke vi er til å omstille oss i dag.

I internasjonal målestokk har Norge en liten, åpen økonomi. De siste tiårene er Norge knyttet tettere sammen med andre land gjennom handel, arbeidsinnvandring og kapitalstrømmer. I de fleste vestlige land har det funnet sted store omstillinger fra arbeidsintensiv industri til kapitalintensiv industri og, ikke minst, teknologiintensiv industri og tjenestenæringer. Ved å konkurrere i internasjonale markeder blir norske bedrifter mer produktive og får tilgang til en større kundemasse. Det internasjonale vare- og tjenestebyttet gjør at vi kan spesialisere oss, og bidrar med det til bedre bruk av ressurser og økt produktivitet. Valutainntekter fra eksport kan brukes til å importere et bredt utvalg av varer og tjenester fra resten av verden. Handel med utlandet og investeringer over landegrensene bidrar også til produktivetsgevinster gjennom teknologioverføring.

Både norskbaserte selskapers suksess på det globale markedet og det økende utenlandske eierskapet i Norge viser at Norge har et globalt konkurransedyktig næringsliv. Dette henger i stor grad sammen med at norsk næringsliv gjennom

en åpen handelspolitikk er utsatt for internasjonal konkurranse både hjemme, gjennom import av varer og tjenester, og på eksportmarkeder.

Gode, forutsigbare rammebetingelser for internasjonal handel er avgjørende for at norsk økonomi og næringsliv skal lykkes i den omstillingen vi står overfor. På viktige områder gjenstår det betydelige handelspolitiske hindre og uforutsigbarhet for norsk næringsliv i eksportmarkeder. Norske handelspolitiske interesser speiler en norsk og global økonomi i endring, med økt vektlegging av rammevilkår for handel med tjenester og investeringer, og hvor nye, raskt fremvoksende markeder blir viktigere.

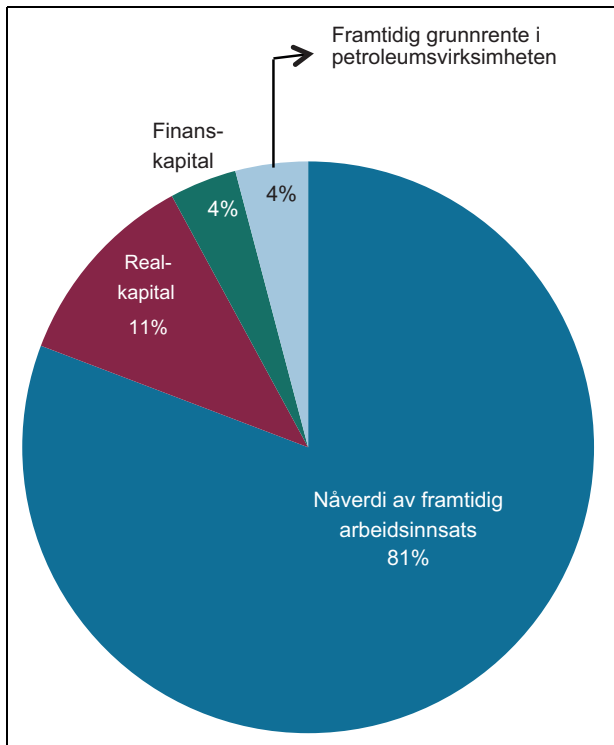
Regjeringen vil føre en offensiv handelspolitikk som vektlegger norske interesser og støtter opp om den kommende omstillingen av norsk økonomi.

1.1 Hva lever Norge av

Norge har et høyere inntektsnivå enn de fleste andre land. Medregnet petroleumsvirksomheten var BNP per innbygger i 2014 om lag 20 prosent høyere enn i USA. Også hvis vi bare ser på fastlands-BNP, ligger vi høyt.

Utvinning av olje- og gassressursene på norsk sokkel har gitt betydelige inntekter til Norge. Verdiskapingen i næringen utgjorde i 2014 rundt en femdel av Norges BNP. Størsteparten av ressursrenten fra petroleumsnæringen tilfaller staten. De varierende innbetalingene fra oljevirkosomheten overføres i sin helhet til Statens pensjonsfond utland (SPU), som investeres utenfor Norge. Handlingsregelen for finanspolitikken innebærer at petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien, om lag i takt med forventet realavkastning av SPU, anslått til 4 prosent av fondskapitalen. På denne måten skjerms statsbudsjettet og fastlandsøkonomien fra kortsiktige svingninger i oljeprisen. Samtidig bidrar sparingen i SPU til at inntektene fra petroleumsvirksomheten også kommer fremtidige generasjoner til gode.

Selv om verdien av SPU og de gjenværende petroleumsressursene er betydelige, er disse stør-



Figur 1.1 Netto nasjonalformue per innbygger 2010. Prosent

Petroleumsformuen er beregnet som nåverdien av fremtidig grunnrente per innbygger.

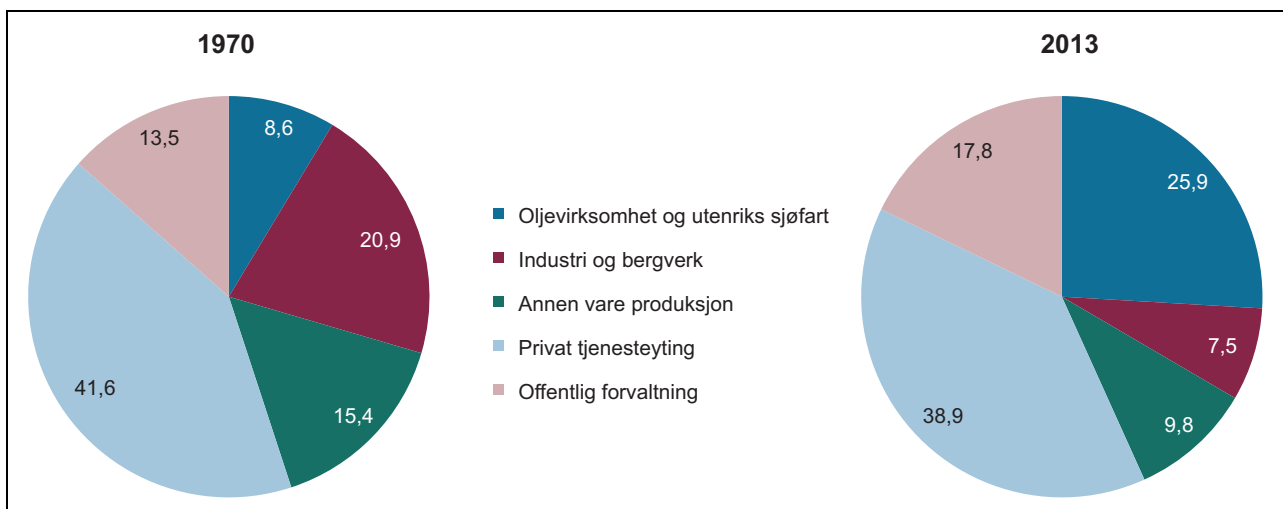
Kilde: Perspektivmeldingen 2013.

relsene beskjedne sammenliknet med inntektene som skapes i fastlandsøkonomien. Vår nasjonalformue består først og fremst av verdien av det arbeidet nåværende og fremtidige arbeidstakere utfører. Som for andre land, er arbeidskraften vår klart viktigste ressurs, jf. figur 1.1.

Norsk økonomi har historisk evnet å tilpasse seg skiftende konjunkturer og endringer i bytteforhold, teknologiskift og vridninger i internasjonal etterspørsel. Som i mange andre industrialiserte land, har Norge opplevd store endringer i næringsstrukturen gjennom det siste århundret. Mens sysselsettingen i primærnæringene har avtatt markert, har sysselsettingen i private tjenesteytende næringer og offentlig forvaltning økt kraftig. Siden 1970 har endringene vært betydelige. I 2014 var 30 prosent av norske arbeidstakere sysselsatt i offentlig forvaltning, og rundt 50 prosent i private tjenesteytende næringer, jf. figur 1.3. Til sammenlikning stod offentlig forvaltning og private tjenesteytende næringer for rundt 20 og 40 prosent av den samlede sysselsettingen i 1970.

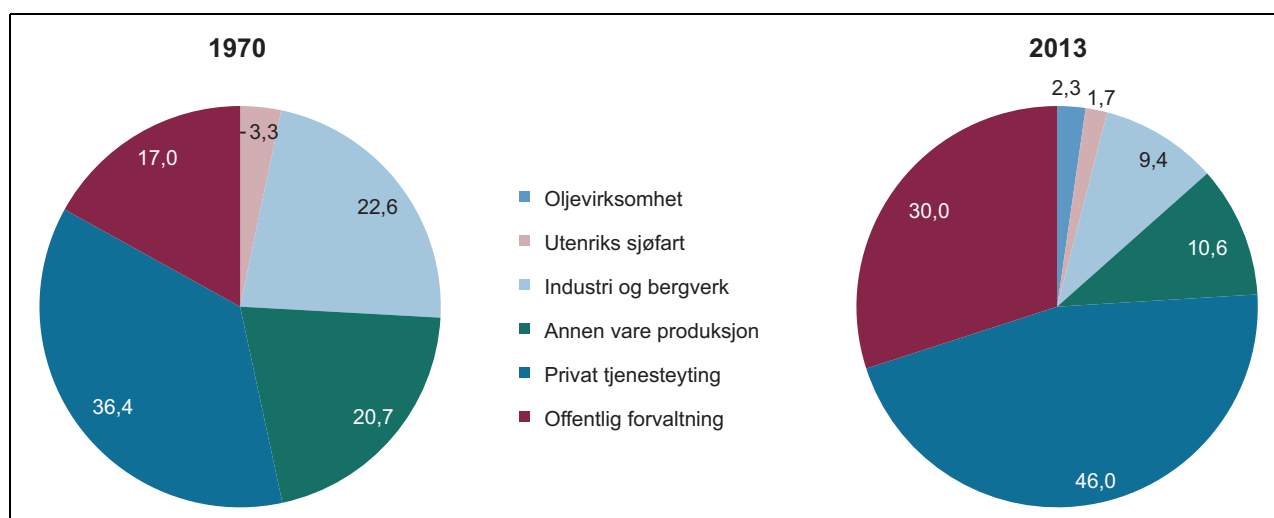
Sysselsettingen i industrien økte markert etter den industrielle revolusjon og frem til 1970-tallet. Deretter har denne næringens betydning for både verdiskaping og sysselsetting avtatt. Målt som andel av bruttoproduktet fastlandsøkonomien, utgjorde industrien om lag 20 prosent i 1970, mens den i 2014 utgjorde 8 prosent, jf. figur 1.2. Andelen av sysselsettingen er i samme tidsrom redusert fra 22,6 prosent til 9,4 prosent, jf. figur 1.3. De største industrinæringene i dag er de som leverer betydelige deler av sin produksjon til petroleumssektoren, etterfulgt av næringsmiddelindustrien.

Som en liten, åpen økonomi har Norge spesielt stort utbytte av den arbeidsdelingen internasjonal handel gir mulighet for. Norge er trolig ett av landene i OECD-området som har tjent mest på den globale liberaliseringen av verdenshandelen i etterkrigstiden. Vi kunne ikke ha nådd dagens velstandsnivå uten handel og annet samkvem med



Figur 1.2 Bruttoprodukt som prosentandel av BNP for Fastlands-Norge i 1970 og 2014

Kilde: SSB. Annen vareproduksjon defineres som primærnæring, bygg og anlegg, produksjon av elektrisitet og distribusjon og handel med elektrisitet, gass og varmtvannsforsyning. Bruttoprodukt er målt i basisverdi.



Figur 1.3 Sysselsetting, prosentandel av total sysselsetting for Fastlands-Norge i 1970 og 2014

Kilde: SSB. Se figur 1.2.

andre land. Olje og gass utgjør den klart største andelen av den samlede eksporten, men også flere næringer i fastlandsøkonomien eksporterer en betydelig andel av produksjonen.

I 2014 utgjorde fastlandseksporten litt over 20 prosent av bruttoproduktet i fastlands-Norge. Andelen har holdt seg relativt stabil over tid, selv om den har avtatt noe i det siste. Samtidig har tjensteeksporten som andel av BNP for fastlands-Norge økt. Særlig eksport av sjømat, metaller og verkstedprodukter utgjør en betydelig andel av den samlede fastlandseksporten. Økte leveranser til den internasjonale petroleumsnæringen har trolig bidratt til å trekke opp eksporten fra fastlandsøkonomien de siste årene.

Teknologisk utvikling og endringer i etterspørsels- og konkurranseforhold hjemme og ute vil stille krav til økonomiens evne til omstilling også i fremtiden. Det grønne skiftet er i gang, og innebærer krav til samarbeid mellom næringsliv, forsknings- og undervisningssektoren og myndigheter. Aktiviteten i petroleumsvirksomheten vil etter hvert avta i betydning i norsk økonomi. En effektiv og omstillingsdyktig økonomi er derfor fortsatt en forutsetning for varig høy verdiskaping.

Omstilling har også kostnader ved at arbeidsplasser kan bli flyttet ut eller bli utkonkurrert av lavkostnadsland. For de som rammes kan kostnadene være store. Gevinsten som samlet sett likevel oppstår, ligger i at landet som helhet over tid tjener mer. I hvilken grad ulike grupper/næringer vil oppleve handel som en gevinst, er da betinget av interne forhold som omfordeling fra de som tjener mer til grupper som tjener mindre. Handel løser således i seg selv ikke eventuelle omfordelingsproblemer mellom grupper.

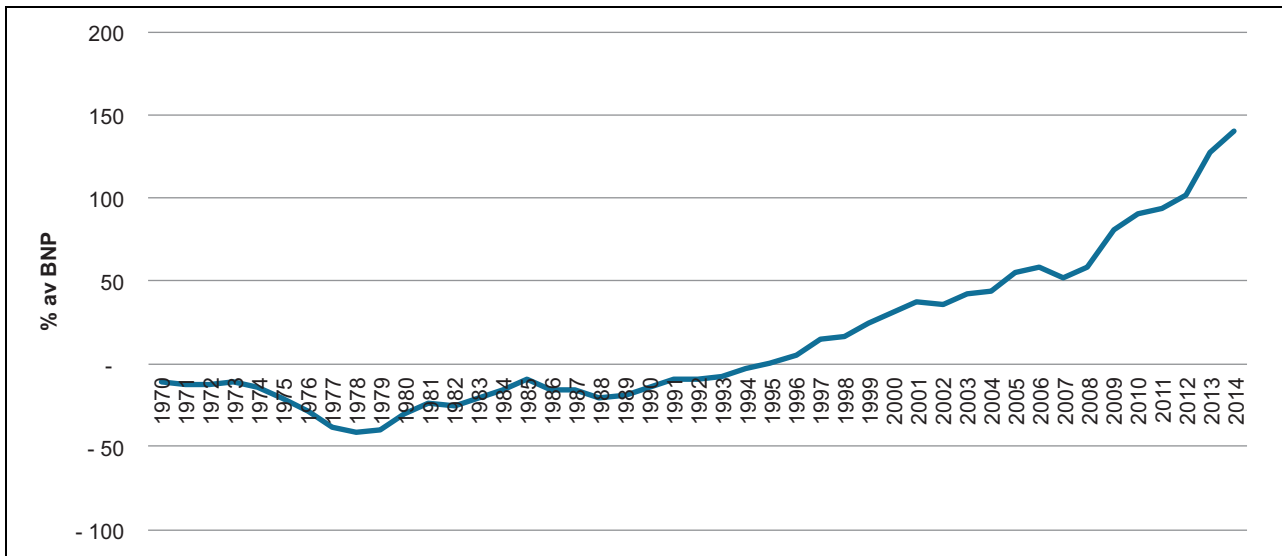
1.1.1 Norge som investor

For små land med en forholdsvis stor utenriksøkonomi kan størrelsen på brutto fordringer og gjeld overfor utlandet være betydelig. Et internasjonalt finansmarked gjør at både næringsliv og offentlig sektor låner og sparer over landegrensene. Videre har en rekke store ikke-finansielle foretak virksomhet i flere land.

Norske fordringer overfor utlandet utgjorde nærmere 11 700 milliarder kroner ved utgangen av 2014, og de siste to tiårene har Norge vært en stor nettoeksportør av kapital i forhold til størrelsen på innenlandsk økonomi. Figur 1.4 viser Norges netto fordringer (fordringer minus gjeld) overfor utlandet som prosent av BNP fra 1970 til 2014. Figuren viser at netto fordringer overfor utlandet var mer enn halvannen gang så store som BNP ved utgangen av 2014. Dette tilsvarer en netto fordringsposisjon overfor utlandet på nesten 5 400 milliarder kroner.

I fordrings- og gjeldsposisjonene overfor utlandet inngår både direkteinvesteringer og porteføljeinvesteringer holdt av norske og utenlandske interesser. Norske direkteinvesteringer der hensikten er å utøve effektiv innflytelse i utenlandske investeringsobjekter, utgjorde 1 840 milliarder kroner av fordringsposisjonen i 2014.¹ Store norske bedrifter som eksempelvis Telenor og Yara, har betydelige interesser i andre land. Samtidig

¹ Direkteinvesteringer er definert som investeringer over landegrensene der investor har til hensikt å etablere en varig økonomisk forbindelse og utøve effektiv innflytelse på virksomheten i et investeringsobjekt. I praksis dreier det seg om en direkte investering når eierandel er på minst 10-20 prosent.



Figur 1.4 Netto fordringer overfor utlandet 1970–2014 i prosent av BNP

Kilde: SSB, inkludert Statistisk årbok 2013.

utgjorde utenlandske direkteinvesteringer i Norge vel 1 680 milliarder kroner.

Boks 1.1 Statens pensjonsfond utland

SPU forvaltes av Norges Bank i henhold til et eget mandat fastsatt av Finansdepartementet. Mandatet inneholder bestemmelser om plasseringsrammer, ansvarlig investeringspraksis, risikostyring og rapportering. Det er bred politisk enighet om at fondet skal være en finansiell investor, og strategien i forvaltningen av SPU er bredt forankret i Stortinget. Strategien vektlegger ansvarlige investeringer, god eierskapsutøvelse og høy grad av åpenhet rundt forvaltningen.

Ved utgangen av 2014 hadde SPU en markedsverdi på 6 431 milliarder kroner, tilsvarende om lag 2 ½ års verdiskaping i fastlandsøkonomien målt ved trend-BNP for fastlands-Norge. Fondet er bredt diversifisert i utenlandske aktiva. Ved utgangen av 2014 hadde fondet eierandeler i mer enn 9 000 selskaper og var investert i over 4 250 rentebærende papirer fra flere enn 1 100 utstedere. Verdien av fondets aksjeportefølje tilsvarte en eierandel på om lag 1,3 prosent av den samlede verdien av aksjene som inngår i fondets referanseindeks. I tillegg var 2,2 prosent av fondet investert i eiendom ved utgangen av 2014.

Den største delen av Norges netto fordringsposisjon overfor utlandet består av porteføljeinvesteringer, og er en følge av oppbyggingen av SPU. Høye olje- og gassinntekter har siden midt på 1990-tallet bidratt til at Norge har hatt særlig store overskudd på både statsbudsjettet og i driftsregnskapet overfor utlandet.

Figur 1.4 viser også endringen i netto fordringer over tid. Norge finansierte i stor grad oppbyggingen av petroleumsvirksomheten på 1970- og 80-tallet ved å låne i utlandet. Dette bidro til en netto gjeldsposisjon overfor utlandet, og norsk utenlandsgjeld var betydelig i perioden. Senere har denne virksomheten gitt avkastning og store overskudd. Fordringene overfor utlandet er videre ventet å øke i takt med at mer av den norske oljeformuen konverteres til finansiell formue i SPU.

1.1.2 Fremtidsutsikter for norsk økonomi

Petroleumsvirksomheten gjør at næringsstrukturen i norsk økonomi skiller seg fra mange andre land. Etterspørselen og inntektene fra aktiviteten på norsk sokkel har også bidratt til at Norge har klart seg bedre enn de fleste land gjennom den internasjonale finanskrisen. I et langsiktig perspektiv er imidlertid ikke Norge vesentlig annerledes enn andre land. Vår fremtidige velferd avhenger av en vekstkraftig og produktiv fastlandsøkonomi.

Siden årtusensskiftet har veksten i norsk økonomi vært høy sammenliknet med de fleste andre industriland. Høy vekst i fremvoksende økono-

mier som Kina, har i denne perioden bidratt til at oljeprisen har steget kraftig. Samtidig har produksjonen av mange konsum- og innsatsvarer blitt flyttet til lavkostnadsland, slik at veksten i prisene på importerte varer har vært lav. Dette har gitt en stor bytteforholdsgevinst og bidratt til kraftig oppgang i Norges realinntekt. Høy vekst i inntektene, lave renter og lett tilgang på kreditt har stimulert etterspørselen fra husholdningene. Også økt aktivitet på norsk sokkel og økt bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet, har bidratt til å løfte etterspørselen etter varer, tjenester og arbeidskraft de siste 10–15 årene.

Utviklingen fremover er usikker. Flere forhold vil trolig bidra til å bremse veksten i norsk økonomi de neste årene. Aldringen av befolkningen vil isolert sett trekke veksten i arbeidstilbudet ned. Videre er det usikkerhet knyttet til produktivitetens utviklingen. Lavere vekst i produktiviteten de senere årene kan trekke i retning av noe svakere underliggende vekst i samlet verdiskaping fremover. Samtidig vil produksjonen av olje og gass på norsk sokkel etter hvert trappes gradvis ned. Fallet i oljeprisen vil fremskynde og forsterke denne utviklingen.

Petroleumsnæringen har gjennom de siste 40 årene gitt betydelige vekstimpulser til norsk fastlandsøkonomi, både gjennom næringens kjøp av varer og tjenester og gjennom statens bruk av oljeinntekter. Ifølge beregninger Statistisk sentralbyrå har gjort for Holden III-utvalget, kan veksten i disse etterspørselskomponentene forklare om lag en femdel av veksten i fastlands-BNP fra 2000 til 2012 og 30 prosent av økningen i samlet sysselsetting.²

Selv om Norge trolig vil fortsette å produsere olje og gass i mange tiår fremover, antas petroleumsnæringens kjøp av varer og tjenester som andel av fastlands-BNP å gå ned. Oljeprisen har falt markert siden sommeren 2014. Dersom oljeprisen holder seg på et lavt nivå, kan omslaget i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten bli kraftigere enn ventet. Avkastningen av SPU vil også etter hvert avta, målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien.

Med svakere vekstbidrag fra petroleumsvirksomheten fremover, er det nødvendig å øke oppmerksomheten om tilbudssiden i norsk økonomi. For å opprettholde om lag den samme veksten i levestandard som vi har vent oss til gjennom de

siste 40 årene, må vi løfte produktivetsveksten. Lavere etterspørsel fra petroleumsvirksomheten vil innebære at norske bedrifter må finne andre markeder. Det kan bli krevende dersom kostnadsnivået i Norge fortsetter å ligge langt over nivået hos våre handelspartnere.

Norsk næringsliv har så langt vist god tilpassningsevne. Omstillinger kan imidlertid bli mer krevende i en periode der oljevirksomheten trappes ned. Det er derfor viktig at Norge også fremover er et attraktivt sted å drive næringsvirksomhet. Den økonomiske politikken må legge til rette for en stabil økonomisk utvikling. Da er det sentralt hvordan budsjettet innrettes og hvordan oljepengene brukes. Ved å satse på infrastruktur, utdanning og forskning kan en gjøre norsk næringsliv bedre rustet til å møte fremtidens utfordringer. Samtidig kan brede skattelettelser stimulere til sparing og høyere arbeidstilbud og dermed øke produksjonskapasiteten i økonomien. Gode reguleringer som gir velfungerende finans-, produkt- og arbeidsmarkeder, er også viktig i denne sammenheng. Trykket på vekstfremmende reformer både i offentlig forvaltning og i resten av økonomien, må økes.

Norsk næringsliv vil sannsynligvis endre seg de neste 40 årene som det har gjort i de foregående. Det er i dag ikke mulig å forutsi hvordan norsk næringsliv vil se ut om 40 år. Man må imidlertid forvente at nye næringer vil vokse frem, og at kunnskapsintensiteten vil fortsette å øke.

I tillegg til naturressursene (olje, gass, fisk, vannkraft), er Norges konkurransevne i stor grad knyttet til kompetanse og evnen til innovasjon. Kompetanse innen én næring har også overføringsverdi til andre næringer. Kongsberggrupens sterke vekst innen maritim produksjon kan spores tilbake til kompetanse for styring av våpen, mens Aibels satsning på offshore vind kan knyttes til olje og gass.

1.2 Norges handelspolitiske profil

Utenrikshandel utgjør en stor del av den norske økonomien. I 2014 tilsvarte eksporten 38 prosent av BNP, mens importen tilsvarte i underkant av 30 prosent. Norsk eksport er sammensatt av omkring 3/4 varer og 1/4 tjenester. Fastlandseksporten (her definert som eksporten ekskl. olje, gass, utenriks sjøfart og rørtjenester) utgjorde i 2014 om lag 45 prosent av samlet eksport. Av dette var om lag 2/3 varer og 1/3 tjenester.

Mens vi importerer et stort spekter av varer og tjenester fra utlandet, er den norske eksporten

² Torbjørn Eika og Marie S. Martinussen (2013): Virkninger av økt etterspørsel fra petroleumsvirksomheten og økt bruk av oljepenger 2003–2012. Rapport nr. 5/2013, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.1 Eksport fra Norge i 2014

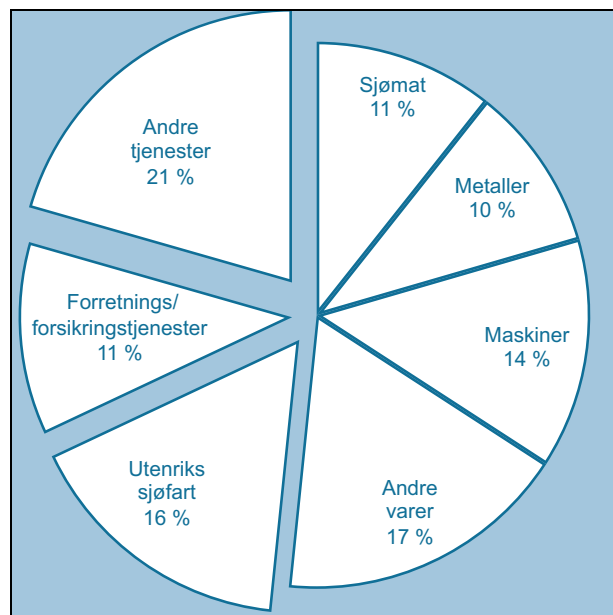
	Millioner kroner	andel %
Total eksport 2014	1 197 587	100 %
Varer	897 810	75 %
– Olje/gass	573 044	48 %
– Sjømat	67 175	6 %
– Metaller	61 774	5 %
– Maskiner	85 919	7 %
– Andre varer	109 898	9 %
Tjenester	304 289	25 %
– Utenriks sjøfart	103 002	9 %
– Forretnings/forsikringstjenester	71 920	6 %
– Andre tjenester	129 367	11 %

Kilde: SSB. Vareeksport kategorisert etter SITC. Tjenestehandel: Nasjonalregnskapet.

noe mer spesialisert. Vi hører til de største nettoeksportører av blant annet olje, gass, sjømat og skipsfartstjenester. Eksporten av oppdrettsfisk har økt kraftig siden årtusensskiftet. Målt i verdi er Norge nå verdens nest største sjømateksportør etter Kina. Inntekter fra utvinning av petroleumforekomstene utgjør en spesielt stor andel av inntektene fra vareeksporten, i 2014 om lag 64 prosent. Dette medfører at Norges vareeksport er dominert av råvarer, og gjør at vi skiller oss ut fra mange OECD-land.

Bildet av at Norge hovedsakelig har en råvarebasert eksportindustri må imidlertid nyanseres. Utnyttelse av naturressursene krever avansert teknologi og høy kompetanse. I tillegg til en høyteknologisk offshore leverandørindustri konkurrerer norske bedrifter globalt i flere andre bransjer som eksempelvis IKT, maritime og marine næringer. Den økte globaliseringen gjør at en stadig større andel av eksportindustrien er bygget på høyteknologisk kompetanse og effektiv ressursutnyttelse. Dette gjelder også for prosessindustrien som tidligere i større grad var basert på rimelig norsk vannkraft og for store deler av sjømatnæringen. Ifølge produktivitetskommissjonen har det de senere årene særlig vært foretak med høy eksport som har bidratt til samlet produktivtetsvekst i fastlandsøkonomien. Et høyt produktivtetsnivå bidrar til at norsk næringsliv hevder seg internasjonalt på tross av et høyt norsk kostnadsnivå.

Våre inntekter fra eksport av tjenester er økende og utgjorde i 2014 over 300 milliarder kroner i løpende priser, det vil si ca. 25 prosent av samlet eksport, eller 46 prosent dersom råolje og



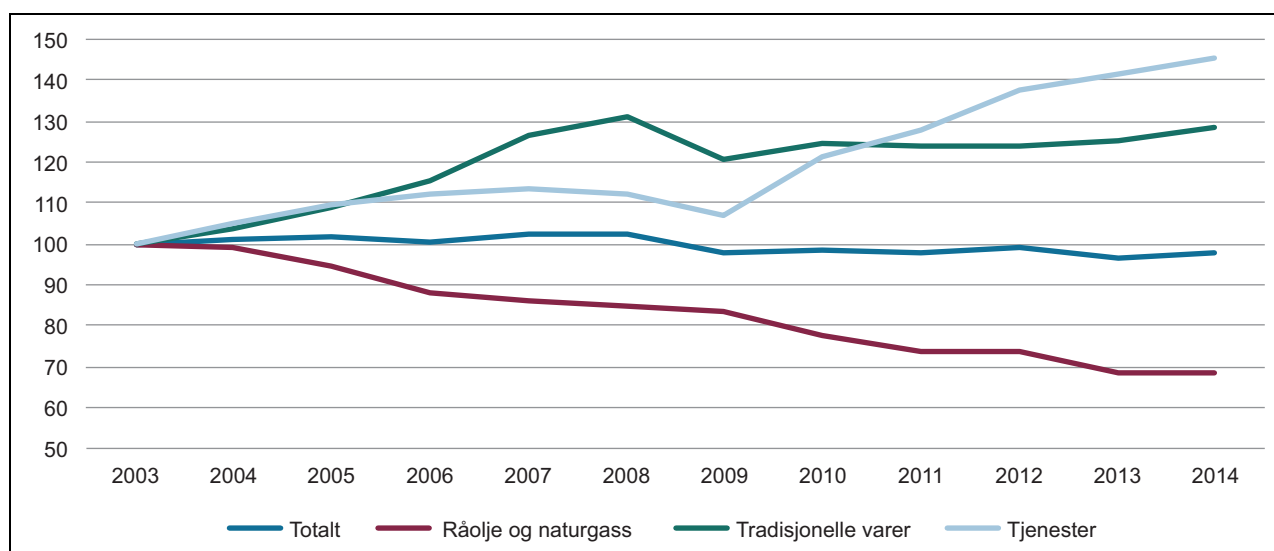
Figur 1.5 Oversikt over norsk eksport utenom olje og gass, 2014

Når eksport av olje og gass tas ut er eksporten av varer og tjenester tilnærmet like stor.

Kilde: SSB, Nasjonalregnskapet.

naturgass trekkes fra (se figur 1.5). Mens skipsfarten tidligere sto for nesten all tjenesteeksport har det nå vokst frem flere tjenestenæringer som har betydelige eksportinntekter. Eksportverdien har økt betraktelig for enkelte tjenestesektorer slik som finans- og forretningstjenester og IKT – ofte i nær tilknytning til skipsfart og olje og gass.

Siden 2003 er volumet av norsk eksport blitt redusert (se figur 1.6). Dette skyldes redusert eksport av olje og gass. Fastlandseksporten har



Figur 1.6 Indeks for norsk eksport 2003–2014

Norsk eksport målt i faste priser. Indeks for 2003–2014, hvor 2003=100.

Kilde: SSB Nasjonalregnskap 2014.

derimot økt med i underkant av 30 prosent i volum siden 2003. Det er særlig økt eksport av tjenester og sjømat som har bidratt til oppgangen. Tjenesteeksporten har økt med hele 45 prosent siden 2003. Tjenester relatert til oljevirkosomhet, sammen med forretnings- og forsikringstjenester har økt betydelig i denne perioden.

1.2.1 Mot nye markeder

Landene vi eksporterer til har endret seg over tid. I 2014 gikk 84 prosent av vår totale vareeksport målt i verdi til Europa. Denne andelen har vært noenlunde stabil fra 1990 til 2014. Ser vi på eksporten fra fastlandet, har imidlertid Europas andel av vår vareeksport blitt redusert fra 83 til 67 prosent i perioden (se tabell 1.2).

Verdien av den samlede handelen med Europa har imidlertid økt klart siden 2000. Økningen var sterkest i perioden etter at mange østeuropeiske land ble en del av det indre marked i 2004. I verdi er handelen med Europa nesten 80 prosent større enn for ti år siden.

De nordiske landene er blant våre aller viktigste samhandelspartnere. Norden mottar 18 prosent av norsk vareeksport fra fastlandsøkonomien og står for 21 prosent av vår totale import. Sverige er norsk fastlandsøkonomis største handelspartner, og mottar om lag 9 prosent av vareeksporten fra fastlandet.

Det siste tiåret har det vært en betydelig vekst i vare- og tjenesteeksporten til land i Afrika, Asia

og til Sør-Amerika. En god indikasjon på denne utviklingen er at norske rederier vurderer Vest-Afrika, Sørøst-Asia, Kina og Brasil til å være blant verdens seks viktigste vekstregioner fremover³. Flere av verdens raskest voksende økonomier er nå i Afrika.

Norges handel med Asia har økt raskt det siste tiåret. Andelen av vareeksporten fra fastlandsøkonomien som går til Asia har i perioden økt fra 7 til 19 prosent, på høyde med Norden. Samhandelen av varer er mer enn doblet siden 2003, særlig på grunn av raskt økende import fra Kina. I tillegg kommer handelen med tjenester som også øker.

Tilsvarende utvikling kan man se for eksporten til de såkalte BRIKS-landene⁴. Norges handel med BRIKS-landene er nesten tredoblet det siste tiåret. De mottar nå 8 prosent av norsk fastlands-eksport av varer, mot 2 prosent i 2000.

For leverandørindustrien er Sør-Korea, Brasil og Storbritannia de tre viktigste markedene. Angola er også i ferd med å bli et svært viktig land. I Sør-Amerika og Afrika har innkjøp av tjenester knyttet til leting og tidlig utbyggingsfase vært relativt sett viktigere enn i resten av verden, ettersom regionene har store ressurser i utviklingsfasen⁵.

³ Norges rederiforbund (2015), Krevende Farvann, Konjunkturrapport.

⁴ BRIKS = Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika.

⁵ Rystad Energy (2014), Internasjonal omsetning fra norske oljeserviceselskaper, rapport til OED, 14. november 2014.

Tabell 1.2 Import og fastlandseksport av varer fordelt på handelsområder

	1990		2000		2014	
	Import	Eksport	Import	Eksport	Import	Eksport
Europa	70 %	83 %	70 %	77 %	69 %	67 %
Norden	25 %	28 %	25 %	24 %	21 %	18 %
Afrika	5 %	1 %	1 %	1 %	2 %	3 %
Asia	9 %	7 %	14 %	10 %	18 %	19 %
Nord- og Mellom-Amerika	14 %	8 %	13 %	11 %	9 %	9 %
Sør-Amerika	2 %	1 %	2 %	1 %	2 %	2 %

Kilde: SSB. Tall i prosent av samlet import og fastlandseksport.

1.2.2 Regionale forskjeller i Norge

Produksjon og verdiskaping foregår over hele landet. Mange eksportrettede virksomheter er lokalisert utenfor de store byene. Gode, forutsigbare rammebetingelser for handel med utlandet er svært viktig for sysselsetting og verdiskaping i hele Norge. Samtidig er det store regionale forskjeller. Konsulentselskapet Menon har, på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, utarbeidet rapporten *Eksport fra norske regioner – Hvorfor så store forskjeller*⁶?

Rapporten viser at for den totale eksporten er det Vestlandet og hovedstadsregionen som har de største andelen. Deler av Nord-Norge og Midt-Norge sammen med innlandet har lavest eksport. De sterkeste eksportregionene finnes langs kysten, fra Telemark til Møre og Romsdal. Hovedstadsregionen utmerker seg med en omfattende tjenesteeksport som i stor grad er knyttet til de store næringsklyngene langs kysten. Målt per sysselsatt eksporterer små arbeidsmarkedsregioner på Vestlandet mest (se tabell 1.3).

Tallene for eksportintensiteten viser at Vestlandsfylkene og Sørlandet har høyest eksportverdi målt per sysselsatt. Tjenester tilknyttet olje og gass utvinning (oljeboring), utenriks skipsfart og reiseliv utgjør de største tjenestenæringene målt etter eksportintensitet

De eksportrettede næringene har hatt en sterk vekst de siste ti årene, mye drevet av åpnere økonomier, global befolkningsvekst og økt etterspørsel fra fremvoksende økonomier. Mye av

Tabell 1.3 Eksport og eksportintensitet fordelt på fylker

Fylke	Eksport (millioner kroner)	Eksport per sysselsatt (tusen kroner)
Hordaland	91,7	566
Oslo	72,7	237
Rogaland	62,9	385
Møre og Romsdal	58,5	711
Akershus	43,6	262
Vest-Agder	28,0	495
Nordland	25,8	423
Vestfold	24,6	375
Buskerud	20,6	278
Telemark	18,3	397
Sør-Trøndelag	17,5	178
Østfold	16,8	229
Sogn og Fjordane	14,7	459
Aust-Agder	8,5	314
Troms	7,7	173
Oppland	7,4	166
Nord-Trøndelag	5,6	172
Hedmark	4,8	92
Finnmark	3,9	202
Ikke fordelt	4,1	
Sum	537,7	

Kilde: Menon (2012)

denne veksten har vært drevet av leverandøriindustrien til oljevirkosomhet, mens øvrige konkurranseutsatte næringer har hatt lavere vekst. En fortsatt global befolkningsvekst, samt vekst i etterspørsel etter energi, vil ifølge rapporten gi

⁶ Menon-rapport 2/2012. For tjenesteeksporten har selskapet forsøkt å kartlegge og inkludere samlet norsk tjenesteeksport som utgjør omlag halvparten av den totale eksporten når olje og gass er holdt utenfor, og fordelt eksporten ut fra hvor sysselsettingen i foretakene faktisk er, ikke hvor f.eks. hovedkontoret er registrert. Materialet er brutt ned på 46 arbeidsmarkedsregioner og 19 fylker.

gode muligheter for sterke norske eksportnæringer som offshore leverandørindustri, maritim næring, sjømatnæringen mv.

Dette kan forsterke de eksisterende regionale forskjellene, selv om det også kan gi muligheter i andre deler av landet. Videre vekst i de aktuelle næringene forutsetter utvikling og bruk av ny og kunnskap. Samtidig finnes det mange utfordringer, også i sterke eksportregionene. Selv om arbeidsmarkedet synes å ha blitt gradvis mindre stramt de siste to årene, bidrar fortsatt mangel på kvalifisert arbeidskraft i enkelte regioner og næringer til å begrense produksjonen.

1.3 Internasjonalisering

De store norske selskapene som står for hoveddelen av norsk eksport, har utviklet seg til flernasjonale selskaper med datterselskaper i utlandet. Denne utviklingen har for alvor skutt fart de siste årene og følger utviklingen globalt med stadig tettere integrasjon av produksjonskjedene. De store flernasjonale selskapene er integrert i globale verdikjeder og produserer innsatsfaktorer, varer og tjenester i en rekke land, med lokale underleverandører som viktige bidragsytere.

Antallet utenlandske datterselskaper som er direkte eller indirekte kontrollert av norske selskaper i utlandet, er ifølge SSB blitt fordoblet i

perioden 2008–2012 til nærmere 4200 selskaper. I 2012 hadde de norskkontrollerte foretakene i utlandet 280 000 ansatte, noe som representerte 40 prosent økning siden 2008. Omsetningen i datterselskapene økte 45 prosent i samme tidsrom. Drøye 3000 av disse selskapene er lokalisert i EU, hvorav om lag halvparten i Norden. Samtidig har Afrika den relativt høyeste økningen i antall selsatte siden 2008, til noe over 6000 i 2012, først og fremst på grunn av økt aktivitet i Angola. Sør-Amerika hadde den største relative økningen i omsetning på 135 prosent i denne perioden til om lag 5 milliarder kr.

I 1980 hadde bare en tredel av de største industriforetakene større omsetning i utlandet enn i Norge, hvorav de fleste var innen gjødsel, metaller og treforedling. Alle de 30 største industrikonsernene hadde også hovedtyngden av sine ansatte i Norge. Etter 1980 er dette bildet blitt betydelig endret. Siden 2000 har over halvparten av de største 30 industrikonsernene flere ansatte i utlandet enn i Norge (se figur 1.7).

Enkelte er bekymret for utflagging av norske arbeidsplasser og at etableringen av datterselskaper gjør at lokomotivene for vekst bidrar mindre til norsk verdiskaping. Etablering av datterselskaper i andre land styrker konkurranseevnen, men gir ikke nødvendigvis direkte bidrag til verdiskapingen i Norge. Denne utviklingen finner sted i alle internasjonalt orienterte næringer. Det vil ver-

Boks 1.2 Næringslivets samfunnsansvar

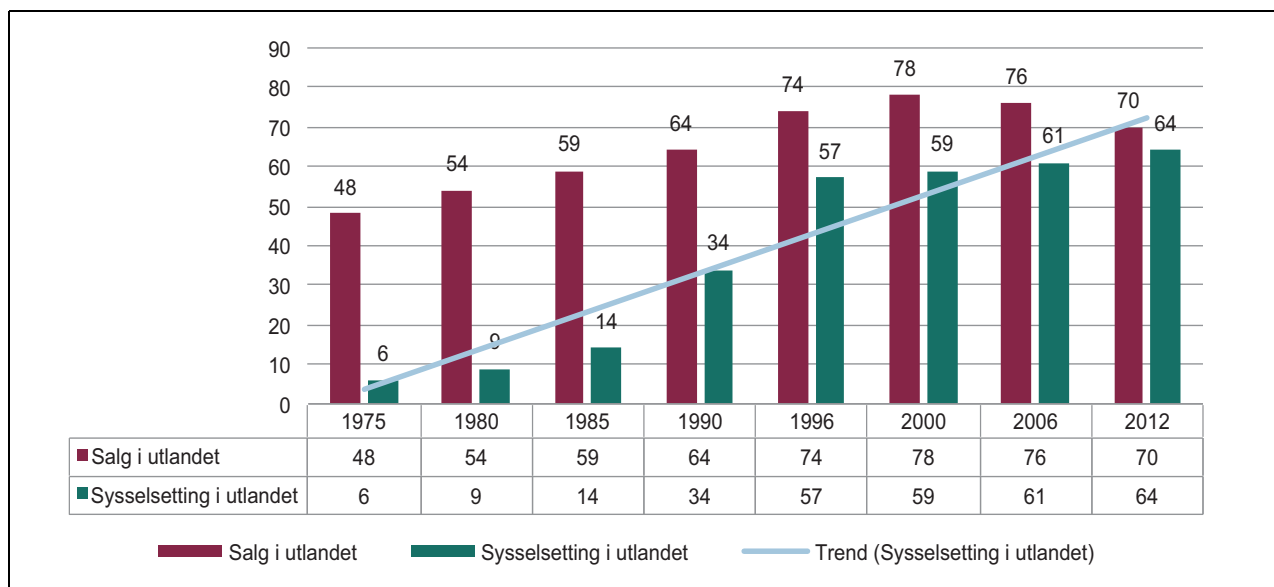
Norske selskaper orienterer seg i økende grad mot og etablerer seg i nye vekstmarkeder. Økt handel på tvers av landegrensene er en del av denne utviklingen. Mange av de raskest voksende økonomiene er land med svakt styresett og lite utviklet lovverk for vern av for eksempel menneskerettigheter og miljø.

Regjeringen forventer at alle norske selskaper tar samfunnsansvar, uavhengig av om de er privat eller offentlig eid, og uavhengig av om de har sin virksomhet i Norge eller andre land. Med samfunnsansvar mener vi her det ansvar selskapene forventes å påta seg for mennesker, samfunn og miljø som påvirkes av virksomheten. Regjeringens forventninger tar utgangspunkt i internasjonale anerkjente retningslinjer som FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter, OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper og ILOs konkrete retningslinjer vedrørende arbeidstakerrettigheter

for multinasjonale selskaper. Korrupsjon utgjør en trussel mot rettferdig global handel og kan bidra sterkt til å bremse utvikling og gi skjeve fordelings effekter. Norge står fast på sin nulltoleransepolitikk overfor korrupsjon.

Stadig flere norske og internasjonale selskaper integrerer samfunnsansvar i sin forretningsstrategi. Selskapene foretar aktsomhetsvurderinger der de kartlegger, forebygger, begrenser og gjør rede for hvordan de håndterer eksisterende og potensiell risiko ved sin virksomhet. Norske myndigheter vil i økende grad bidra med informasjon og veiledning til bedrifter som opererer i krevende markeder.

Samfunnsansvar og ansvarlig næringsliv er mer utfyllende omtalt i Meld. St. 10 (2014–2015) Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken, og Meld. St. 27 (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.



Figur 1.7 Salg og sysselsetting i utlandet

Prosentandel salg og sysselsetting i utlandet av samlet omsetning og totalt antall ansatte 1975–2012, for de 30 største norske industrikonsern.

Kilde: Heum (2013) Vekst og internasjonalisering i norske storforetak. SNF arbeidsnotat nr. 39/13.

ken være mulig eller ønskelig å reversere denne utviklingen. Uten avskalling av jobber som ikke har høy nok lønnsomhet, ville ikke norsk næringsliv kunne bære det høye norske lønnsnivået. Eksposering for konkurranse og utnyttelse av internasjonal arbeidsdeling er en viktig forutsetning for å opprettholde konkurranseevnen.

1.4 Åpenheten mellom Norge og utlandet

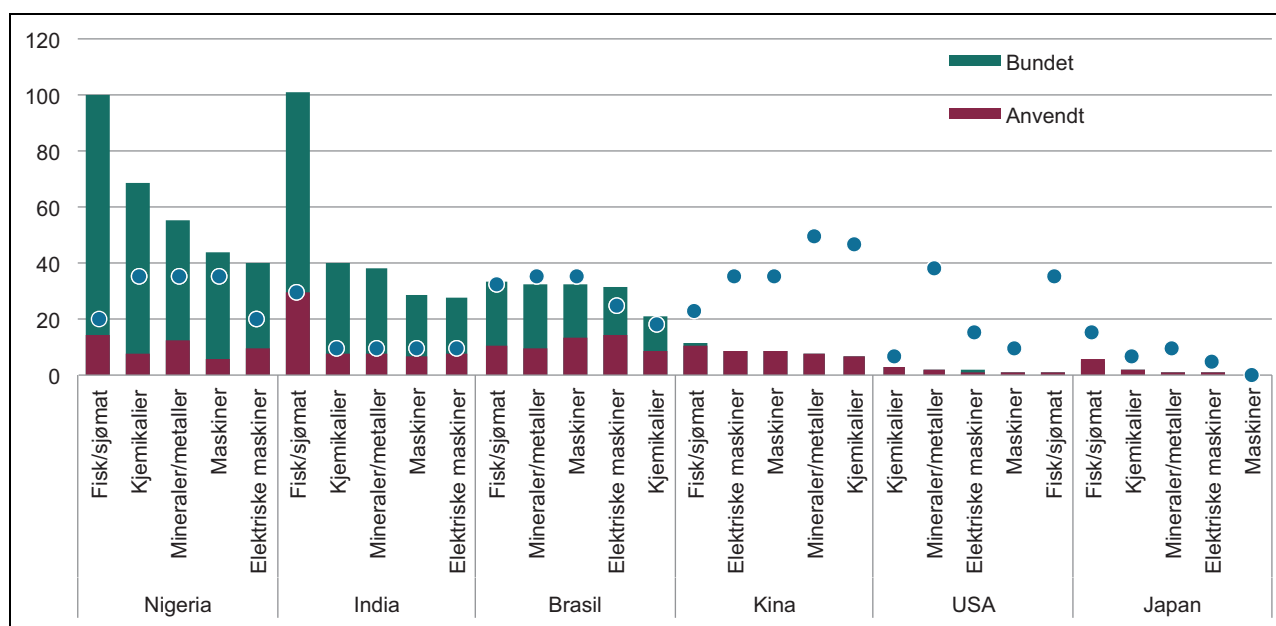
1.4.1 Internasjonale markeders åpenhet for norske handelsinteresser

Norske bedrifter møter relativt lave tollsatser på mange viktige eksportmarkeder. Dette skyldes hovedsakelig at tollnivå internasjonalt er redusert gjennom det multilaterale handelssystemet og at EØS-avtalen eliminerer toll for det meste av norsk eksport til EU. Norge har også 25 frihandelsavtaler gjennom EFTA-samarbeidet samt to bilaterale avtaler.

Samtidig utgjør markedene hvor Norge ikke har ferdigforhandlet frihandelsavtaler en stadig økende andel av den globale økonomien og verdenshandelen. På en rekke av disse markedene gjenstår det til dels betydelige tollhindre. Figur 1.8 viser hvilke tollsatser som benyttes på viktige eksportsektorer for Norge hos et utvalg viktige land i verdenshandelen hvor Norge ikke har frihandelsavtale i dag.

Figuren viser at tollnivåene varierer stort mellom land, med relativt lave tollhindre inn til USA og Japan. For de markedene og sektorene hvor tollbeskyttelsen er av stor betydning, vil land som inngår frihandelsavtaler med disse landene kunne få til dels store konkurransefortrinn. Figuren viser også at tollsatsene for enkeltprodukter er vesentlig høyere enn gjennomsnittet. Samtlige land i figuren, med unntak av Japan, anvender tollsatser på 30 prosent eller høyere for én eller flere varer. Videre viser figuren at Norge er sårbar for reversering av åpenhetsnivået hos en rekke land. Særlig India, Brasil og Nigeria (så vel som en rekke andre land som ikke inngår i tabellen) har betydelig fleksibilitet til å øke tollbeskyttelsen fra dagens nivå.

Det er også på tjenesteområdet til dels stor variasjon mellom land, og det gjenstår betydelige begrensninger på handel med tjenester i viktige markeder for norsk næringsliv. OECD har utarbeidet en indeks (STRI – *Services Trade Restrictiveness Index*) som anslår hvor åpne ulike land er for handel med tjenester for en rekke sektorer, det vil si utenom regionale avtaler og andre preferanseordninger (se figur 1.9). I denne figuren, hvor et resultat på 0 tilsier full åpenhet, og 1 tilsier at markedet er helt lukket, anses samtlige land å være mer restriktive enn OECD-gjennomsnittet på minst ett av områdene forsikringstjenester, ingeniør-, skipsfart- og telekommunikasjonstjenester. Avtaler som gir økt markedsadgang og forutsigbarhet for handel med tjenester, vil kunne



Figur 1.8 Tollhindre i utvalgte land

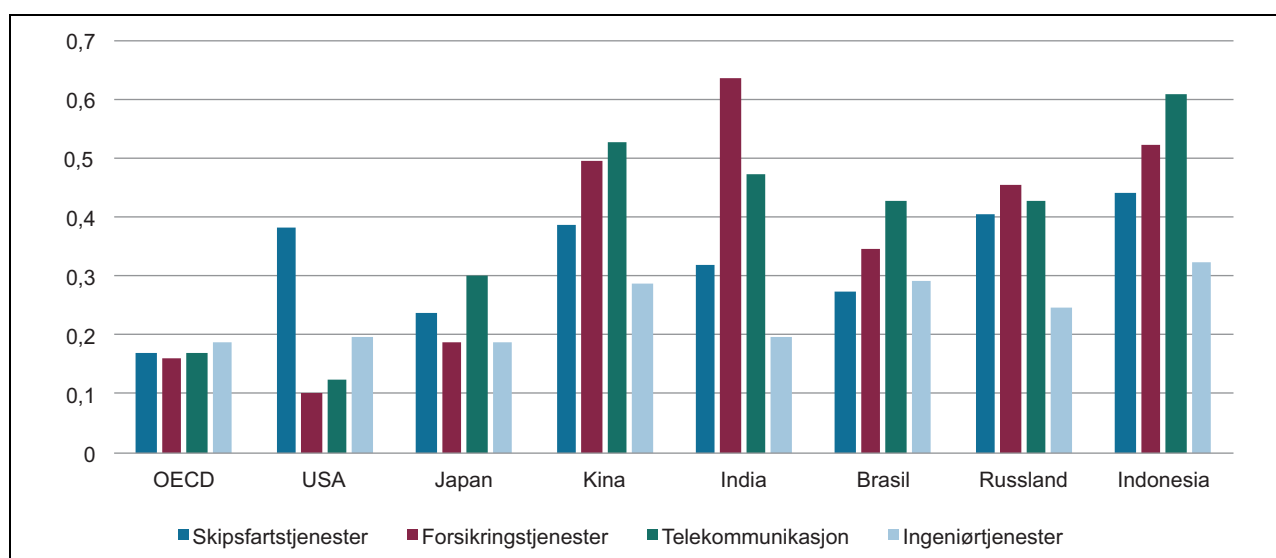
Anvendte og bundne (dvs øvre tillatt) gjennomsnittlige tollsats (MFN) i 2014, samt høyeste anvendt tollsats, for viktige eksportsektorer for Norge, i utvalgte land Norge ikke har frihandelsavtale med.

Kilde: WTO, ITC, UNCTAD (2014). World Tariff Profiles 2014.

spille en viktig rolle i å sikre muligheter for norsk næringsliv på viktige markeder.

Norsk avhengighet av handel gjør oss sårbare for proteksjonistiske tiltak. *Global Trade Alert* overvåker tiltak som påvirker handelen. De har registrert 323 tiltak fra 60 ulike land siden 2008 som de anser det som høyst sannsynlig at skader norske handelsinteresser. Statistikken gir ikke indikasjoner på omfanget av skaden fra hvert

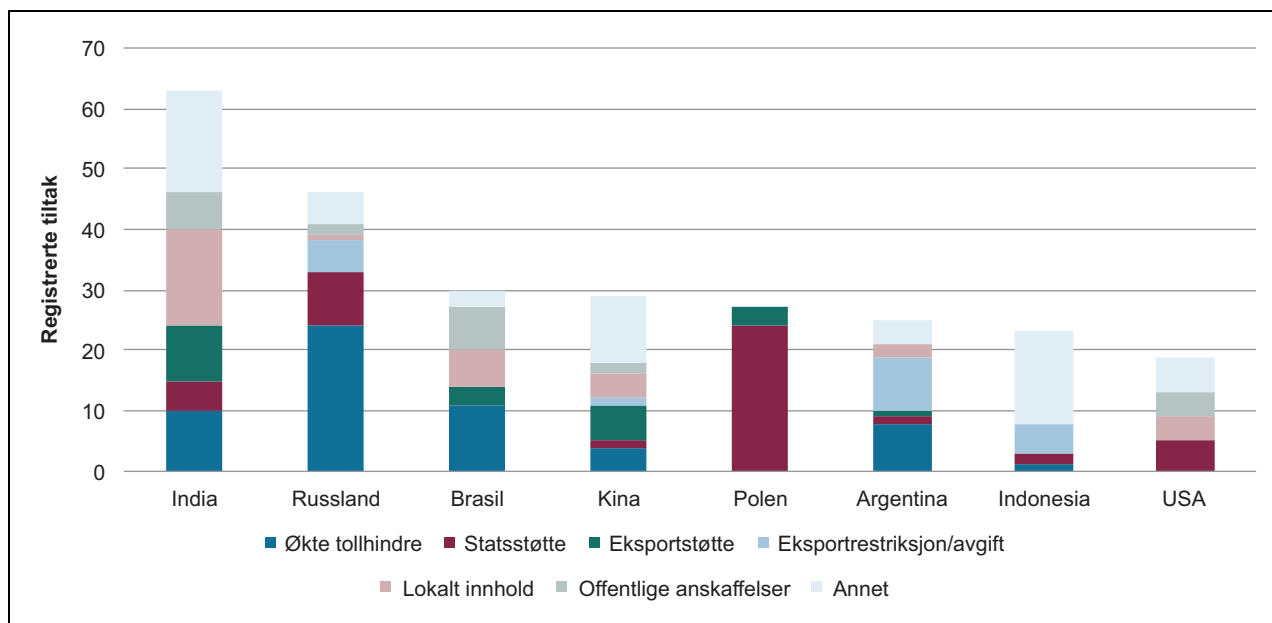
enkelt tiltak, og er ikke komplett, men gir en indikasjon på typer tiltak som er mest utbredt og hvilke land som benytter seg av disse. Figur 1.10 gjengir de landene som er oppført med ti eller flere tiltak. Disse er i all hovedsak (med unntak av Polen) land som Norge ennå ikke har frihandelsavtale med, hvor India, Russland og Brasil topper listen. Økte tollhindre er den mest utbredte for-



Figur 1.9 Restriksjoner på handel med tjenester

OECDs «Services trade restrictiveness index» (STRI) for viktige norske eksportsektorer hos et utvalg land.

Kilde: OECD (2014).



Figur 1.10 Tiltak innført til skade for norske interesser – antall og fordeling

Kilde: Global Trade Alert (2014). Russland inkluderer tollunionen mellom Russland, Kasakhstan og Hviterussland. Brasil og Argentina inkluderer tiltak innført gjennom Mercosur (tollunion mellom Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay og Venezuela). Enkelte tiltak kan bli telt flere ganger, dersom de registreres i flere kategorier, som f.eks. offentlige anskaffelsesprosedyrer som inneholder krav om lokalt innhold (gjelder bl.a. USA).

men for proteksjonistiske tiltak, fulgt av statsstøtte/redningspakker og krav om lokalt innhold.

Parallelt med denne utviklingen møter produsenter stadig flere tekniske- og andre typer kvalitetskrav. Utviklingen går riktignok klart i retning av at tekniske standarder blir internasjonale, men det er flere eksempler på at tekniske krav hindrer handel over landegrensene. Norske sjømateksporthører møter stadig flere sanitære krav og ulike krav til dokumentasjon av mattrygghet og fiskehelse.

1.4.2 Åpenheten i det norske marked for utlandet

Norge har en åpen økonomi for varer, tjenester og investeringer fra utlandet. Vår åpenhet er delvis et resultat av internasjonale forpliktelser gjennom handelsavtaler som WTO, EFTA, EØS og bilaterale frihandelsavtaler, men også i betydelig grad av bevisst liberalisering basert på egeninteresse og innenrikspolitiske avveininger.

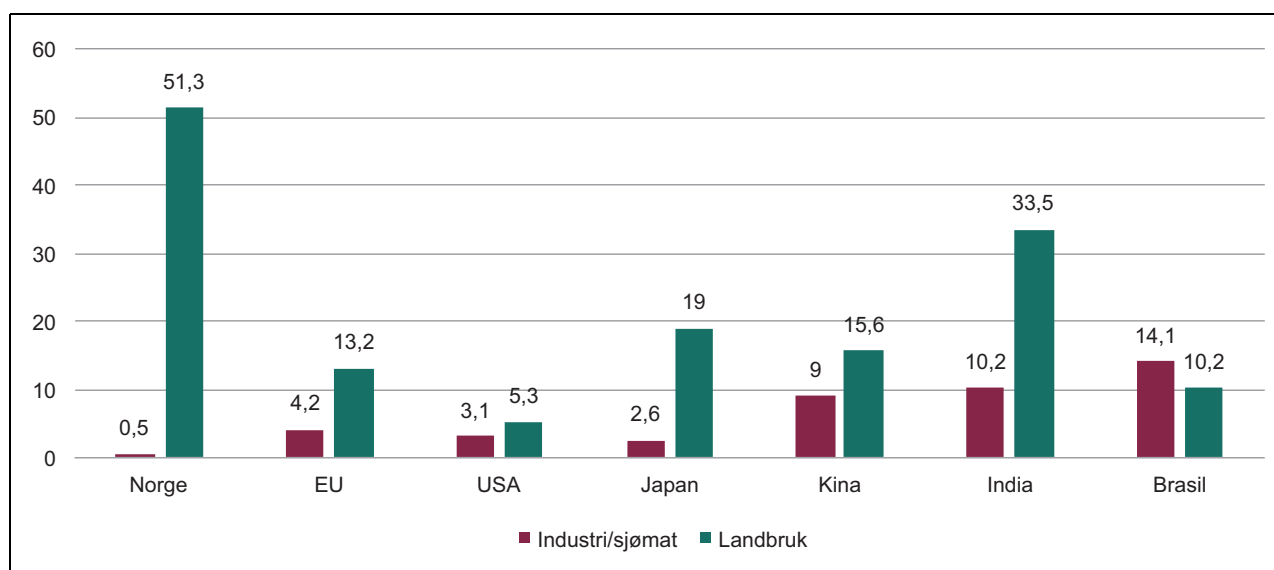
Normalt fører toll til økte produksjonskostnader for det hjemlige næringslivet, samt dyrere varer for forbrukerne. Videre hemmer toll den økonomiske gevinsten ved handel knyttet til utnyttelse av et lands relative fortrinn i produksjon av varer og tjenester, og begrenser muligheten for å utnytte stordriftsfordeler, spesialisering og spredning av risiko. I tillegg påføres bedrifter

og myndigheter kostnader forbundet med administrasjon av tollregler. Norge er således tjent med å ha en liberal handelspolitikk. Norge har kun 0,07 prosent av verdens befolkning, men står for 0,48 prosent av verdens vareimport og 1,13 prosent av verdens tjenesteimport⁷.

For industrivarer ilegges det toll kun på enkelte klær og andre ferdige tekstilvarer som håndklær, duker og gardiner. Tollsatsene for disse varene varierer fra 5,6 til 10,7 prosent av tollverdien. Deklarert toll på industrivarer utgjorde 848 millioner kroner i 2013. Figur 1.11 viser gjennomsnittlig anvendte tollsats i Norge og i utvalgte andre land i 2013. Stor grad av tollfrihet for industrivarer reflekteres i figuren ved at gjennomsnittlig tollsats for industrivarer og fisk er 0,5 prosent.

For landbruksvarer er gjennomsnittlig tollbeskyttelse i tolltariffen (beregnet til 51,3 prosent i 2013) svært høy i internasjonal sammenheng. Nesten halvparten av tollsatsene er imidlertid tollfrie også for landbruksprodukter, og moderate for flere varesektorer, mens tollsats for enkelte sensitive landbruksvarer er på et nivå som normalt ikke muliggjør import. Markedsadgangen for landbruksvarer reguleres i tillegg gjennom importkvoter, hvor mindre kvanta kan importeres tollfritt eller til lavere toll. Tollsatsene kan være

⁷ WTO (2014) Trade profiles 2014. Tall for eksport er henholdsvis 0,82 prosent (varer) og 0,87 prosent (tjenester).



Figur 1.11 Gjennomsnittlig anvendt toll

Kilde: WTO, ITC, UNCTAD (2014) World Tariff Profiles 2014. (Alle tall gjelder 2013).

lavere for både landbruks- og industrivarer fra frihandelspartnere og utviklingsland som omfattes av norske preferanseordninger. For minst utviklede land (MUL) og lavinntektsland er tollsatsene null for alle varer.

Også på tjenesteområdet har Norge et relativt åpent marked i internasjonal sammenheng. Det indre marked i EØS skal sikre at tjenester kan tilbys og mottas i hele området, uavhengig av den nasjonale opprinnelsen til tjenesteyteren. EØS-avtalens artikkel 31 forbyr restriksjoner på etableringsadgangen og artikkel 36 og 37 gir regler om fri bevegelse av tjenester på midlertidig basis. En tjenesteyter som er etablert i en EØS-stat, skal fritt kunne tilby tjenestene sine til kunder i andre EØS-stater. På samme måte har en tjenestemottager rett til fritt å handle tjenester av tjenesteytere etablert i andre EØS-stater. Dette kan for eksempel være en polsk snekker som tar et oppdrag i Norge, en norsk kunde som kjøper advokattjenester fra et spansk firma eller en norsk pasient som får utført tannbehandling i Romania.

Tjenesteloven gjennomfører tjenstedirektivet og trådte i kraft i norsk rett 28. desember 2009. Loven inneholder regler om etablering, midlertidig tjenesteyting og administrativt samarbeid i det indre marked. Tjenesteloven omfatter i utgangspunktet alle økonomiske tjenester, med mindre tjenesten er eksplisitt unntatt i loven. Viktige områder som er unntatt fra loven, er arbeidsretten og trygdlovgevingen. Videre er helsetjenester og finansielle tjenester unntatt fra loven.

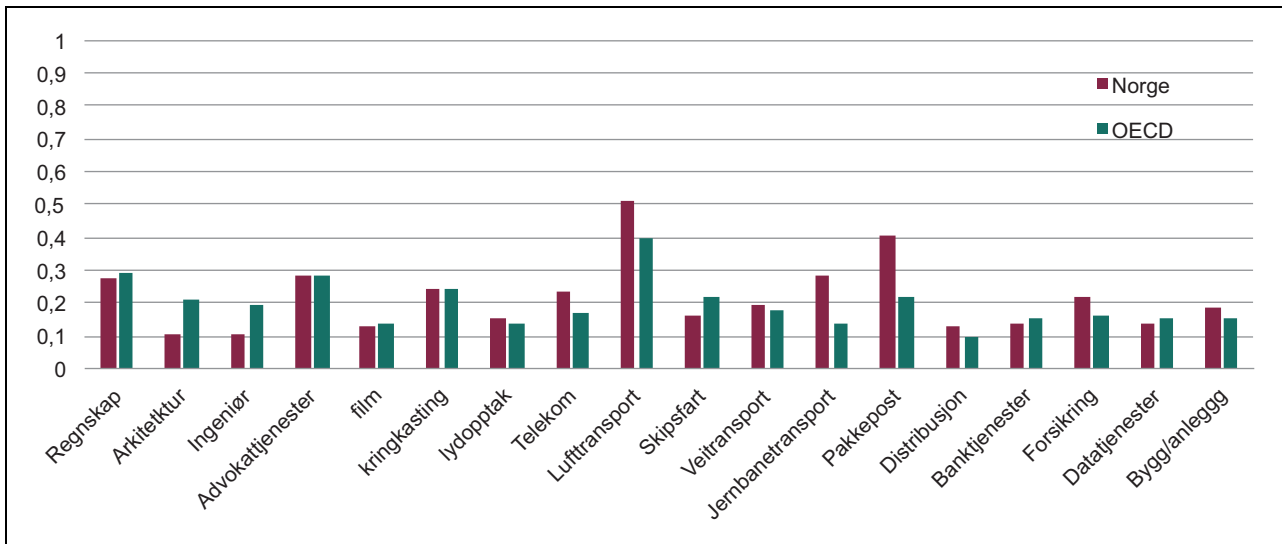
Ifølge OECDs «Services Trade Restrictiveness Index» er Norge mer enn gjennomsnittlig restrikt-

tiv for 8 av 18 sektorer (se figur 1.12). OECD peker på at regler om at daglig leder og minst halvparten av styrene i selskap skal bo i Norge eller være EØS-borger og bo i et EØS-land, kan legge hindringer i veien for etableringer i Norge. Rettigheter knyttet til offentlige anskaffelser gjelder også kun for EØS-land og land tilknyttet WTO-avtalen om offentlige anskaffelser⁸. Ikke minst påpekes det at myndighetene har en prominent rolle i økonomien gjennom statlig eierskap. Norge anslås mest lukket for lufttransport, jernbanetransport, pakkepost og advokattjenester. På den annen side er Norge generelt ett av de mest åpne landene for personbevegelser i forbindelse med tjenestehandel. Også handel med arkitekt-, ingeniør- og skipsfartstjenester er relativt åpen sammenlignet med gjennomsnittet i OECD.

Norge scorer høyt på internasjonale rangeringer innen konkurransekraft og attraktivitet for næringslivet. I Verdensbankens *Doing Business 2015* rangeres Norge som nummer seks i verden, med Singapore på topp og Danmark (4. plass) som eneste europeiske land som er rangert høyere enn Norge.

Verdens økonomiske forum (WEF) rangerer Norge som verdens 11. mest konkurransedyktige

⁸ OECDs angivelse av hvem som har rettigheter knyttet til offentlige anskaffelser er ikke helt presis. I henhold til lov om offentlige anskaffelser § 4 er rettighetshavere etter loven virksomheter som er opprettet i samsvar med lovgivningen i en EØS-stat og har sitt sete, hovedadministrasjon eller hovedforetak i en slik stat. Det samme gjelder virksomheter som er gitt slike rettigheter etter WTO-avtalen om offentlige innkjøp eller andre internasjonale avtaler som Norge er forpliktet til å følge.



Figur 1.12 Norske restriksjoner på tjenestehandel

Basert på OECDs STRI. 1 tilsvarer helt lukket, 0 tilsvarer helt åpent.

Kilde: OECD 2014

økonomi. Norge oppnår høyest ranking på makroøkonomiske forhold (1. plass), basert på bl.a. lav inflasjon og solide statsfinanser. Teknologi (4. plass) og institusjoner (5. plass) trekkes også frem som særlige styrker for norsk konkurransekraft. Markedsstørrelsen (50. plass) trekker ned, i tillegg til blant annet effektiviteten i varemarkedet (24. plass). Relativt høyt skattenivå på selskapsverskudd samt tollvernet og landbrukspolitikken er i tillegg med på å trekke ned rangeringen.

Slike rangeringer har likevel sine klare begrensninger. En lav rangering på enkeltområder er ikke nødvendigvis grunn til bekymring og høye rangeringer kan skjule behov for forbedringer. Åpenhet er ikke et selvstendig mål, men et virkemiddel som har vært avgjørende for norsk vekst og velstand. Restriksjoner og reguleringer reflekterer i stor grad politiske valg og avveininger. Rangeringer og andre analyser for å se norsk økonomi i et internasjonalt og handelspolitisk perspektiv, kan likevel være nyttig for å illustrere kostnader og ulemper ved gjenværende restriksjoner, slik at disse politiske valgene og avveiningerne kan foretas på best mulig grunnlag.

1.4.3 Hjemlige reformer

I forhandlinger av handelsavtaler defineres ofte eksportinteresser som å være offensive mens importsiden betegnes som defensiv. Dette skyldes sannsynligvis at vilkårene for eksport bestemmes av utenlandske myndigheter mens vi selv beslutter importvilkårene. Vi kan selv åpne for import,

men trenger internasjonale avtaler for å få tilsvarende betingelser for våre eksportinteresser.

For norsk økonomi og næringsliv er derimot åpenhet for import minst like viktig som markedsadgang for vår eksport. En kontinuerlig global konkurranse krever løpende forbedring og skjerping av rammebetingelser og infrastruktur. Det forutsetter konkurranse med, og åpenhet for, import av nye ideer og teknologier.

Handel bedrer ressursallokeringen og produktiviteten i økonomien. Det tillater oss å konsentrere produksjonen der den er mest effektiv. Eksport gir norske produsenter større muligheter til å høste stordriftsfordeler, mens import gir oss større vareutvalg og lavere priser. Konkurranse fra utlandet bidrar til mer effektiv produksjon i Norge ved at en kan ha større enheter uten at konkurransen blir for liten. Dette er spesielt viktig for en liten økonomi som den norske. Både import og eksport bidrar dermed til å øke den samfunnsøkonomiske effektiviteten og høyne velstandsivået.

Åpenhet for import kan også gagne eksportrettet virksomhet. I Sverige har Kommerskollegiet beregnet at halvparten av de innkrevde tollavgiftene stammer fra import av innsatsvarer som benyttes i svensk produksjon, og at 60 prosent av dette går til produksjon for eksport. Fraværet av liberalisering bidrar dermed til å svekke svensk industris konkurranseevne i forhold til land som praktiserer tollfrihet. Et eksempel på land som har tatt konsekvensen av dette er Canada. Som ledd i tiltak for styrking av nasjonal industri og økt attraktivitet for integrering i globale verdikjeder

fjernet de ensidig tollbeskyttelsen for over 1 750 varer i 2009 og 2010. I Norge ble 114 varelinjer med tollavgift på mindre enn en krone per kg, satt til null fra 1. januar 2015, etter forslag fra Regjeringen Solberg. Denne omleggingen ble vurdert å ha minimal betydning for norsk jordbruksproduksjon.

Det er i tillegg i Norges interesse å være blant landene som går foran i å være tilbakeholden med å innføre kommersielt begrunnede proteksjonistiske tiltak. Selv om blant annet WTO-regelverket legger begrensninger på staters mulighet til å hin-

dre adgang til sine markeder er det like fullt betydelig handlingsrom innenfor WTOs regelverk til å treffe tiltak som begrenser handelen. Det er i Norges interesse at dette handlingsrommet ikke utnyttes. Å avstå fra selv å benytte handelstiltak bidrar til å gjøre Norge til en ansvarlig og forutsigbar aktør i internasjonal handelspolitikk.

Regjeringen vil videreføre norsk praksis med ikke å benytte seg av restriktive handelstiltak. Dette innebærer også at det ikke er aktuelt å benytte handlingsrommet i WTO til å øke tollsatsen.

2 En global økonomi

Verdensøkonomien er inne i en periode kjennetegnet av raskt økende økonomisk integrasjon mellom land over hele verden – den økonomiske side av fenomenet som betegnes som globalisering. I denne prosessen knyttes de nasjonale markedene tettere sammen. Lavere transaksjonskostnader som følge av teknologisk utvikling og politiske og institusjonelle endringer, ligger bak. Prosessen pågår både i markeder for varer, tjenester, arbeidskraft, kapital og råvarer.

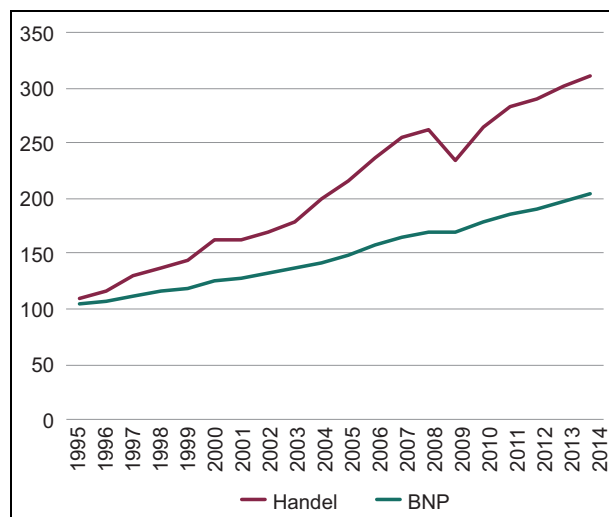
Økt økonomisk integrasjon er ikke et nytt fenomen, men har i varierende grad kjennetegnet tidligere perioder i historien. Den første betydelige globaliseringsepisoden i moderne tid fant sted fra midten av 1800-tallet frem til første verdenskrig. Denne perioden var preget av både industrialisering og økende handel, og mange av dagens industriland la i disse årene den verste fattigdommen bak seg.

Globaliseringsprosessen vi i dag er inne i, startet i industrilandene rundt 1950 med bl.a. en gradvis mer åpen handelspolitikk som følge av samarbeidet i OEEC/OECD og GATT, og Japans inntreden i verdensøkonomien. Globaliseringsprosessen har tiltatt i styrke de siste 25 årene. Siden begynnelsen av 1980-årene er det særlig ytterligere to store omveltninger som har bidratt til at prosessen har skutt fart.

Den største omveltningen var at Kina, India og andre fremvoksende økonomier i varierende grad valgte å åpne seg mot omverden på samme måte som flere asiatiske land hadde gjort tidligere. Kinas inntreden i WTO i 2001 er en særlig milepæl. Sammenliknet med land som har blitt integrert i verdensmarkedet tidligere, har disse landene store befolkninger med et lavt inntektsnivå. Den andre omveltningen var slutten på den kalde krigen og Sovjetunionens sammenbrudd ved inngangen til 1990-årene. Som følge av denne omveltningen, orienterte land i den tidligere østblokken seg i retning av vestlige land, både politisk og økonomisk.

Den politiske og teknologiske utviklingen de siste tiårene har bidratt til at internasjonal handel med varer og tjenester har vokst betydelig raskere enn den samlede produksjonen (se figur 2.1). Som andel av verdens samlede BNP, har verdenshandelen ifølge Verdensbanken økt fra om lag 40 prosent i 1980 til om lag 60 prosent i dag. Bedrifter har i økende grad internasjonalisert produksjonen. Ulike land kan spesialisere seg innen ulike deler av et produksjonsforløp og trenger i mindre grad å fokusere på å produsere bestemte typer ferdigvarer.

Samtidig utføres en rekke tjenester, som bl.a. kundebehandling og IT-programmering, nå på tvers av landegrensene. Veksten i internasjonale kapitalbevegelser har vært enda raskere enn for varer og tjenester. Det har også vært en økning i internasjonal migrasjon de siste årene.



Figur 2.1 Vekst i verdenshandelen og «globalt BNP» 1995–2014

Handelen med varer og tjenester er tredoblet siden etableringen av WTO i 1995, samtidig som verdens BNP er fordoblet. Det innebærer at verden blir tettere integrert.

Kilde: OECD Economic outlook no. 96 (november 2014). Begge serier basert på faste priser. 1994=100.

2.1 Deregulering, finanskriser og internasjonalt samarbeid

En sentral drivkraft bak globaliseringen er nedbyggingen av nasjonale hindringer mot økonomisk virksomhet over landegrensene. Mange land fører i dag en mer åpen økonomisk politikk enn tidligere, og tollsatser er betydelig redusert. I tillegg har en rekke land gjennomført politiske, juridiske og administrative reformer eller inngått avtaler som gjør det billigere og tryggere å investere og drive virksomhet på tvers av landegrensene.

Fall i transport- og kommunikasjonskostnader har bidratt sterkt til økt internasjonalt samkvem. Samtidig har teknologisk fremgang og utbyggingen av internett i betydelig grad redusert kostnadene ved å behandle og overføre informasjon. Dette har gjort internasjonale transaksjoner og internasjonal handel enklere og billigere. Videre har det blitt enklere og mer lønnsomt å dele opp fremstillingen av den enkelte vare i ulike produksjonsprosesser.

Globaliseringen har gitt økt levestandard både i industriland og utviklingsland og bidratt til å løfte flere hundre millioner mennesker ut av fattigdom. Mange land, særlig i Asia, har opplevd rask økonomisk vekst, mens andre, særlig i Afrika, har blitt hengende etter. Land som Ghana, Nigeria, Uganda og Rwanda har imidlertid hatt høye vekstrater de siste årene. Noe av årsaken til de store forskjellene er ulik grad av deltakelse i det internasjonale økonomiske samkvemmet. Det er godt empirisk belegg for å hevde at økt handel bidrar til raskere økonomisk vekst.

Også økt kapitalmobilitet, særlig ved direkte investeringer, bidrar til raskere økonomisk vekst. OECD peker på at økt åpenhet bidrar til mer effektiv allokering av kapital generelt, at direkte investeringer åpner for overføringer av kunnskap og teknologi, og at bedrifters mulighet til å etablere virksomhet i flere land bidrar til en mer effektiv internasjonal arbeidsdeling.

Den klassiske teorien for internasjonal handel tilsier at utnyttelse av absolutte og relative fortrinn som grunnlag for spesialisering vil øke samlet produksjon. Det er imidlertid ikke gitt at alle får glede av denne velstandsøkningen. Innad i et land vil noen næringer tjene og andre tape som følge av handel. Også forholdet mellom priser på arbeid og kapital, dvs. lønn og kapitalavkastning, vil ofte endre seg. Slike endringer kan være viktige drivere for nyskaping og vekst, men på kort sikt vil noen grupper, næringer eller regioner, tape. Overflytting av arbeidskraft til bedrifter og

næringer med høyere lønnsevne er en normal del av endringene i økonomier som vokser.

En omstillingsdyktig økonomi er en forutsetning for fullt ut å kunne høste gevinstene ved globalisering. Særlig viktig er det å ta vare på arbeidsstyrken som er samfunnets viktigste ressurs. Utdanning og kompetanse har spesielt stor betydning. Det er også avgjørende at arbeidsmarkedet er fleksibelt, samtidig som det etableres sosiale sikkerhetsnett. Rigide reguleringer som låser arbeidskraften til en bestemt bedrift eller næring, kan bremse omstillingsevnen. En annen forutsetning er stabile, forutsigbare rammebetingelser både nasjonalt og gjennom internasjonale avtaler.

2.1.1 Finanskrisen og behovet for internasjonalt samarbeid

Internasjonalt samarbeid og koordinering er en avgjørende faktor for at alle land skal kunne lykkes i en globalisert økonomi. Den globale finanskrisen i 2008–2010 illustrerer at land er sårbare. Den økonomiske åpenheten som følger med globalisering, gjør at negative hendelser lettere sprer seg på tvers av landegrensene.

Krisen førte til at internasjonale handelsstrømmer falt med om lag 11 prosent i 2009. Handelen tok seg deretter opp igjen og nådde førkrisenivået ved utgangen av 2010. Nedgangen i verdenshandelen var en vekker om hvor tett økonomiene er sammenvevet.

Den forholdsvis raske oppturen skyldtes i en betydelig grad at myndighetene gjennomgående avholdt seg fra å iverksette proteksjonistiske handelspolitiske tiltak i motsetning til det vi har sett etter tidligere økonomiske kriser. Under den store depresjonen på 1930-tallet var for eksempel ryggmargsrefleksjonen på økonomisk nedgang i de aller fleste land økt proteksjonisme. Resultatet var handelskriger, en fullstendig kollaps av verdenshandelen og en dyp og langvarig nedgangstid i alle land som hadde tatt del i den globale arbeidsdelingen.

Det finnes trolig flere medvirkende årsaker til at nasjonale myndigheter for det meste har avstått fra handelshindrende politikk under den seneste krisen. Én årsak er at verden har tatt lærdom fra den store depresjonen på 30-tallet. I hele etterkrigstiden har de industrialiserte landene hatt som utgangspunkt at retten til å handle på tvers av landegrensene er avgjørende for velstand og stabilitet. Det synes i dag å være allment akseptert blant de fleste politikere at en viss grad av økonomisk åpenhet er en forutsetning for økonomisk vekst.

En annen årsak er at det globale produksjonsmønsteret har endret seg i løpet av de siste tiårene. Det har blitt lettere å dele opp fremstillingen av den enkelte vare i ulike produksjonsprosesser, og globale produksjonskjeder har oppstått der arbeidsoppgaver kan utføres billigst. Mange næringer er dermed blitt avhengige av å kjøpe billige innsatsfaktorer fra utlandet. Dette nye produksjonsmønsteret gjør kostnadene ved proteksjonisme høyere enn de var før.

En tredje årsak er forpliktelsene land har påtatt seg i WTO. Det multilaterale handelssystemet har fungert som et vern mot proteksjonisme, og medlemslandene vegrer seg for å bryte sine forpliktelser. WTO overvåker medlemslandenes handelspolitikk, fungerer som et forum for diskusjon og har et tvisteløsningssystem som sørger for håndhevelsen av WTO-regelverket.

Den globale finanskrisen belyste også områder der internasjonalt økonomisk samarbeid og den økonomiske politikken var mangelfull. Blant annet er det behov for sterkere offentlige finanser og bedre regulering av finanssektoren, både innen land og på tvers av landegrensene.

2.2 Forskyvninger av økonomisk og politisk makt

Til tross for moderat vekst i de tradisjonelle industrilandene siden finanskrisen, er den globale økonomien samlet sett inne i en periode med vedvarende vekst. Verdensøkonomien anslås i dag å være mer enn dobbelt så stor som i 1995, og frem mot 2055 spår OECD en vekst som innebærer en ytterligere tredobling¹. Utviklingsland og fremvoksende økonomier ventes å stå for størsteparten av denne veksten. Den økonomiske veksten er langt raskere enn veksten i befolkningen som forventes å øke med 30 prosent, fra 7,3 milliarder til 9,6 milliarder mennesker, innen 2050².

Ved årtusenskiftet hadde den gjennomsnittlige verdensborgeren en årsinntekt tilsvarende ca. 10 000 dollar – på linje med nivået i dagens Sør-Afrika. I 2015 er nivået 14 500 dollar – tilsvarende nivået i mellominntektsland som Tyrkia. Innen 2055 forventer OECD at det vil ha steget til over 38 000 dollar – på linje med land som Australia og Canada i dag³.

¹ OECD (2014). World economic outlook 96 (november 2014) og 95 (Long-term baseline projections, mai 2014). Globalt BNP malt i faste priser.

² UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013).

Gjennomsnittstallene er en indikasjon på en hurtig klassereise for store deler av verdens befolkning, men skjuler store forskjeller mellom og innad i land. Det er først når en går bak gjennomsnittstallene en kan forstå endringskreftene verdensøkonomien står midt oppe i, med store ringvirkninger for utvikling, maktfordeling og internasjonalt samarbeid.

Globalisering har også kraftig forsterket den gjensidige avhengigheten mellom land. Målt i faste priser er verdenshandelen mer enn tredoblet i løpet av WTOs første 20 år fra 1995 til 2015⁴. For mange er inntekts- og velstands nivå i stor grad tuffet på et omfattende økonomisk og politisk samkvem med omverdenen, spesielt for små og mellomstore land.

En rekke utviklingsland har opplevd en økonomisk utvikling uten sidestykke de siste 40 årene. Denne utviklingen har de siste tiårene vært mest merkbar blant folkerike land i Asia. Verdens økonomiske tyngdepunkt blir således gradvis forskjøvet fra den transatlantiske markedsplassen mot sør og øst.

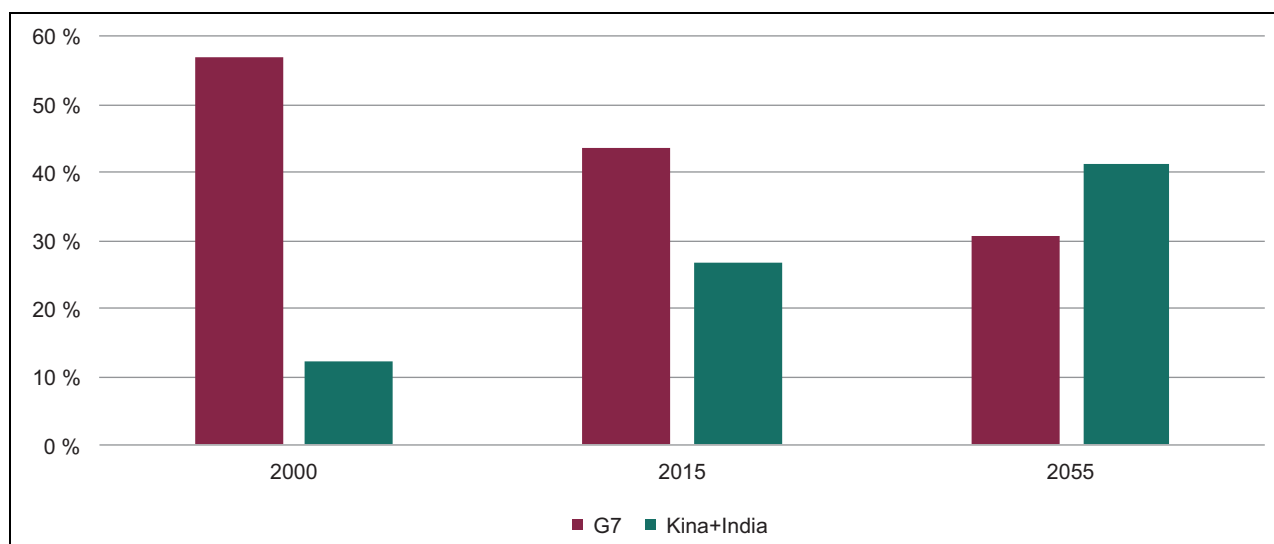
I år 2000 ville markedsadgang til G7-økonomiene gitt adgang til nesten 60 prosent av verdensøkonomien. Det var derfor ikke overraskende at dagsordenen for økonomisk samarbeid og åpning av markeder var konsentrert om de rikere landene. 15 år senere har G7-landenes andel av verdens BNP sunket til under 45 prosent, og innen 2050 antas den å falle ned mot 30 prosent. Kina og Indias samlede størrelse anslås å vokse fra 12 prosent av verdensøkonomien i år 2000 til 40 prosent i 2050 (se figur 2.2). Kinas økonomi var i 1980 jevnstor med de nordiske landene til sammen. I 2015 er den estimert å være over 13 ganger så stor⁵.

Etter hvert som veksten fortsetter vil store deler av verden ha tilbakelagt de tyngste løftene med å få mennesker ut av ekstrem fattigdom. Den neste store trenden vil være en dramatisk vekst for den globale middelklassen. I en analyse fra 2013 fra *Ernst & Young* defineres den globale middelklassen som inntektsgruppen med mellom 10 og 100 dollar per dag. Denne gruppen nyter en kjøpekraft som muliggjør et forbruksmønster

³ Kilde: Alle anslag i avsnittet fra OECD Economic outlook no 95 – (mai 2014). Alle tall i PPP, constant 2005 USD.

⁴ OECD Economic Outlook no 96 (november 2014). Kjøpekraftkorrigerte tall.

⁵ IMF, World Economic Outlook database (april 2014). BNP justert for kjøpekraft. 1980: Kina 2,176% av verdensøkonomien, Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island til sammen 2,005%. 2015: (estimat) Kina 16,589%, Norden 1,222%.



Figur 2.2 Forskyvning av verdens økonomiske tyngdepunkt

Andel av verdens BNP, målt i faste priser. G7 består av Canada, Frankrike, Tyskland, Italia, Japan, Storbritannia og USA.
Kilde: OECD Economic Outlook no 95 (mai 2014).

utover det helt nødvendige, med økt konsum av alt fra helse- til underholdningstjenester og anskaffelser av biler, TV-er og andre forbruksvarer. I løpet av de neste 20 årene forventer man at denne gruppen vil øke med hele tre milliarder mennesker. Kinas middelklasse alene forventes å representere 1 milliard mennesker innen 2030⁶.

For både næringsliv og myndigheter innebærer forskyvningen endrede prioriteringer og behov for betydelig omstilling. Stabile rammevilkår som legger til rette for næringsvirksomhet, er en forutsetning for økonomisk vekst. Dette øker betydningen av samspill med myndigheter som prioriterer økonomisk diplomati, en aktiv handelspolitikk og videreutvikling av internasjonalt økonomisk samarbeid.

Forventninger til fremtidig vekst er basert på en rekke forutsetninger, både globalt og på landnivå, som kan endres raskt. De viktigste valgene tas i hvert enkelt land, hvor investeringer i humankapital, infrastruktur, forskning og utvikling kombinert med godt styresett, gode institusjoner, åpenhet og vilje til omstilling, er viktige faktorer.

En internasjonal videreføring av åpenhet for kapital, varer og tjenester er helt avgjørende for å nå felles målsettinger om vekst og utvikling. Deres tiltroen til åpne markeder svekkes og proteksjonistiske strømninger får grobunn, vil dette frarøve svært mange mulighetene til å opprettholde

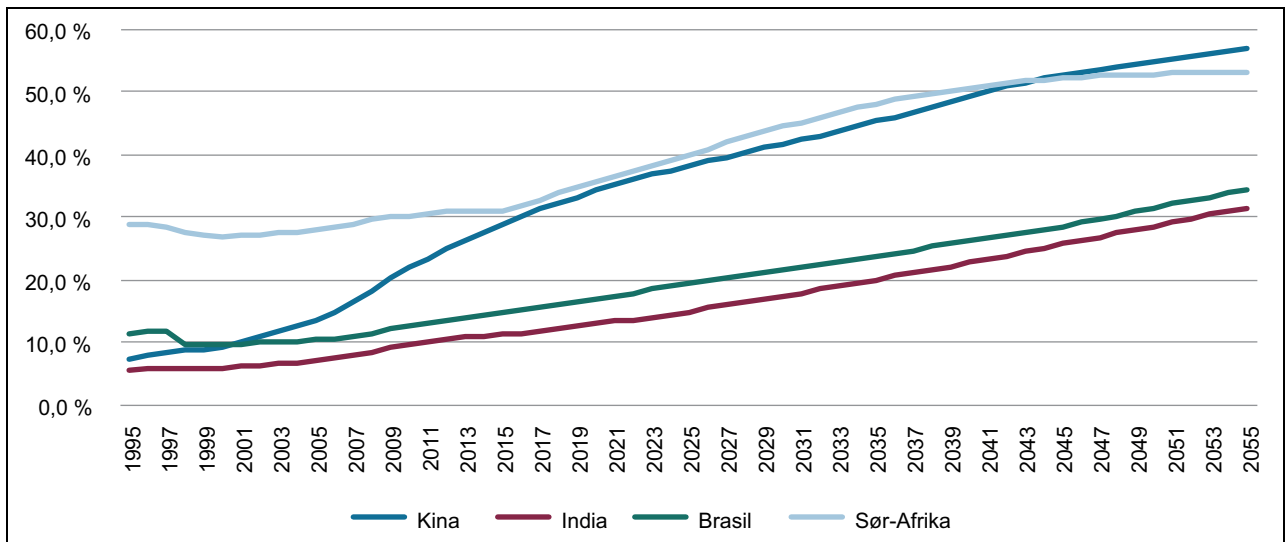
vekst, sysselsetting og fattigdomsbekjempelse. I en tett sammenvevd verden medfører konflikt og uro i og mellom land ringvirkninger langt utover de partene som er direkte involvert. I tillegg vet vi at effektene av klimaendringene vil kunne påvirke alle sektorer av økonomien, med potensielt store negative økonomiske, så vel som økologiske, konsekvenser.

2.2.1 Rike og fattige til samme tid

Selv om det er store endringer som finner sted, er ikke den økonomiske verdensorden snudd på hodet. Til tross for at mye av forspranget er tettet, er det fremdeles et betydelig gap i velstanden mellom mer modne økonomier som de tradisjonelle industrilandene og fremvoksende økonomier. Det er også til dels store forskjeller innad i land. Selv blant suksesshistoriene, er det ikke entydig at veksten over tid har vært tilstrekkelig til å tette gapene. Både Brasil og Mexico har oppnådd periodevis rask vekst de siste tiårene, men gapet i forhold til USA i velstand per innbygger er større i dag enn det var i 1980.

Land som vokser svært raskt i dag, må forvente at veksten avtar etter hvert som inntektsnivået øker. OECD anslår at Kina vil kunne oppnå en kjøpekraft per innbygger tilsvarende *dagens* OECD-gjennomsnitt innen 2050. Men kjøpekraften vil like fullt ligge på kun 55 prosent av OECD-gjennomsnittet i 2050, siden OECD-landene også fortsetter å vokse (se figur 2.3). Samtidig vil vekst-

⁶ Ernst & Young (2013) Hitting the sweet spot; The growth of the middle class in emerging markets.



Figur 2.3 Relative forskjeller i per capita BNP mellom vekstøkonomier og OECD

Figuren viser OECDs prognoser for utviklingen i per capita BNP for Kina, India, Brasil og Sør-Afrika som prosent av gjennomsnittet i OECD. Til tross for at fremvoksende økonomier forventes å vokse raskt over lengre tid, er ikke den økonomiske verdensorden snudd på hodet. Kina forventes å nå dagens OECD-nivå innen 2050, men kan fortsatt ligge 45 prosent under OECDs 2050-nivå siden også OECD-landene forventes å fortsette å vokse. Slike prognoser vil nødvendigvis være svært usikre.

Kilde: OECD Economic outlook no. 95 (mai 2014). Basert på kjøpekraftjustert per capita BNP, 2005-USD.

takten utjevnes slik at det tar betydelig lengre tid å tette siste del av gapet enn det første.

Innad i fremvoksende økonomier er de interne forskjellene ofte store. Som illustrasjon har India flere milliardærer enn Storbritannia og flere i absolutt fattigdom enn hele Afrika. India ligger som nummer 136 av 187 på FNs Human Development Index.

I et så komplekst landskap er det lite meningsfullt å definere land og markeder i vekst som rike eller fattige. I utenrikspolitikken generelt, og handelspolitikken spesielt, har ulike merkelapper på land blitt benyttet til å forme forventninger om ansvar, bidrag og behov. Norge har lang tradisjon for å støtte opp om en slik differensiering og arbeidsfordeling som et vern mot uforholdsmessige krav. Dette behovet blir ikke borte med økonomisk vekst. Men når endringer skjer så raskt som vi er vitne til i en kompleks global økonomi, er det nødvendig å tenke nytt om hvordan vi uttrykker forventninger til land. Land er rike og fattige, utviklede og utviklingsland til samme tid.

2.2.2 Utfordringer for internasjonalt samarbeid

Økonomisk tyngde har til alle tider blitt omsatt i politisk makt. Dette kjennetegner ikke minst handelspolitikken, hvor markedets størrelse ofte er avgjørende for posisjon og innflytelse. De økonomiske endringene verden står overfor, går hånd i

hånd med maktforskyvninger som bringer med seg potensial for friksjon, konflikt og forvitring av internasjonalt samarbeid.

Nasjonalstater regulerer adgang, inkludert vilkår for adgang, til markeder. Små og mellomstore økonomier, ikke minst Norge, vil som regel være mer avhengig av handel enn store økonomier. Internasjonale avtaler og institusjoner som WTO er viktige for å moderere denne makten og begrense maktutøvelsen som følger av store økonomiske forskjeller mellom land.

Den institusjonelt forankrede delen av internasjonalt økonomisk samarbeid i etterkrigstiden har i stor grad vært ledet av USA i nært samarbeid med EU, Japan og tidvis Canada. Med et mulig unntak av forholdet mellom USA og Japan i kortere perioder, har denne lederkvartetten til tross for sporadiske interesseremotsetninger sjeldent vært gjenstand for reell rivalisering. Samtidig har stabil og avklart ledelse vist seg effektiv når det gjelder opprettelse og bevaring av institusjoner og rammeverk for internasjonalt samarbeid som har støttet opp om global økonomisk vekst, stabilitet og utvikling.

I dag er det stadig mindre relevant å snakke om en transatlantisk akse som det eneste ankeret for ledelse i global handelspolitikk, eller om G7 som en legitim styringsgruppe for internasjonal økonomi. G20 spilte en viktig rolle i håndteringen av finanskrisen og er representativ i større grad enn G7, men har senere vist seg mindre effektiv.

Kina og India skiller seg ut blant utviklingslandene, til tross for store forskjeller mellom de to landene både politisk og økonomisk. Kina ligger langt foran India i økonomisk velstand per innbygger. Begge landene har likevel til felles at de i kraft av sin befolkningsstørrelse er i ferd med å oppnå status som økonomiske supermakter, samtidig som det gjennomsnittlige velstands nivået fortsatt er lavt sammenliknet med andre økonomiske stormakter.

Land som Brasil, Mexico, Indonesia, Tyrkia, Nigeria og Sør-Afrika opplever, eller vil kunne oppleve, det samme, men normalt senere på utviklingskurven siden befolkningene ikke er fullt så store.

Dette gir grobunn for en rekke aktuelle og potensielle interessekonflikter. Alle disse landene er avhengige av å håndtere sin økonomiske utvikling på en måte som sikrer videre vekst, økt sysselsetting og en bærekraftig, inkluderende samfunnsutvikling. Utfordringene er ikke disse målsettingene i seg selv. Tvert imot er oppfyllelse av målsettingene en forutsetning for vekst, sikkerhet og utvikling også globalt. Det avgjørende er at landene oppmuntres til strategier basert på åpne markeder og egen konkurransevne snarere enn proteksjonisme og kunstig understøttelse av eget næringsliv.

Det er stor grad av usikkerhet knyttet til hvilken maktfordeling som vil kunne erstatte den gamle ordenen, og hvorvidt en ny, effektiv ledelse som støtter opp under multilateralisme kan tre frem. Selv om nye strukturer trer frem og Kina, India og Brasil har tatt plass ved bordet sammen med USA og EU som de viktigste aktørene i WTO, er den nye maktfordelingen hverken avklart, stabil eller effektiv.

Løsningen på utfordringene er enkel i teorien; vanskelig i praksis. Et sentralt premiss er at aktører både på vei opp og ned i økonomisk rangordning viser vilje til tilpassing og fleksibilitet.

Institusjonelt og multilateralt har alle land et delt ansvar for å finne nye måter å utarbeide kompromiss på som tar inn over seg en mer kompleks virkelighet hvor land ikke lenger er enten rike eller fattige. Et optimistisk scenario er at dette vil komme naturlig etter hvert, siden det tar tid å tilpasse seg nye identiteter. Samtidig er det risikofylt å ta pause fra forsøkene på å videreutvikle det internasjonale økonomiske samarbeidet, siden mistillit, rivalisering og institusjonelt forfall kan gi alvorlige og irreversible tilbakeslag. Norge kan spille en rolle internasjonalt sammen med andre likesinnede land for å hjelpe frem initiativ og kompromisser på det handelspolitiske området.

Endringer i maktforhold i det internasjonale systemet har gjennom historien sjelden gått fredelig for seg. Det er derfor ikke overraskende at de dramatiske omveltningene som finner sted i vår tid, bidrar til friksjon. Det er likevel ikke slik at historien er dømt til å gjenta seg. Diplomati, politiske veivalg, ideer og initiativ utgjør en forskjell.

En kime til betydelig optimisme er den gjensidige avhengigheten mellom land som globaliseringen har bidratt til. Forholdet mellom USA og Kina er noe helt annet enn forholdet mellom USA og Sovjetunionen under den kalde krigen. Beslutningstakere i fremvoksende økonomier så vel som i de tradisjonelle industrilandene, er langt fra blinde for deres felles interesse og avhengighet av åpne markeder. I følge WTO er den reelle verdien av global handel åttedoblet siden 1970.

2.3 Globale verdikjeder

I en global verdikjede blir de ulike delene av produksjonen av en vare utført på forskjellige steder i verden, avhengig av hvor materialer og kompetanse kan tilbys til mest konkurransedyktig pris og kvalitet, og hvordan transport og kommunikasjon fungerer. Globale produksjonsprosesser har lenge vært basert på å velge varer og tjenester fra ulike steder i verden, men omfanget har økt over tid, båret frem av teknologiutvikling og reduserte transportkostnader.

Globale verdikjeder er derfor et nytt begrep og delvis et nytt konsept, men kanskje først og fremst en ny erkjennelse av omfanget og tettheten av arbeidsdeling, handelsstrømmer og produksjonsmønstre. Dette har potensielt betydelige konsekvenser for global handel og handelspolitikk.

Hele to tredjedeler av den totale handelen med varer består i dag av innsatsvarer, det vil si varer som ennå ikke er ferdigprodusert. Dette betyr at produkter ofte passerer mange landegrensener før de er ferdige. Det er ikke umiddelbart opplagt hvor de er «laget», og handelsbalansen målt i verdien av ferdige varer gir ikke nødvendigvis noe godt bilde av hvor verdiskapingen finner sted.

Globale verdikjeder tar mange former og avhenger av hvilke varer eller tjenester som produseres: handel internt i multinationale selskaper, «outsourcing» av produksjon, valg av leverandører og transportløsninger, kombinasjon av vare- og tjenesteproduksjon, import og eksport i samme kjede opptil flere ganger, osv.

En konsekvens av organiseringen av produksjon av varer og tjenester i globale verdikjeder, er

Boks 2.1 Handelsstatistikk med merverdi

For å bedre forstå globale verdikjeder har WTO og OECD utarbeidet ny statistikk basert på utregninger av merverdien som tilføres en vare i hvert enkelt land i verdikjeden. Statistikken gir et bedre bilde enn tradisjonell handelsstatistikk av hva som reelt sett produseres i de forskjellige ledd i kjeden, får tydeligere frem tjenestenæringenes bidrag i vareproduksjon, ser bilaterale handelsstrømmer på en ny måte, og gir et mer nyansert bilde av import og eksportavhengighet landene imellom. Det overordnede makrobildet av den totale handelsbalansen endres derimot ikke.

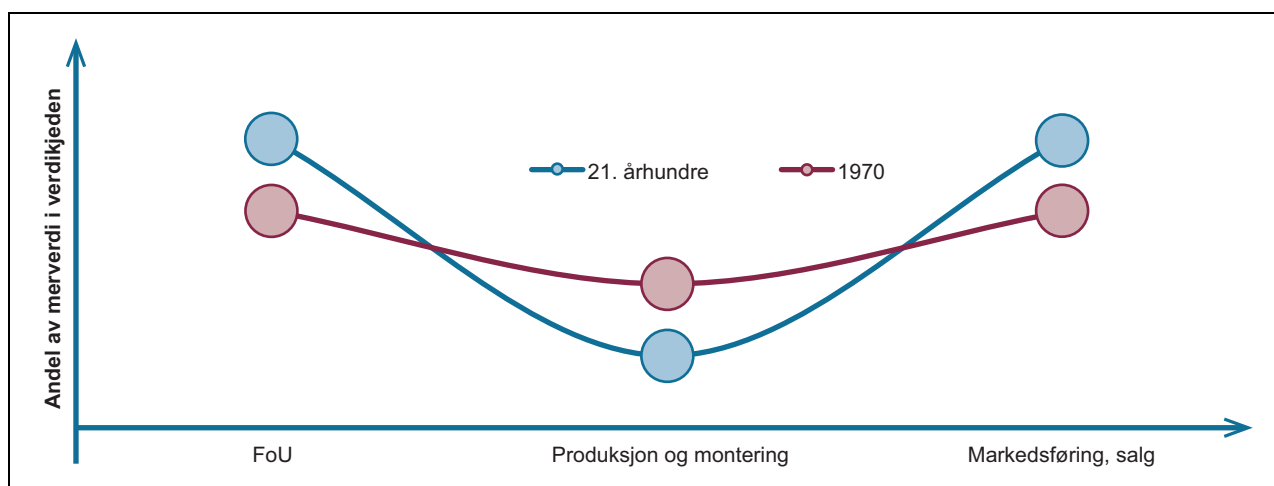
For Norge viser tallene en innenlandsk andel av eksporten på 85 prosent. Dette er høyt sammenlignet med de fleste OECD-land og innebærer i vårt tilfelle at en større del av produksjonen «starter» her i landet. Årsaken er at norsk eksport er dominert av råvarer, bl.a. olje og gass. Av samme grunn er andelen tjenesteproduksjon i norsk totaleksport ikke mer enn 36 prosent. Norges integrering i verdikjedene kommer imidlertid tydelig frem ved at så mye som 40 prosent av all import av innsatsvarer og -tjenester inngår i norsk eksport av varer og tjenester.

endringer i andelen av verdiskaping på hvert trinn av kjeden. De trinnene som er minst kunnskapsintensive og i størst grad gjenstand for utflytting og automatisering, særlig produksjon og montering, står for en lavere andel av verdiskapingen enn tidligere, som illustrert i figur 2.4. Dette har konsekvenser for internasjonal arbeidsdeling og utviklingsstrategier.

For Norge og de andre tradisjonelle industrilandene forsterker fremveksten av globale verdikjeder en forskyvning av økonomien i retning av tjenester og investeringer som i mindre grad er avhengig av lave lønninger. Globale verdikjeder innebærer likevel ikke en fullstendig utflagging av produksjon. I enkelte verdikjeder vil kurven være langt flattere enn vist i figur 2.4. Der disse stadiene kjennetegnes av høyteknologiske, kunnskapsintensive prosesser vil de tradisjonelle industrilandene fremdeles kunne ha fortrinn.

For utviklingsland gir fremveksten av globale verdikjeder muligheter til å spesialisere seg på enkelte deler av en verdikjede. Investeringer i infrastruktur og åpne, stabile rammevilkår for investeringer og handel er i mange tilfeller en forutsetning for å ta del i verdikjedene. Deltakelse i verdikjedene kan gi tilgang til globale markeder og viktige goder som kapital, kunnskap og teknologi. En rapport utarbeidet av WTO, OECD og UNCTAD i 2013⁷ viser at utviklingslandene med

⁷ WTO, OECD, UNCTAD (2013) Implications of global value chains for trade, investment, development and jobs. 6. august 2013.



Figur 2.4 «Smile»-kurve – Andel av merverdi fra ulike trinn i verdikjeden før og nå

Arbeidsintensive og mindre kunnskapsintensive prosesser som produksjon og montasje står i dag for en lavere andel av verdiskapingen enn på 70-tallet.

Kilde: Baldwin (2013) «Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going» i Elms, D.K. & Low, P. (2013) *Global value chains in a changing world*. WTO, Fung Global Institute & Temasek Foundation Centre for Trade & Negotiations.

den hurtigst voksende deltakelsen i globale verdikjeder, også har høyest økonomisk vekst.

Fremveksten av globale verdikjeder gir nye argumenter for en åpen handelspolitikk i tillegg til de som følger fra klassisk handelsteori om utnyttelse av absolutte og komparative fortrinn. Det er likevel ingen automatikk i at integrering i globale verdikjeder bidrar til vekst og utvikling på lengre sikt. Integrering i globale verdikjeder avhenger av konkurransekraft. Det er først og fremst der forholdene ligger til rette for konkurransedyktig produksjon, eller hvor slik konkurransedyktighet kan oppnås gjennom investeringer, at innpass i verdikjedene vil finne sted. Integrering i globale verdikjeder innebærer også risiko, gjennom sårbarhet for svingninger i internasjonal økonomi eller forstyrrelser langs andre trinn av verdikjeden.

Samtidig er de delene av verdikjeden som det er enklest å ta del i mer konkurranseutsatt, og relativt sett mindre lønnsomme enn tidligere. Enkelte frykter, til tross for svakt empirisk grunnlag, at dette i verste fall kan bidra til et kappløp mot bunnen for lønninger, standarder og andre vilkår for å tiltrekke seg investeringer. Utvikling fra fattig til mellominntektsland og videre til høyinntektsland er en krevende, ofte langsom, prosess – med eller uten integrering i globale verdikjeder. Det er imidlertid vanskelig å identifisere gode alternativer. Historiske erfaringer viser at forsøk på industrialisering gjennom importsubstitusjon og proteksjonisme gir ineffektiv produksjon og svak økonomisk utvikling.

En vellykket utviklingsstrategi bør derfor baseres på læring, gjennom teknologioverføring og investeringer i humankapital, blant annet for å kunne gradvis ta del i tilstøtende trinn i verdikjeden som gir større verdiskaping. Et eksempel på dette som fremheves av Ricardo Hausman,⁸ er det kinesiske selskapet Lenovo som utviklet seg fra underleverandør for montering av IBMs *Thinkpad* Laptop-PCer til å ta over anskaffelse av deler, deretter internasjonal distribusjon, og senere design og utforming. I 2005 kjøpte Lenovo *Thinkpad* fra IBM, og i 2012 flyttet de deler av produksjonen til Japan. Slike eksempler vil ikke være dagligdags, men selv mindre omfattende oppgraderinger innen verdikjeder vil kunne ha viktige ringvirkninger. Andre måter å utnytte integrering i verdikjeder er gjennom innovasjon og oppgradering av eksisterende kapasitet.

Hvem som blir deltakere i globale verdikjeder, avhenger av summen av enkeltbeslutninger i

enkeltbedrifter. Myndighetenes rolle er tilretteleggerens gjennom å bidra til åpne, stabile rammebetingelser for næringslivet. Fokus på globale verdikjeder får konsekvenser for handelspolitikken på en rekke områder.

For det første må nasjonal politikk tilpasses behovet for tilgang på import av varer og tjenester og betingelsene disse møter ved grensen og innenlands, gjennom toll, prosedyrer for handelsforenkling og interne reguleringer. Selv om toll i mange tilfelle er kraftig redusert, vil behovet for å flytte varer over flere grenser som ledd i verdikjeden kunne flerdoble de negative effektene av tollsatser. Dette gir et sterkt incitament for land som ønsker å bli del av en verdikjede, til å senke tollsatsene, særlig for innsatsvarer. Betydningen av multilaterale, ikke-diskriminerende, løsninger blir dessuten viktigere, siden betingelsene som innsatsfaktorer møter mellom tredjeland kan bli like viktige som de betingelser sluttproduktet møter hos handelspartnerne.

Deltakelse i globale verdikjeder er i større grad enn annen handel avhengig av effektiv tjenesteproduksjon og åpne tjenestemarkeder. Særlig i mange tradisjonelle industriland utgjør tjenestekomponenten (over 50 prosent i noen land) en stor andel av merverdien som tilføres eksportvarene.

Globale verdikjeder drar spesielt nytte av felles reguleringer eller regulatorisk samarbeid og gjensidig godkjennelsesavtaler. Særlig for små og mellomstore bedrifter vil slikt samarbeid og forenkling lette deltakelsen i globale verdikjeder betydelig.

I handelsforhandlinger vil fremveksten av globale verdikjeder skape et økende behov for å se ulike forhandlingsområder i sammenheng. Globale verdikjeder berøres av tollavgifter for varer, hindre for tjenesteeksport og for investeringer, immaterielle rettigheter, rammevilkår for kapitalbevegelser, tekniske standarder og krav, samt konkurransepolitikk – inkludert statshandelsforetak, mv. For næringslivet kan det derfor i større grad enn tidligere være relevant med forhandlinger som behandler disse områdene i sammenheng.

De fleste verdikjeder er dessuten foreløpig mer regionale enn globale. Dette må forventes å bidra til økt fokus på regionale avtaler. Et betydelig og økende antall regionale avtaler går lenger enn WTOs regelverk («WTO +» på områder som standarder og tekniske handelshindre, statshandelsforetak, investeringer og tjenester) eller tar inn tema som ikke omfattes fullt ut av WTO («WTO X» på områder som konkurransepolitikk,

⁸ Hausman, R. (2014) In search of convergence. Project Syndicate.

immaterielle rettigheter, frie kapitalbevegelser og regionalt samarbeid gjennom bl.a. kapasitetsbygging). Dette kan gå på bekostning av multilateralt handelssamarbeid.

Selv om globale verdikjeder styrker incitamentet for å føre en åpen handelspolitikk, kan det ikke utelukkes at enkelte land vil benytte seg av proteksjonistiske tiltak for å sikre innpass i de segmentene av en verdikjede som har høyest andel av verdiskapingen eller størst positiv virkning for sysselsettingen. Særlig land med store markeder vil kunne utnytte sitt markeds attraktivitet på bekostning av andre land.

Krav om lokalt innhold er ett virkemiddel som kan bidra til økt handelspolitisk friksjon. Et annet eksempel vil være tolleskalering, hvor bearbejdede varer ilegges høyere toll enn råvaren. Et eksempel på dette er at norsk laks møter høyere toll i EU når den er bearbejdet. Dette er med på å svekke grunnlaget for en foredlingsindustri i Norge. Et tredje eksempel kan være økt bruk av eksportrestriksjoner for å presse ned prisene på innsatsvarer, for å subsidiere nasjonal industri.

Det er derfor ikke slik at fremveksten av globale verdikjeder bidrar til at handelssamarbeid går av seg selv. Handelsavtaler, fortrinnsvis multilateralt, vil være avgjørende for å sikre konkurranse på mest mulig like vilkår og for å demme opp for den sterkeste rett.

2.4 Vil globaliseringen fortsette eller reverseres?

I de siste årene har den internasjonale politiske og økonomiske utvikling ført til at det er blitt stilt spørsmål ved om globaliseringen vil stoppe opp, eller til og med reverseres. Basert på analysen som ligger til grunn for denne meldingen, er det lite trolig, med mindre verden går inn i en periode med stor geopolitisk uro og storskala militære konflikter.

Det er likevel viktig å vurdere hvordan globaliseringen kan komme til å fortsette, gitt usikkerheten knyttet til tempoet i globaliseringens fremdrift, og fordelingen av byrder og gevinster ved fremtidige omstillinger. Ikke minst vil spørsmålet om hvorvidt, og i hvilken grad, nasjonalstater gjennom internasjonalt samarbeid vil lykkes med å styre globaliseringen i en retning som gir muligheter til flere, være viktig.

Teknologi har vært en sentral driver av globaliseringsprosesser – fra dampmaskinen til internett. Der globaliseringen i tidligere faser har blitt drevet frem av teknologiske nyvinninger innen

transport og produksjon, har de siste tiårenes integrering i større grad bygd på dramatisk forbedrede muligheter for informasjonsutveksling.

Det er umulig å forutse fremtidens teknologi, men fortsatt teknologiutvikling må forventes å påvirke globaliseringen. Det er blitt hevdet at verden står overfor en ny industriell revolusjon, basert på 3D-printing, avansert robotikk og økt digitalt innhold i tradisjonelle industrivarer. En slik omveltning vil i så fall kunne føre til betydelige endringer i produksjons- og handelsnettverk. Tidligere fremskritt innen transport- og informasjonsteknologi har muliggjort lokalisering av arbeidsintensiv produksjon der lønnskostnadene er lavest. Den nye teknologirevolusjonen vil kunne forsterke en eksisterende trend hvor lavtlønnen arbeidskraft vil kunne bli mindre utslagsgivende for hvor produksjon er lokalisert, mens absolutte og komparative fortrinn i form av spesialisert kompetanse, nærhet til markeder og teknologi og annen infrastruktur, vil kunne bli enda mer avgjørende.

Det er naturlig å forvente at nye næringer vil bli skapt, mens enkelte eksisterende næringer vil komme under økt press. En hyppig sitert studie fra økonomer ved University of Oxford⁹ estimerer at så mye som 47 prosent av arbeidsplassene i USA vil kunne bli automatisert innen ett til to tiår. Nye muligheter for inntektsbringende arbeid vil tilfalle høykvalifisert arbeidskraft. Dersom utviklingen i retning av automatisering av arbeidsplasser går raskt, vil man kunne oppleve en periode med høy arbeidsledighet og stagnerende eller fallende realinntekter fordi omstilling og jobbskaping ikke vil klare å holde tritt.

Mulighetene for utviklingsstrategier basert på industrialisering påvirkes også av teknologiutvikling og automatisering. Enkelte pessimistiske spådommer peker i retning av at Kina vil kunne bli ett av de siste utviklingslandene som lykkes i å klatre til status som mellominntektsland gjennom industrialisering. Utviklingsland i dag når toppen av sin industrialiseringskurve på et tidligere stadium i velstandsutviklingen, blant annet fordi det er mer lønnsomt enn tidligere å substituere arbeidskraft med teknologi. En slik «prematuro avindustrialisering»¹⁰ kan by på betydelige utfordringer, siden det kan svekke mulighetene som ligger i industrialisering og eksportledet vekst som utviklingsstrategi.

⁹ Frey, C. B. & Osborne, A.O. (2013) The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?

¹⁰ Rodrik, D. (2013) The perils of premature deindustrialization. Project Syndicate. 11 oktober 2013.

Det er likevel grunn til å mane til forsiktighet når det gjelder slike spådommer. En utvikling det er enklere å forutsette, er at det eksisterende teknologigapet mellom høyinntekts- og lavinntektsland vil fortsette å tettes gjennom handel og investeringer. I tillegg vil anvendelse av allerede eksisterende teknologi bidra til at en stadig større andel av tjenesteøkonomien vil kunne utføres på tvers av landegrenser.

Teknologiske fremskritt er vanskelige å reversere, og det er også sjelden ønskelig. Det samme kan sies om globaliseringen, og de to henger uløselig sammen. Til tross for potensialet som ligger i ny teknologi som er i emning, er det likevel ikke gitt at de kommende tiårene vil preges av like rask teknologidrevet integrering som de forrige tiårene. Dette vil påvirke tempoet i en annen sentral driver for globaliseringen – økonomisk vekst og utjevning.

Handel og tettere integrering gir grunnlag for *økonomisk vekst*. Det er solid empirisk så vel som teoretisk grunnlag for å hevde at handelen kan forventes å vokse i takt med at utviklingsland vokser og nærmer seg høyinntektsland i utviklingsnivå. Det er likevel ikke sikkert at internasjonal handel vil fortsette å vokse i like høyt tempo som gjennom de siste to tiårene. Både IMF og OECD peker på at verdensøkonomien kan stå overfor en lengre periode med noe lavere veksttakt.

Det er ingen automatikk i at integreringsprosesser vil reverseres dersom den økonomiske veksten bremser, men lavere økonomisk vekst gir mindre umiddelbare gevinster fra globaliseringen, og dermed potensielt færre som er villige til å foreta vanskelige politiske valg for å støtte opp om egen og internasjonal åpenhet. Pessimisme om fremtiden er et dårlig utgangspunkt for nye ideer og initiativer.

Det er likevel verdt å minne om at noen av de viktigste initiativene for økonomisk integrering gjennom historien, har kommet som respons på kriser og motgangstider. Multilaterale initiativ og avtaler kan også de kommende årene gi viktige bidrag til videre økonomisk vekst og integrering. Fremvoksende økonomier forventes fortsatt å vokse raskere enn tradisjonelle industriland. Disse fremtidsutsiktene peker i retning av en fortsettelse av globaliseringen, men med gradvise, forsiktige skritt i stedet for store sprang.

Robustheten i internasjonalt handelssamarbeid er ett av de oppsiktsvekkende karakteristika ved de siste tiårenes globaliseringsperiode. Dette gjelder også den handelspolitiske responsen til Kinas hurtige vekst i perioden før finanskrisen.

Det kan være mange årsaker til dette, blant annet var det overordnede makroøkonomiske klimaet gunstig de siste tiårene før finanskrisen. Høyinntektslandenes omstilling til mer tjenesteorienterte økonomier har også kommet langt, slik at det er færre industriarbeidsplasser som er utsatt for konkurranseutsetting totalt sett.

Like viktig er det sannsynligvis at fremveksten av globale verdikjeder og økte utenlandsinvesteringer, bidrar til å gjøre proteksjonisme mer kostbar, kommersielt så vel som politisk. Det er selvsagt mindre attraktivt å innføre restriktive handelstiltak dersom dette påvirker egne investeringer negativt, eller undergraver produksjonskjeder en selv tar del i.

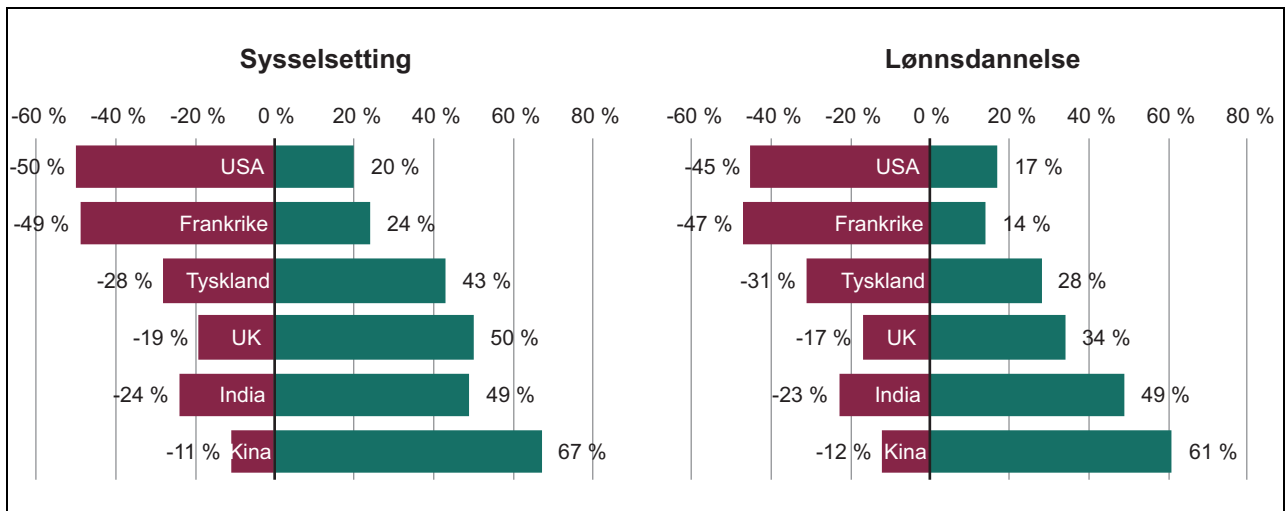
Det er likevel for tidlig å konkludere med at globaliseringen vil fortsette uhindret i møte med Kinas fremvekst og etterdønningene av den globale finanskrisen, men status så langt indikerer en iboende robusthet i det internasjonale handels-samarbeidet som gir grunn til optimisme.

2.4.1 Viktige premisser for fortsatt globalisering

Demokratisk oppslutning om og aksept for åpenhet i det internasjonale politiske og økonomiske system, er viktige premisser for å opprettholde og videreutvikle de globale integreringsprosessene. En stor spørreundersøkelse fra *Pew Research Center* fra 2014¹¹ viser stor grad av støtte til åpenhet for handel og investeringer på overordnet plan. 81 prosent av de spurte i 44 land på ulike stadier av utvikling, støttet oppfatningen om at økt handel og integrering av næringsliv var et gode for deres land. Støtten er likevel ikke likt fordelt. Oppslutningen var generelt vesentlig større i utviklingsland enn i mange OECD-land. I USA hadde 68 prosent et positivt syn, mens støtten i Kina var på hele 89 prosent. Blant de afrikanske landene som er med i undersøkelsen varierte støtten fra 73 prosent (Sør-Afrika) til 95 prosent (Tunisia).

Globaliseringen vil møte motstand hvis folk flest opplever at gevinstene hovedsakelig tilfaller andre. Det er derfor en sentral utfordring for å få støtte til å opprettholde og videreutvikle en åpen globalisert økonomi at man finner bedre løsninger for å bygge sikkerhetsnett for utsatte grupper og håndtere økende ulikheter. Disse to utfordringene henger sammen. Generelt har fordelingen av inntekt i de fleste OECD-land blitt betydelig forskjøvet fra arbeidskraft til kapital de siste 20

¹¹ Pew Research Center (2014) Faith and skepticism about Trade, Foreign Investment.



Figur 2.5 Syn på handelens effekter på sysselsetting og lønnsdannelse

En større spørreundersøkelse fra Pew Research Centre (2014) viste stor grad av støtte til åpenhet for handel og investeringer i de fleste land. Den samme studien avdekte til tross for dette at mange, særlig i enkelte rike land, tror at handel bidrar til redusert sysselsetting og lavere lønninger. Negative svar tilsier holdninger om at handel bidrar til reduksjon i henholdsvis sysselsetting og lønn; positive svar tilsier det motsatte. Selv om disse holdningene ikke nødvendigvis har støtte i empiri, vil en slik skepsis kunne bidra til redusert oppslutning om nye handels- og investeringsavtaler.

Kilde: Pew Research Center (September 2014) Faith and skepticism about Trade, Foreign Investment.

årene¹², blant annet på grunn av teknologiutviklingen som nevnt ovenfor. Mange land opplever stagnerende realinntektsvekst for store deler av befolkningen, samtidig som høykvalifisert arbeidskraft og kapitalsterke deler av befolkningen øker sin andel av den økonomiske potten.

Økt ulikhet henger sammen med økt arbeidsledighet. Verdensbanken anslår at det er behov for 3 millioner nye arbeidsplasser hver måned de neste 15 årene. Økt vekst betinger fortsatt økt handel, men den må følges opp av politikk nasjonalt for å sikre at veksten blir inkluderende og jobbskapende.

Andre nasjonale og internasjonale tiltak som for eksempel koordinering og samarbeid for å bremse skatteflukt, vil være en naturlig og nødvendig respons for å støtte opp om bærekraftig videreutvikling av globaliseringen. Ikke minst vil et sentralt premiss for vilje til å ta nye globaliseringssteg være at land lykkes med å styrke sine økonomier på en måte som bidrar til bærekraftig og inkluderende vekst.

Globaliseringsdebatten har lenge vært preget av kritikk mot spilleregler som noen mener har vært balansert i favør av rike land. I lys av sterk vekst i fremvoksende økonomier, er denne debatten i mange henseende i ferd med å bli snudd på

hodet. Forskjellene i holdningene til de spørsmål som er gjengitt i figur 2.5, kan tyde på at gevinstene ved globaliseringen oppleves sterkere i utviklingsland enn i mange tradisjonelle industriland. Dette er ikke nødvendigvis i seg selv et faresignal. Utviklingsbehovene er fortsatt vesentlig større i fremvoksende økonomier enn i de tradisjonelle industrilandene.

Likevel er det en risiko for at veksten i fremvoksende økonomier oppleves å komme på bekostning av OECD-landene, særlig hva gjelder sysselsetting og lønnsdannelse. Det er viktig å unngå at det bygges opp forestillinger om en urettferdig fordeling av rettigheter, plikter og muligheter i organiseringen av globaliseringen og internasjonal handel. Realiteten er at vekst i fremvoksende økonomier er positivt også for de tradisjonelle industrilandene.

Med enkelte unntak, som arbeidsinnvandring i tjenestesektoren og landbruk på varesiden, er OECD-land generelt åpne for import av varer, tjenester og investeringer. Bruken av subsidier er også begrenset. Subsidier som har til hensikt å hindre konkurranse i produksjon av landbruksvarer er riktignok fortsatt utbredt i OECD-land, men også på dette feltet har reformer hos sentrale aktører som EU bidratt til å redusere omfanget. Dette bildet står i økende grad i kontrast til fremvoksende økonomiers handelspolitiske profil.

¹² Subramanian, A. & Kessler, M. (2013) The Hyperglobalization of Trade and Its Future. Global Citizen Foundation. www.gcf.ch

Kina har gjennom tiltredelsen til WTO i 2001 redusert sin tollbeskyttelse betraktelig, men for andre sektorer av økonomien som tjenester, teknologi og offentlige anskaffelser, er det stor grad av statlig kontroll og restriksjoner. Andre store fremvoksende økonomier som India og Brasil, har beholdt betydelige handelshindre også på varesiden. Kombinasjonen av økonomisk vekst og resterende handelshindre i fremvoksende økonomier, og først og fremst Kina, har flere konsekvenser for videreutviklingen av globalisering og handel.

For det første blir fremvoksende økonomiers vilje til å åpne sine markeder viktigere for å opprettholde global økonomisk vekst, og særlig for lavinntektslands evne til å utnytte potensialet som ligger i eksportledet vekst for å klatre til mellominntektsstatus.

For det andre er spesielt Kina nå en så sentral aktør at deres offensive og defensive interesser i betydelig grad vil sette dagsorden for fremtidige handelsforhandlinger. Næringslivets interesser overfor Kina vil i større grad være sentrert rundt tjenester og andre temaer knyttet til Kinas nasjonale politikk- og regelverksutforming, enn grensehindre og markedsadgang. Kina på sin side har interesse av markedsadgang og beskyttelse mot diskriminering av sine utenlandsinvesteringer.

For det tredje kan det bli problematisk å finne forhandlingsløsninger med fremvoksende økonomier fordi forhandlingskortene i økende grad oppleves som skjevt fordelt som følge av deres økende økonomiske tyngde og politiske makt. I tillegg til forhandlingskapitalen som kommer gjennom større markeder, har fremvoksende økonomier som nevnt ovenfor mer å forhandle med i form av eksisterende handelshindre.

2.4.2 Fra globalisering til regionalisering?

Organiseringen av internasjonal handelssamarbeid preges av økt fragmentering – en utvikling som ikke er ny, men som ser ut til å bli forsterket av manglende evne til å finne multilaterale løsninger i WTO, og av incitamentene som ligger i å støtte opp under regionale verdikjeder. Multilaterale prosesser blir delvis erstattet av regionalt forankrede forhandlinger. Denne utviklingen får en ny dimensjon ved at store økonomier forhandler seg imellom gjennom såkalte mega-regionale avtaler. USA forhandler med EU gjennom Det transatlantiske handels- og investeringspartnerskap (TTIP), mens en avtale mellom USA og Japan og andre markeder i Stillehavsregionen kan komme gjennom TPP. Et viktig spørsmål er derfor

hva denne utviklingen kan få å si for globaliseringsprosessen (se kapittel 5).

Det er krevende å forholde seg til de nye, mega-regionale avtalene siden både motivasjonene og konsekvensene er vanskelig å avdekke fullt ut. Én måte å forstå disse prosessene på, er at de kommer som en respons på manglende fremgang i multilaterale forhandlinger. Land som ønsker å inngå avtaler, er derfor nødt til å gå sammen i andre konstellasjoner for å ta videre steg i retning av liberalisering.

Dette kan være positivt for multilateralt samarbeid på sikt, siden slike avtaler kan tjene som laboratorier for å prøve ut løsningsmodeller som senere kan danne grunnlaget for multilaterale avtaler. Dersom USA lykkes med å inngå ambisiøse avtaler med stillehavsøkonomiene og EU, vil dette kunne påvirke Kina og andre land som står utenfor til å vise vilje til ytterligere å åpne sine markeder for å oppnå tilsvarende rammevilkår som avtalepartene.

Samtidig er et potensielt hinder for å benytte regionale avtaler som et steg på veien mot multilaterale avtaler at det forutsetter vilje fra de som står utenfor til å la seg innlemme i rammeverk som er utformet uten deres deltakelse eller input. En slik vilje kan ikke tas for gitt. Det er dessuten en risiko for at de mega-regionale prosessene oppleves grunnlagt i et ønske om å isolere og holde vekk de landene som ikke er med. Dette kan gi grobunn for regionale blokkdannelser og rivalisering som vil ha negative konsekvenser for globaliseringen og internasjonalt samkvem generelt.

Man må imidlertid gå ut fra at regionaliseringsprosessene drives av økonomisk egeninteresse og ønske om samarbeid og integrering. Det er hverken mulig eller ønskelig å stanse disse. Utfordringen ligger i å finne modeller for å fremme integrering mellom grupper av land uten å føre til blokkdannelser og svekkelse av bredere internasjonalt samarbeid. Det er i Norges interesse at regionaliseringen er en del av globaliseringen, ikke et alternativ til den.

Riktig spørsmål er ikke hvorvidt globaliseringen vil fortsette, men hvordan, hvor raskt og om nasjonalstater vil evne å samarbeide om å påvirke retningen. Norge er en av de største vinnerne fra globaliseringen. Mye av årsaken til dette ligger i sterk evne til tilpasning og omstilling av økonomien for å gripe muligheter. Tilpasning og omstilling må også gjelde handelspolitikken. Når både norsk og global økonomi er i endring, må det få konsekvenser for handelspolitikken – både ute og hjemme.

Regjeringen vil arbeide for at globaliseringen støttes opp av et rettferdig og regelbasert internasjonalt samarbeid, med vekt på bærekraftig utvik-

ling, jobbskaping og økonomisk vekst gjennom åpen handel.

3 Handel som virkemiddel

Det er alminnelig akseptert både i teori og praksis at handel bidrar til økonomisk vekst og utvikling. Handel viktig for å skape arbeidsplasser, velstandsvekst og redusert fattigdom.

Økonomisk vekst er en nødvendig forutsetning for en bærekraftig utvikling. Samtidig kan det være skjevheter i en økonomi som forsterkes av handel. Det kreves derfor en bevisst økonomisk politikk som ved siden av å utnytte fordelene ved internasjonal handel, også ivaretar internasjonale forpliktelser og nasjonale målsettinger vedrørende omstillinger, sysselsetting, anstendige arbeidsforhold, sosiale sikkerhetsnett og uheldige miljøutslag. I enkelte land har man også sett at en eksportdrevet utviklingsstrategi ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til miljøforringelse, fundamentale menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter.

Den globale integreringen av stadig mer åpne markeder for varer, tjenester og kapital har resultert i en mer effektiv fordeling av ressurser på tvers av landegrensener, som igjen har ført til sterk økonomisk vekst. Intet land har i nyere historie hatt vedvarende perioder med økonomisk vekst uten samtidig å ha hatt en betydelig vekst i utenrikshandelen.¹ Derfor er det i dag bred enighet om at internasjonal handel er et av de primære verktøyene vi har for å skape økonomisk vekst og utvikling. En må likevel ta høyde for at ikke alle land tolker historien på samme måte, og at særlig enkelte utviklingsland kan se seg tjent med å beskytte såkalte «Infant Industries» i en industrialiseringsfase.

På den annen side ser vi at handelsbarrierer hindrer land i å dra nytte av den effektiviseringen som internasjonal handel kan frembringe. En OECD-studie fra 2011 fant at ved å redusere 50 prosent av handelsbarrierer kunne G20-landene oppnå 1–4 prosent økning i arbeidsplasser, 2–8 prosents lønnsøkning og 10–20 prosent økning i eksport.² En økning i handelsbarrierer vil trolig

senke økonomisk vekst og sysselsetting tilsvarende.

3.1 Balansegangen mellom åpenhet og retten til å regulere

En sentral problemstilling i handelssammenheng er hvorvidt retten til å innføre nasjonale reguleringer hindres eller begrenses av internasjonale handelsforpliktelser. Enkelte er kritiske til at regulerende myndigheter på forskjellige nivå ikke uten videre kan bestemme hva som er «best» eller optimalt for egne forbrukere, miljø osv. uten å måtte respektere internasjonale handelsavtaler. Selv om det i de aller fleste tilfeller viser seg mulig å kombinere ulike hensyn, er denne debatten likevel illustrerende for et reelt dilemma.

En sentral side ved dette er at internasjonale handelsavtaler per definisjon begrenser myndigheters adgang til vilkårlig behandling av aktørene i økonomien. Det betyr at internasjonalt handelsregelverk som Norge har påtatt seg forplikter myndighetene til å vurdere også forholdet til våre handelspolitiske forpliktelser før nye nasjonale regler fastsettes. Dette hensynet er i Norge ivare tatt bl.a. gjennom Utredningsinstruksen.

Norge inngår internasjonale handelsavtaler blant annet for at norsk næringsliv ikke skal bli behandlet vilkårlig på andre markeder, og at importører, eksportører og investorer skal ha sikre, ikke-diskriminerende og ikke minst forutsigbare rammebetingelser. Derved binder vi oss også til å etterleve det samme regelverk på norske markeder. I de fleste sammenhenger er det positivt og konkurransefremmende med felles regler. Internasjonalt handelsregelverk stiller imidlertid generelle krav til utforming av nasjonale virkemidler som begrenser myndighetenes valg og utforming av virkemidler, men betyr ikke at staten gir fra seg retten til å sikre andre viktige interesser som forbrukerrettigheter, tilsynsbehov, folkehelse, miljø og sikkerhetskrav.

¹ Verdensbanken (2011), «Leveraging Trade for Development and Inclusive Growth», og OECD (2009), «International Trade: Free, Fair and Open?»

² OECD (2011), «The Impact of Trade Liberalisation on Jobs and Growth: Technical Note».

Reguleringer, inklusiv standarder og krav til produkters innhold og kvalitet, blir stadig viktigere i handelspolitikken etter hvert som toll på varer trappes ned og handel med tjenester øker. Dermed er det blitt stadig økende fokus på unødige proteksjonistiske og diskriminerende nasjonale reguleringer som de «nye» handelshindringene.

Dette merker vi f.eks. når vi har åpnet det norske markedet for import av landbruksvarer fra de minst utviklede landene (MUL), men hvor importen likevel uteblir. En medvirkende årsak er at eksportører i MUL-landene ofte ikke kan tilby varer av en kvalitet som oppfyller norske bestemmelser. Selv om slike krav kan oppleves som handelshindre for eksportører i MUL, er krav til mattrygghet helt legitimt (se kapittel 3.1.1). I slike sammenhenger er det opp til eksportørene å utvikle sine produkter slik at de kan tilfredsstille kravene.

Norske myndigheter bidrar på forskjellig vis gjennom vår utviklingspolitikk til at eksportørene settes i stand til å gjøre dette. Samtidig følger det av veterinærregelverket i EØS-avtalen at Norge ikke kan godkjenne matprodusenter utenfor EU. Det er kun veterinærmyndighetene i EU som kan gjøre dette. Vi har derfor ingen garanti for at bistand til utviklingsland for å møte norske mattrygghetskrav vil føre til at vi faktisk kan importere mat fra disse landene.

WTO anerkjenner at medlemmene har behov for å regulere viktige nasjonale hensyn. Dette er reflektert i WTOs avtaleverk og i alle bilaterale frihandelsavtaler som bygger på WTO, inklusiv de frihandelsavtaler Norge har inngått sammen med våre EFTA-partnere.

Regelverket gir betydelig nasjonal frihet til å utforme tiltak, men to forhold må ivaretas:

1. Tiltaket må ikke være mer begrensende på internasjonal handel enn nødvendig for å nå et bestemt mål, og
2. Tiltaket må ikke unødige diskriminere mellom like produkter fra forskjellige land.

En åpen handelspolitikk begrenser derfor i prinsippet i mindre grad *hva* myndighetene kan regulere, enn *hvordan de regulerer og hvordan reguleringen utformes*.

Det internasjonale handelssystemet fungerer ved at det enkelte land selv vurderer om det anser at et tiltak er i overensstemmelse med dets internasjonale forpliktelser. Som ledd i denne vurderingen, er det imidlertid ofte forutsetningen at andre land og økonomiske aktører har muligheten til å kommentere, mye på samme måte som innenlandske høringsrunder. Dersom norske myndig-

Boks 3.1 Retten til å regulere i WTO

Ordlyden i WTOs avtaler GATT (varer) og GATS (tjenester) er tilnærmet like mht. retten til å regulere.

I GATS preambel heter det:

«Medlemmene,

... erkjenner medlemmenes rett til å regulere og å innføre nye reguleringer for tjenesteytelser innenfor sitt territorium for å tilgodese nasjonale politiske målsettinger...»

I GATS Artikkel XIV (Generelle unntak) står det bl.a.:

«Med forbehold for kravet om at slike tiltak ikke skal anvendes på en måte som ville utgjøre et middel til vilkårlig eller utilbørlig diskriminering mellom land med like forhold, eller en fordekt restriksjon på handel med tjenester, skal intet i denne avtale fortolkes slik at det hindrer et medlem i å vedta eller håndheve tiltak som er:

- a. nødvendig for å verne den offentlige moral eller opprettholde den offentlige orden
- b. nødvendig for å verne menneskers, dyrs eller planter liv eller helse [...]

heter kommer frem til at et forslag er i strid med våre forpliktelser, er det vårt ansvar ikke å innføre det. På samme måte er det i Norges interesse at andre ikke tar seg til rette. Dersom det anses at regelverket ikke er godt nok, er den ansvarlige responsen å reforhandle regelverket, ikke å bryte det.

De fleste nasjonale tiltak vil normalt være godt innenfor rammen av et internasjonalt regelverk, og bare unntaksvis vil det bli strid mellom land om innføring av tiltak. Eksempelvis er innenlandske avgifter, enten det gjelder alkohol, biler eller tobakk, tiltak som er tillatt så lenge alle like varer er pålagt samme avgift.

En sentral og tilbakevendende problemstilling i enhver diskusjon i handelspolitikken er balansen mellom internasjonale handelshensyn og den nasjonale retten til å regulere for å ivareta andre samfunnshensyn. Problemstillingen har vært drøftet og tolket i flere tvistesaker i WTO hvor

unntaksbestemmelsene i de forskjellige WTO-avtaler har vært tema. Dersom en regulerende myndighet har gjort en grundig konsekvensutredning, slik det kreves gjennom Utredningsinstruksen, vil normalt slike problemstillinger være besvart og man vil vite om man står overfor en utfordring *vis-à-vis* internasjonale forpliktelser.

Når det gjelder krav til kvalitet og sikkerhet for varer innebærer avtalene om veterinære og plantesanitære tiltak (SPS) og om tekniske handelshindringer (TBT) en utdyping av det generelle GATT-regelverket for innenlandske reguleringer (som er obligatoriske) og standarder (som er frivillige). Disse avtalene har utfyllende bestemmelser om hvordan man skal lage reguleringer, inklusiv tekniske forskrifter og standarder, som også omfatter risikovurderinger og elementer av skjønn. Hovedprinsippene er at reguleringer skal være basert på internasjonale standarder der de er tilgjengelige, og at behovet for reguleringer skal være basert på vitenskapelige analyser og bevismateriale.

Det er derfor ikke adgang til å basere eventuelle reguleringer utelukkende på etiske, miljømessige, politiske eller samfunnsmessige hensyn. I de aller fleste tilfeller vil det være avgjørende at myndighetene er i stand til å begrunne hvorfor det er behov for å diskriminere, og/eller hvorfor handelen må begrenses. Det må sannsynliggjøres at myndighetene ikke er opptatt av å beskytte egen produksjon. Reglene sier ikke at reguleringen ikke skal begrense handelen, men at den ikke skal være mer handelsbegrensende enn nødvendig for å oppfylle de legitime hensynene.

For handel med tjenester er det egne bestemmelser i GATS, frihandelsavtalene og i TISA-avtalen (under forhandling) for innenlandske reguleringer som særlig gjelder kvalifikasjons- og lisenskrav samt prosedyrer. Selv om bestemmelsene er utformet annerledes for å være tilpasset tjenestehandelen, er det de samme prinsipper og avveininger som ligger til grunn som for varer. Reguleringer skal administreres på objektiv, åpent og tilgjengelig vis, basert på objektive, åpne og tilgjengelige kriterier.

De norske forvaltningsprinsippene er minst like strenge, og i EØS-sammenheng er vi i tillegg underlagt mer detaljerte krav. Kravene skal heller ikke være mer byrdefulle enn nødvendig for å sikre tjenestens kvalitet, og selve prosedyrene for å få lisens skal ikke i seg selv være så restriktive at de begrenser tilgang på tjenesten.

I EØS-avtalen har norske eksportører høstet stor gevinst av å være en del av det indre marked med harmonisering av reguleringer og lovverk.

WTO og bilaterale handelsavtaler har mange oppfordringer om mellomstatlig samarbeid om hvilke standarder som lages og følges, og der hvor de samme standardene ikke brukes, om gjensidig godkjenning av reguleringer. Dersom land koordinerer og harmoniserer regelverk der det er mulig, reduserer dette kostnadene for næringslivet fordi de ikke trenger å tilpasse sine produkter til forskjellige krav i forskjellige markeder. Det vil også kunne heve standardene globalt. Standarder vil dermed ikke oppleves som handelshindring, men som mulighet. F.eks. har høye HMS-standarder i norsk olje og oljeleverandørindustri vært en del av deres konkurransefortrinn.

WTO er ikke en institusjon for å etablere standarder, like lite som den er miljøorganisasjon eller en organisasjon som ivaretar arbeidstakerrettigheter. Det WTO gjør, er å legitimere og oppfordre til å utvikle felles internasjonale standarder. Dersom man benytter slike internasjonale standarder i sine innenlandske regler, kan man stort sett regne med at reglene ikke vil bli gjenstand for kritikk eller klage i WTO.

De land, næringer og institusjoner som står for arbeidet med internasjonale standarder, har også betydelig innflytelse over markedet. Det er derfor viktig å delta i dette arbeidet for å sikre at de standarder som etableres, passer til norske forhold og ikke er for kompliserte, dominert av særinteresser, eller urimelig kostbare.

Det er komplisert, ressurs- og kostnadskrevene å engasjere seg i internasjonalt standardiseringsarbeid. Samtidig er det ikke slik at det i alle sammenhenger bare er én internasjonal standard for ett og samme produkt i internasjonal handel, snarere tvert imot. Det har i mange sammenhenger utviklet seg minst to systemer for standarder, basert grovt sett på europeisk og nordamerikansk tankegang og kompetanse. Disse er ofte ikke kompatible, og det er derfor i mange næringer et reelt problem med adskilte markeder. Dette kan være en utfordring selv for et ressurssterkt land som Norge, og enda mer krevende for mange utviklingsland.

Utviklingen som skjer innenfor rammen av forhandlingene om TTIP og TPP, og som blant annet berører tekniske regler og samsvarsvurderinger, er derfor i utgangspunktet av stor økonomisk betydning dersom det kan gjøre det lettere å tilpasse produkter til flere markeder. Samtidig er det en utfordring for Norge at vi ikke deltar i TTIP-forhandlingene (se kapittel 5), og dermed i liten grad kan påvirke utformingen av forhandlingsresultatet. Dette vil imidlertid ikke direkte føre til nytt EØS-relevant EU-regelverk. Nytt

regelverk som eventuelt vil følge i kjølvannet av en TTIP-avtale vil måtte gå igjennom den vanlige beslutningsmekanisme i EU. Gjennom EØS-avtalen deltar vi i komiteer under Europakommisjonen når forslag til nytt EØS-relevant EU-regelverk forberedes. Norge kan også spille inn synspunkter til Rådet og Europaparlamentet når regelverk skal vedtas i EU. De norske standardiseringsorganisasjoner deltar fullt ut i utviklingen av europeiske standarder gjennom de europeiske standardiseringsorganisasjoner.

Norge, som et lite land med en åpen økonomi, er tjent med et system basert på at felles regler overholdes. Vi er tjent med selv å overholde våre internasjonale forpliktelser. Der vi mener at avtaleverket ikke er godt nok, er det viktig at vi går forhandlingsveien for å få til endringer.

Regjeringen vil legge vekt på å delta aktivt i utformingen av handelspolitikkenes rammer for reguleringer og standarder for å sikre at norske interesser er ivaretatt, inkludert muligheten til å gjennomføre nødvendige reguleringer for å oppnå legitime nasjonale målsettinger.

3.1.1 SPS-avtalen og mattrygghet

WTO-avtalen om veterinære og plantesanitære tiltak (SPS-avtalen) regulerer hvilke hensyn et land legitimt kan ta når det fastsetter sitt nasjonale regelverk for å beskytte innbyggernes helse, dyrehelse og plantehelse. Hovedregelen i SPS-avtalen er at hvert enkelt land kan fastsette det beskyttelsesnivået som anses nødvendig for å beskytte sine innbyggere, og iverksette tiltak som er nødvendig for å sikre beskyttelsesnivået. Tiltakene skal være vitenskapelig begrunnet, ikke-diskriminerende og ikke være mer handelshindrende enn nødvendig for å sikre det aktuelle beskyttelsesnivået.

SPS-avtalen åpner for å innføre forbud mot import av en vare med utgangspunkt i «føre var»-lignende betraktninger, dersom man mener varen kan være skadelig for folke-, dyre- eller plantehelse. Det forutsetter imidlertid at forbudet er midlertidig, og at det utarbeides tilstrekkelig vitenskapelig grunnlag for å vurdere om det er saklig grunnlag for forbudet.

For å oppnå en viss harmonisering av nasjonale regelverk, sier SPS-avtalen at land som anvender standarder utarbeidet av internasjonale standardsettende organisasjoner, oppfyller i utgangspunktet sine forpliktelser etter SPS-avtalen. I denne forbindelsen nevnes spesifikt Codex Alimentarius, Verdens dyrehelseorganisasjon (OIE) og International Plant Protection Conven-

Boks 3.2 De tre søstre

Codex Alimentarius utvikler harmoniserte internasjonale matstandarder og retningslinjer. Formålet med standardene er å beskytte forbrukernes helse og sikre redelig internasjonal handel med mat.

IPPC er en internasjonal avtale (konvensjon) med formål å sikre effektive og harmoniserte tiltak for å hindre introduksjon og spredning av skadegjørere («pests») på planter og planteprodukter både når det gjelder beskyttelse av dyrkede planter og av vill flora.

Verdens dyrehelseorganisasjon (OIE) utarbeider internasjonale standarder for handel med dyr og fremmer viktigheten av dyrevelferden som en integrert del av dyrehelsen, og utvikler internasjonale standarder på dyrevelferd.

tion (IPPC), også kalt de «tre søstre», jf. boks 3.2. Land som fraviker standarder utarbeidet av disse organisasjonene, må derfor i praksis være forberedt på å måtte legge frem risikovurderinger som dokumenterer behovet for at nasjonalt regelverk er strengere enn de nevnte standardene.

Et harmonisert internasjonalt regelverk letter handelen mellom land. Norge vektlegger det internasjonale arbeidet både i SPS-komiteen og de standardsettende komitéene for å legge til rette for økt og trygg handel med matvarer over landegrensene

Handelen med matvarer øker stadig på verdensbasis, og enkelte land kan fristes til å bruke SPS-regelverket feilaktig for å hindre import. Denne typen problemstillinger kommer i stor grad opp i SPS-komiteen i WTO og forsøkes løst der.

SPS-avtalen medfører ingen forpliktelse for partene til å møtes til konsultasjoner. Erfaringene viser at handelsproblemer kan løses i SPS-komiteen hvis partene er innstilt på å finne en løsning. Imidlertid forblir et flertall av sakene som legges frem for komitéen uløst. Dette understreker betydningen av å inngå frihandelsavtaler som forplikter partene til konsultasjoner når det oppstår handelsproblemer som er knyttet til mattrygghet. Dette har EFTA tatt konsekvensen og innarbeider slike mekanismer i sine forslag til frihandelsavtaler.

Norge er en av verdens største eksportører av sjømat og er avhengig av et forutsigbart og multi-

lateralt regelverk for sjømathandel. Norske sjømat-eksportører møter ofte utfordringer i markedet som er resultatet av at importlandet forandrer sitt regelverk på SPS-området. Typiske eksempler på dette er nye krav til dokumentasjonen som skal følge et vareparti, forandrede rutiner for importkontroll i mottagerlandet etc. Disse problemene blir i stor grad fulgt gjennom bilateral kontakt på myndighetsnivå eller som handels saker i SPS-komiteén når dette anses som nødvendig. Hvis det blir iverksatt SPS-tiltak mot norsk sjømat som ikke kan løses gjennom bilaterale kontakter, er det mulig å bringe saken inn for tvisteløsningspanelet i WTO for behandling (kapittel 4).

Norsk regelverk på matområdet er i stor grad harmonisert med EUs regelverk. Norske eksperter deltar i arbeidsgrupper i EU når nytt regelverk utformes, og kan derved påvirke regelverksutformingen, selv om Norge ikke deltar i EUs formelle beslutningsorganer. EU bygger i stor grad sitt regelverk på standarder utformet av de «tre søstre», og både Norge og EU bruker store ressurser på å bidra til at standardene ivaretar det nødvendige beskyttelsesnivået for mattrygghet.

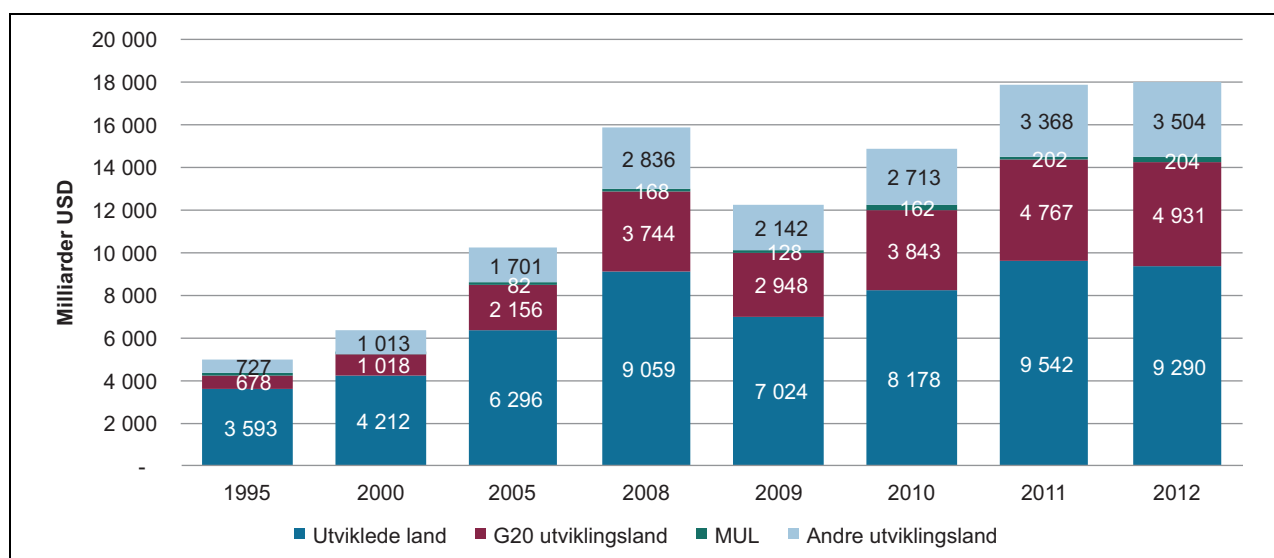
Norge holder et svært høyt nivå mht. mattrygghet, herunder god dyre- og plantehelse. Norge er avhengig av et godt regelverk som gir oss mulighet til å opprettholde vårt beskyttelsesnivå. Internasjonalt samarbeid innen regelverksutvikling er et viktig bidrag til å opprettholde vår mattrygghet og gode dyrehelsestatus.

3.2 Handel og utvikling

Økt handel er viktig for å skape varig økonomisk vekst i utviklingsland. Så godt som alle land som har hatt høy vekst over flere tiår, har i betydelig grad basert fremgangen på økt internasjonal handel. Handel virker spesielt effektivt når den bidrar til å heve det teknologiske nivået og vrir næringsstrukturen mot mer høyproduktive næringer. Økt handel kan også skape økt sysselsetting og dermed gi flere muligheten til å arbeide seg ut av fattigdom.

Utviklingslandenes eksport ble mer enn firedoblet mellom 1990 og 2009. I perioden 2000 til 2009 var økningen 80 prosent, sammenlignet med 40 prosent for verden som helhet³. Utviklingslandenes andel av verdenshandelen har i tiden 2000–2012 økt fra 33 prosent til 48 prosent målt i kjøpekraftspariteter. Totalt sett fortsatte utviklingslandenes eksport å øke også i 2013 (+4,7 prosent), men eksportveksten er svært ujevnt fordelt. I land som er avhengig av råvareeksport, bl.a. i Afrika, sank verdien av eksporten som følge av svak økonomisk vekst i utviklede land. De fremvoksende økonomier, og i særdeleshet Kina, står for en stor del av den økte handelen, mens de minst utviklede land fortsatt har en svært liten andel. I 2013 utgjorde de minst utviklede lands totale eksport og import kun 1,25 prosent av verdenshandelen, ifølge WTO.

³ Kilde: Verdensbankens handelsstrategi, 2011–2021



Figur 3.1 Utvikling i handel med varer, etter utviklingsnivå

Utviklingslandenes andel av verdenshandelen har økt raskt de siste tjue årene. De fattigste landenes andel av verdenshandelen er likevel fortsatt svært lav.

Kilde: WTO. WTO regner i denne sammenhengen «G20 utviklingsland» som Argentina, Brasil, Kina, India, Indonesia, Sør-Korea, Mexico, Russland, Saudi-Arabia, Sør-Afrika og Tyrkia.

Handelen mellom utviklingsland har økt kraftig i løpet av de siste 20 år. Medregnet Kina er andelen sør-sør-handel av verdenshandelen blitt fordoblet og utgjør nå over 25 prosent. Sør-sør-handelen er en viktig vekstimpuls. Kina og andre fremvoksende økonomiers eksport representerer en stor del av handelen mellom utviklingsland.

Det er en økende erkjennelse i utviklingsland for at hindringer for internasjonal handel og utenlandske investeringer, ikke er en strategi som på lengre sikt fører til en sunn utvikling av et lands økonomi. Historiske erfaringer viser at forsøk på industrialisering gjennom imports substitusjon og proteksjonisme gir ineffektiv produksjon og svak økonomisk utvikling.

Selv om handel er en nødvendig drivkraft for robust økonomisk vekst i utviklingsland, fører økt eksport og deltakelse i regional og internasjonal handel ikke automatisk til fattigdomsreduksjon. På kort sikt kan handelsliberalisering føre med seg omstillingskostnader som rammer sårbare og marginaliserte grupper av befolkningen. For at økt handel skal bidra til mindre fattigdom og til bærekraftig utvikling, må det samtidig føres en nasjonal politikk med bl.a. vekt på fordeling, sysselsetting, miljø, utbygging av utdanningssystemet og velferdstjenester, og styrking av kvinners økonomiske stilling.

FNs arbeidslivsorganisasjon ILO viser i sin *World of Work* rapport 2014 at de land som satser på å skape økt sysselsetting og anstendige arbeidsplasser ser tydeligere og mer vedvarende utviklingsresultater enn land som ikke gjør det. Tilsvarende: de land som opplever vekst uten økning i antall arbeidsplasser klarer ikke å opprettholde sunn økonomi og vekst over tid.

Flere lavinntektsland sliter med strukturelle problemer som hindrer dem i å fullt ut utnytte gevinstene ved handel. Økt markedsadgang er viktig, men mange av de fattigste landene mangler kapasitet og infrastruktur som er nødvendig å ta del i den globale arbeidsfordelingen. Dette er bakgrunnen for at WTO på ministermøtet i Hongkong i 2005 lanserte «Aid for Trade»-initiativet. Målet er å bistå særlig de minst utviklede land med å bygge opp kapasitet på tilbudssiden og handelsrelatert infrastruktur.

Økt integrasjon i global økonomi innebærer omstillinger for de fattigste landene. Satsing på regional handel som et første skritt på veien mot større deltakelse i global økonomi, kan bety at omstillingsprosessen skjer noe mer gradvis. Den afrikanske union og de regionale organisasjonene i Afrika har økonomisk integrasjon som mål i sine traktater, men fremdriften på dette området har

vært begrenset. Det er samtidig en vekselvirkning mellom globale og regionale avtaler. Globale avtaler kan gi viktige impulser til regional handel der de regionale institusjonene er for svake til å drive gjennom avtaleforpliktelser. Slike avtaler kan derfor også fungere som et virkemiddel for regional integrasjon.

Evnen til å utnytte fordelene av internasjonal handel varierer og må bygges opp i det enkelte land. Stabile og forutsigbare rammebetingelser er en forutsetning for økonomisk vekst. Land på lave inntektsnivåer har lavt utdanningsnivå og mangel på kvalifisert arbeidskraft, mindre utbygd infrastruktur, mindre effektiv offentlig forvaltning og mindre velfungerende markeder enn rike land.

Historisk har de første store løft i inntektsnivåer vært oppnådd gjennom en vridning av produksjonen fra lavproduktivt landbruk til sektorer med høyere produktivitet. For de fleste land har det først etter en industrialiseringsfase at en produktiv tjenestesektor har vokst frem.

Videreutvikling av internasjonale handelspolitiske rammebetingelser har en viktig rolle å spille for å øke utviklingslands integrasjon i verdenshandelen. Ulike land vil ha ulike, og tidvis motstridende, krav. Det er viktig at handelsagendaen også tar hensyn til forskjeller mellom land.

Avtalen om handelsfasilitering fra WTOs ministermøte på Bali representerer en ny måte å utforme multilaterale handelsavtaler med utviklingsland på. I denne avtalen, som omhandler tiltak og prosedyrer for å lette handel mellom land, legges det opp til en iverksetting av avtalen som er tilpasset hvert enkelt lands kapasitet. Basert på omfattende behovskartlegging avgjør landene hvilke deler av avtalen som allerede er iverksatt eller kan implementeres umiddelbart, tidsplan for andre deler av avtalen, samt områder hvor de vil kreve bistand for å kunne iverksette. Bistand vil dermed kanaliseres gjennom ulike organer, hjulpet blant annet av WTO.

En slik modell, hvor særbehandling ikke innebærer å stå utenfor regelverket, men hvor man tvert imot identifiserer hva som skal til for å komme innenfor, er etter Regjeringens syn en lovende modell for handelsavtaler med utviklingsland.

Det har vært en positiv utvikling de siste tiårene når det gjelder vilkår for markedsadgang for utviklingsland generelt, og MUL spesielt. Ifølge WTO er 80 prosent av utviklingslands eksport til utviklede land tollfri gjennom generelle vilkår eller preferanser. De siste tiårene har i tillegg flere fremvoksende økonomier gjennomført markedsåpninger og innført preferanseregimer som, sær-



Figur 3.2 Behovet for bedre rammevilkår for utviklingsland

Det er fortsatt en utfordring at tollbeskyttelsen er høyest for mange sektorer hvor utviklingsland ofte har størst forutsetning for å delta i det internasjonale varebyttet. Ved eksport til utviklede land møter utviklingsland seks ganger høyere tollsatser for klær enn gjennomsnittet for andre varer, ni ganger høyere for landbruksvarer og over ti ganger høyere for tekstiler.

Foto: WTO ©

lig dersom de videreutvikles og utvides, vil kunne gi betydelig bedre rammevilkår for de fattigste landene.

Samtidig er det fortsatt en utfordring at tollbeskyttelsen er høyest for mange sektorer hvor utviklingsland ofte har størst forutsetning for å delta i det internasjonale varebyttet. Ved eksport til utviklede land møter utviklingsland seks ganger høyere tollsatser for klær enn gjennomsnittet for andre varer, ni ganger høyere for landbruksvarer og over ti ganger høyere for tekstiler⁴. I tillegg er tolleskalering, det vil si at bearbejdede varer ilegges høyere tollsatser enn råvarer, en vedvarende utfordring for utviklingsland. Dette kan bidra til å svekke mulighetene for å utvikle egen bearbejdingsindustri, og dermed også mulighetene for økt verdiskaping og positive ringvirkninger i forhold til råvareeksport.

⁴ WTO (2014) World Trade Report 2014. Beregninger basert på vektete anvendte tollsatser, inkludert preferanser, for 2011.

I tillegg til markedsadgang er det presserende å utvikle bedre rammevilkår for å redusere bruk av handelspolitiske virkemidler som skader utviklingslands interesser, eller på andre måter hindrer integrering i verdenshandelen. Handels- og produksjonsvridende landbrukssubsidier i både rike land og mellominntektsland, er med på å svekke mulighetene for mindre ressurssterke aktører til å konkurrere på like vilkår. Eksportrestriksjoner har negativ innvirkning på matsikkerhet så vel som konkurransevilkår nasjonalt og internasjonalt. Mange utviklingsland anser investeringsavtaler som sikrer utenlandske investorer adgang og forutsigbarhet som verdifulle bidrag til å tiltrekke seg utenlandsk kapital. Utviklingsland vil også kunne dra nytte av å inngå handelsavtaler dersom disse bidrar til økt konkurranse og åpenhet. Internasjonale avtaler kan også bidra til å svekke særinteressers innflytelse på nasjonal politikk på bekostning av mindre innflytelsesrike grupper.

3.2.1 Større vektlegging av utviklingslands offensive interesser

En handelspolitikk som vektlegger utvikling må nødvendigvis være asymmetrisk anlagt. Regelverket i WTO legger til rette for dette. I 1955 ble GATT-regelverket endret for å tillate utviklingsland å begrense importen for å støtte opp om «infant industries» eller for å håndtere problemer med betalingsbalansen. I 1966 ble en ny del 4 om handel og utvikling inkorporert i GATT-regelverket, og den såkalte «enabling clause» ble vedtatt i 1979. Dette er det juridiske grunnlaget for blant annet GSP-ordningene som tillater utviklede land å tilby adgang til sine markeder for utviklingslands eksport uten å kreve tilsvarende markedsåpninger til gjengjeld, og uten at tilsvarende markedsadgang må tilbys alle tredjeland. Disse endringene av regelverket representerer en tankegang om at utviklingsland skal ha *både* større fleksibilitet for å beskytte sine markeder og bedre markedsadgang for sine produkter.

Samtidig medfører handelsliberalisering omstellingskostnader, mens det å ta del i den globale arbeidsfordelingen øker sårbarheten for globale økonomiske kriser. Råvareeksportører vil være særlig sårbare for fluktasjoner i priser og etterspørsel på verdensmarkedet. I WTO-regelverket tas det høyde for at utviklingsland kan ha spesielle utfordringer ved handelsliberalisering og følgelig kan ha behov for særbehandling. Derfor har en lang rekke paragrafer som forplikter medlemmene, innebygde klausuler om såkalt «spesiell og differensiert behandling» av utviklingsland.

Det betyr likevel ikke at handlingsrom til å utforme nasjonal politikk må beholdes i alle tilfeller. På samme måte som andre land, hender det at utviklingsland også utnytter sitt handlingsrom til å føre en politikk som skader andre lands interesser eller frarøver naboland muligheter. Ikke minst er dette en utfordring knyttet til utviklingen av samarbeid og integrering mellom fattige land. En handelspolitikk som støtter opp om utvikling, må derfor sørge for å beholde *riktig* handlingsrom. I enkelte tilfeller vil det være hensiktsmessig med *mindre* fleksibilitet enn det som er tilgjengelig i dag.

En uheldig konsekvens av fokuset på handlingsrom og fleksibilitet for utviklingsland i handelsforhandlinger, er at man har gitt for liten oppmerksomhet til landenes krav om åpning av markeder for deres eksportinteresser. Mange utviklingsland har derfor oppnådd unntak og særløsninger i stedet for markedsadgang og muligheter for økt handel. Delvis kan dette ha bakgrunn i

reelle interessemotsetninger, hvor utviklingslands krav går lenger enn hva det er mulig å oppnå enighet om.

Også for Norge vil det være dilemma og begrensninger knyttet til hvor langt man kan gå i å åpne opp dersom dette er i strid med nasjonale politiske målsettinger. Det må likevel erkjennes at mange utviklingslands offensive interesser har fått for lite oppmerksomhet i forhandlinger, og at dette utgjør et hinder på veien til å integrere utviklingsland i verdenshandelen. Dersom dagsorden for internasjonalt handelssamarbeid snevres inn i WTO og flytter seg over til regionale avtaler, er det utviklingslandenes offensive interesser som først og fremst risikerer å bli nedprioritert. Det er derfor behov for å legge særlig vekt på å hindre at disse kravene blir satt til side.

3.2.2 Differensiering av utviklingsland

Økonomisk vekst har bidratt til å løfte land og mennesker ut av fattigdom. Samtidig er det stor variasjon mellom land innen samme hovedkategori, enten vi snakker om MUL, lavinntektsland eller lavere mellominntektsland. Utviklingslandene er en heterogen gruppe land der mulighetene for å nyttiggjøre seg fordeler av internasjonal handel er svært ulik.

Det er derfor nødvendig i større grad å differensiere handelspolitikken mellom ulike land. Spørsmålet om fordeling av ansvar og rettigheter mellom land på ulike stadier av utvikling, er blant de vanskeligste og mest betente i multilateralt samarbeid.

I WTO er det opp til medlemmene selv å avgjøre om de skal defineres som utviklingsland. Enkelte av landene som har gjennomgått rask økonomisk vekst, har strittet imot en «graduering» fra utviklingsland til å ta på seg større forpliktelser. De minst utviklede landene (MUL) behandles som egen kategori, men gruppen av land for øvrig som har ønsket å bli behandlet som utviklingsland, spenner fra Kenya, med brutto nasjonalinntekt (BNI) per innbygger på USD 2 250 målt i kjøpekraft, til Sør-Korea på USD 33 440 – dvs. høyere enn Spania på USD 31 850⁵.

Gradueringsdebatten handler likevel først og fremst om behandlingen av de større fremvoksende økonomiene, og er dermed svært vanskelig. Løsningen er sannsynligvis ikke å tvinge frem definisjoner på hvor skillet går mellom utviklede og utviklingsland, men en mer pragmatisk tilnær-

⁵ Alle tall for 2013, GNI per capita, PPP, current international \$. Kilde: Verdensbanken.

ming til forhandlinger som tillater mer individuelt tilpassede løsninger.

Det er naturlig å stille økte krav til høyere mellominntektsland i handelspolitikken. Høyere mellominntektsland defineres av OECDs komité for utviklingshjelp (DAC) som land med brutto nasjonalinntekt per innbygger mellom USD 4 126 og USD 12 745, målt i kjøpekraft. Denne gruppen inkluderer i dag land som Kina, Mexico og Tyrkia, men også land som mange tenker på som fattige. Svært mange fattige bor i høyere mellominntektsland. Det som skiller disse fra andre land, er likevel et velstands- og utviklingsnivå og samfunnsstrukturer som muliggjør intern omfordeling og strukturpolitikk.

På lavere inntektsnivå vil det ofte være behov for helt urealistiske nivå på beskatning av middelklassen for å løfte den fattigste andelen av befolkningen over fattigdomsgrensen på 1,25 USD/dag⁶. Det er derfor naturlig å konsentrere utviklingssamarbeidet om de som trenger det mest, og som i minst grad er i stand til å håndtere sine fattigdomsutfordringer på kort sikt. Dette gjelder innen både handelspolitikken og utviklingssamarbeid i bredere forstand, og er i tråd med konsentrasjonsprinsippet som Regjeringen legger til grunn for utviklingssamarbeidet.

En annen grunn til at et utviklingsperspektiv gjør det naturlig å stille økte krav til høyere mellominntektsland, er at tilgangen til deres markeder blir stadig viktigere for lavinntektslands evne til å utnytte potensialet som ligger i eksportledet vekst for selv å klatre til mellominntektsstatus. Etter hvert som mellominntektslandene fortsetter å vokse, vil økonomien være mer innrettet mot innenlandsk forbruk. Fremvoksende økonomier vil i årene som kommer bli langt viktigere som importmarked i bredere forstand. Dersom høyere mellominntektsland får anledning til å holde på sitt handlingsrom til å beskytte sine markeder, kan dette innebære at en viktig og økende andel av verdensmarkedet i begrenset grad åpnes for fattige lands eksportinteresser.

3.2.3 Preferanser for utvikling

Regelverket i WTO – den såkalte «Enabling Clause» i GATT-avtalen – hjemler positiv særbehandling av utviklingsland ved at varer fra fattige

land ilegges redusert toll sammenlignet med varer fra industrialiserte land. Formålet med dette unntaket fra likebehandlingsprinsippet i WTO, er å øke utviklingslandenes eksportinntekter som et bidrag til økonomisk og sosial utvikling.

En nyvinning i WTO er muligheten til å opprette preferanser for handel med *tenester* fra MUL. Norge spilte en sentral rolle i forbindelse med vedtaket på WTOs ministermøte i 2011 om at det skulle gjøres unntak fra bestevilkårsprinsippet i GATS-avtalen slik at WTOs medlemmer kan gi preferanser til de minst utviklede landene. Dette MUL-unntaket (waiver) skal vare i 15 år. MUL-waiveren er en viktig symbolsak og inngår i en bredere utviklingsdiskusjon.

Med utgangspunkt i Regjeringens syn på betydningen av handel for utvikling, er arbeidet med operasjonalisering av unntaket fulgt opp. I februar 2015 signaliserte man på norsk side at Norge tilbyr tilsvarende behandling som ligger i den norske bindingslisten for tjenester i EFTAs frihandelsavtale med Ukraina. På sikt kan Norge vurdere å gi MUL samme behandling som TISA⁷-partene. Samtidig er det klart at MUL vil ha behov for handelsrettet utviklingsbistand for å kunne benytte seg av den markedsadgangen de får av Norge og andre land.

Den norske ordningen for generelle tollpreferanser for import av *varer* fra utviklingsland (Generalised System of Preferences – GSP) ble etablert allerede i 1971. Det er foretatt en rekke gjennomganger og endringer av ordningen. En av de viktigste forbedringene var innføringen av toll- og kvotefrihet for alle varer fra de minst utviklede land (MUL) i 2002 – den såkalte nulltollordningen. I 2008 ble ordningen med toll- og kvotefrihet utvidet til å omfatte 14 lavinntektsland med mindre enn 75 millioner innbyggere.

GSP-ordningen ble senest endret med virkning fra 1. januar 2013. En av de viktigste endringene var etableringen av en egen kategori «GSP pluss», som inkluderer de nest fattigste landene (land i gruppen av lavere mellominntektsland). Et ytterligere kriterium er at innbyggertallet må være mindre enn 75 millioner. GSP pluss-landene fikk i denne revisjonen bedre markedsadgang på et utvalg landbruksvarer, og tollfrihet for alle industrivarer.

Med unntak av enkelte tekstilprodukter, er import av industrivarer til Norge tollfri fra alle land, uavhengig av preferanser. For landbruksprodukter har Norge tollfrihet for i underkant av halvparten av varelinjene, mens varer som produseres

⁶ Ravallion, M. (2010) «Do poorer countries have less capacity for redistribution?», *Journal of Globalization and Development, Volume 1, issue 1*. Basert på beskatning av de over «vestlig fattigdomsnivå» (USD 13/dag) for å løfte befolkningen som lever på mindre enn USD 1,25/dag over sistnevnte grense.

⁷ Trade in Services Agreement, se kapittel 9.

i norsk landbruk som kjøtt, melkeprodukter, kornprodukter og utvalgte sorter av planter, grønnsaker og frukt, beskyttes av til dels svært høye tollsatser. De 59 landene som omfattes av nulltollordningen har dermed en betydelig konkurransefordel. Ordinære GSP-land har en preferansemargin på 10 – 20 prosent på de mest sensitive norske jordbruksprodukter og ytterligere tollreduksjoner på andre produkter. GSP pluss-land har i tillegg tollfrihet eller 50 prosent redusert toll på ca 70 utvalgte tollinjer for landbruksprodukter.

Til tross for tollfrihet, har eksporten til Norge fra de fattigste landene vært begrenset. Mange av de fattigste landene klarer ikke å tilfredsstille kravene til mattrygghet, dvs. veterinære og plantasenitære krav. Norge følger de samme kravene til mattrygghet som EU. For å kunne utnytte markedsadgangen, har disse landene behov for faglig bistand og kapasitetsbygging. Regjeringen bidrar til dette i de årlige prioriteringene av midlene innenfor bistandsbudsjettet.

EU gjennomførte omfattende endringer i sin GSP-ordning med virkning fra 1. januar 2014. EUs nye ordning omfatter nå i alt 88 land, redusert fra 177. Hovedmålet var å reflektere endringene i de ulike utviklingslandenes konkurransesituasjon. EU legger i sitt reviderte GSP-system til grunn at utviklingsland har svært ulike behov, og innførte en gradering av preferansene i tillegg til å fjerne alle preferanser for ca. 90 land. Den andre viktige endring var at EU har innført en type GSP pluss (ikke forveksles med Norges GSP pluss-ordning) der hensikten er å få land til å prioritere høyere bærekraftig utvikling og godt styresett. Dette gjøres bl.a. gjennom krav til å ratifisere og implementere kjernekonvensjoner på menneskerettighetsområdet.

Forbedringene i den norske GSP-ordningen for de nest fattigste landene har kun virket i to år. Dette er en for kort tidsperiode til å kunne fastslå hvor stor effekt endringene har hatt. For de minst utviklede land er det ikke mulig å gjøre mer på tollsiden siden disse allerede har full toll- og kvotefrihet for alle varer.

Regjeringen vil vurdere endringer av innretningen på den norske GSP-ordningen som gir ytterligere lettelse for de nest fattigste utviklingslandene.

Regjeringen anser det likevel ikke hensiktsmessig å endre den norske GSP-ordningen i retning av EUs GSP pluss. GSP-ordningen er en ensidig preferanseordning som har som formål å øke eksportinntektene i de utviklingslandene som trenger det mest. Regjeringen mener dette formålet best oppnås om det ikke stilles vilkår til

endringer av preferanselandenes politikk, men i stedet benytte andre arenaer til å fremme menneskerettigheter og arbeidsstandarder i relevante land.

3.2.4 Bistand og tilpasning for integrering i handelen

Utviklingsland er i ulik grad i stand til å utnytte mulighetene som ligger i økt handel og integrering. Både bistand til implementering av avtaler og avtaler som er mer tilpasset ulike utviklingslands muligheter, kan være nyttige verktøy for å integrere utviklingsland i verdenshandelen.

Regjeringen ønsker å bruke handel som virkemiddel i utviklingspolitikken. Handel er et nødvendig, men ikke tilstrekkelig instrument for utvikling, sysselsetting og vekst. Markedsadgang i seg selv er heller ikke alltid tilstrekkelig for å øke utviklingslandenes handel. For enkelte utviklingslands eksportører, særlig i MUL og lavere inntektsland, er det behov for støtte for å bedre produktene kvalitet slik at de innfrir de standardkrav som gjelder på de enkelte markedene. Her er arbeidet med gjennomføring av internasjonale standarder og matvaretrygghet sentralt.

Handelsrelatert utviklingssamarbeid omfatter områder som kapasitetsbygging hos myndigheter til å kunne skape og gjennomføre en sentral handelsstrategi, tunge investeringer i infrastruktur og næringsfremme for å utvikle eksportprodukter. Flere handelsfremmende tiltak som gjelder grensemyndighetenes adferd, er også av betydning for godt styresett i et land. Støtte til handelsforenkling har ikke bare betydning for å få redusert handelskostnadene, men er viktig for utviklingen av tollvesen og andre grensemyndigheter, og er slik sett en del av anti-korrupsjonsarbeidet med søkelys på åpenhet, innsyn, og forutsigbarhet. Norge lovet i 2013 under ministermøtet på Bali 30 millioner kroner til implementering av avtalen om handelsfasilitering, særlig i MUL.

Norsk handelsrettet utviklingssamarbeid har et fokus på Afrika og MUL. Det er store forskjeller mellom afrikanske land, men ofte preges de av dårlig utviklede institusjoner, korrupsjon og høy økonomisk og politisk risiko. For at næringsrettet bistand skal virke og være av nytte også for norsk næringsliv, må satsingen innebære en høy grad av forutsigbarhet og langsiktighet. Handels- og investeringsavtaler er et egnet virkemiddel for å oppnå dette.

Avtalene legger også til rette for økt teknologi- og kunnskapsoverføring fra Norge gjennom økte direkteinvesteringer og økt handel med det afri-

kanske kontinentet. Forhandlinger om frihandelsavtaler med utviklingsland kan i tillegg benyttes til å identifisere behov for handelsrettet utviklings-samarbeid og kapasitetsbygging.

Norge og de andre EFTA-landene møter i økende grad krav om støtte til å bygge opp landenes kapasitet, slik at de i større grad skal kunne utnytte fordelene av avtalene. I de utviklingsland der EFTA forhandler frihandelsavtaler og hvor Norge samtidig har utviklingssamarbeid, vil det derfor være nærliggende å dreie noe av samarbeidet mot handelsrelatert bistand der dette er etterspurt.

Ifølge statistikk fra OECD/WTO, ga Norge i 2011 USD 837 millioner dvs. ca. NOK 5 300 millioner i handelsrelatert bistand. Norsk «Aid for Trade» går hovedsakelig til infrastrukturbygging/energi og utvikling av produksjonskapasitet (støtte til landbruk mm), og mye av denne støtten blir ikke sett i direkte sammenheng med handel. Anslagsvis NOK 120 millioner gikk til kapasitetsutbygging på det handelspolitiske området, inklusiv utvikling av reguleringer. Slik kapasitetsbygging blir hovedsakelig kanalisert gjennom internasjonale organisasjoner.

Norge bidrar også til handelsfremmende utviklingssamarbeid gjennom sin støtte til Verdensbanken og regionalbankene, som bevilger en stor andel midler og teknisk bistand til handelsfremmende rammebetingelser som infrastrukturutbygging, institusjonsbygging (f.eks. tollvesenet), utarbeiding av lover og regler, samt finansielle tjenester i form av garantier og lån.

Regjeringen vil øke støtten til handelsrelatert utviklingssamarbeid, inkludert i forbindelse med frihandelsavtaler.

3.3 Handel, miljø og klima

Verden står overfor store miljøutfordringer som klimaendringer, press på naturressurser og økosystemer og spredning av helse- og miljøskadelige kjemikalier. Tidligere miljøutfordringer er blitt løst gjennom økonomisk utvikling og teknologiske nyvinninger, samt gjennom tiltak som avgifter og reguleringer. Slik må også dagens miljøutfordringer løses.

Det sentrale budskapet i rapporten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtland-kommisjonen) fra 1987, er at en bærekraftig utvikling forutsetter økonomisk vekst for å løse miljøutfordringene. Dette er fremdeles en grunnleggende erkjennelse. Det er derfor ingen motsetning mellom en åpen verdenshandel på den ene

Boks 3.3 Karbonprising

De fleste internasjonale analyser peker på karbonprising som ett av de viktigste virkemidlene i arbeidet mot klimaendringer. Karbonprising motiverer til å redusere utslipp, finansiere klimatiltak og stimulere til utvikling av ny teknologi. Karbonprising på tvers av landegrenser bidrar også til mer like konkurransevilkår mellom land og i internasjonal handel. Det største eksisterende karbonmarkedet er EUs kvotemarked som Norge er en del av. Flere karbonmarkeder blir nå etablert rundt om i verden.

Etablering av et globalt CO₂-marked eller en global CO₂-avgift bør være et langsiktig mål for å bekjempe klimaendringene. På kortere sikt bør det være et mål å koble nasjonale og regionale karbonmarkeder til hverandre. Norge skal være en pådriver i arbeidet for å utvikle og organisere internasjonale karbonmarkeder og vil i årene fremover videreutvikle og styrke dette arbeidet ytterligere.

siden og en god miljø- og klimapolitikk på den andre siden.

Mange miljøutfordringer er regionale eller globale, og det kreves derfor internasjonalt samarbeid for å løse dem. Tiltak som reguleringer og pricing av utslipp gjennom avgifter eller kvoter, samt utvikling av ny teknologi vil være nødvendig. En åpen verdenshandel vil kunne bidra til økt tilgang på teknologiske løsninger som kan bidra til å redusere miljøutfordringene og samtidig bidra til økt økonomisk vekst. Dersom miljøreguleringene varierer mye mellom land kan det føre til karbonlekkasje, dvs. at produksjon flyttes fra land med strenge miljøreguleringer til land med svake eller ingen reguleringer.

Det er ønskelig at kostnaden ved negativ miljøpåvirkning (negative eksternaliteter) gjenspeiles i prisen på varer og tjenester. Slik vil både produsenter og forbrukere få insentiver til å ta hensyn til miljøbelastningen. Avgift eller kvoteplikt på forurensende utslipp vil, hvis de fastsettes riktig, reflektere skaden på miljøet i produktprisen. Å øke forbrukernes kunnskap om miljøkonsekvenser kan også være et mulig virkemiddel. Et eksempel her er kampanjene mot bruk av palmeolje som har ført til at mange produsenter har fjernet palmeolje fra sine produkter.

Transport og distribusjon forbundet med handel er opphav til miljøutfordringer, som for eksempel utslipp av klimagasser. Problemene kan reduseres ved mer effektiv transport og teknologiutvikling, og ved å øke prisen på transport, f.eks. ved bruk av avgifter.

Transport er likevel bare en del av bildet. Samlede klimagassutslipp forbundet med en vare avhenger av en rekke ulike faktorer, som produksjon, transport, klimatiske forhold osv. Langreiste produkter vil derfor kunne være mer klimavennlige selv om det kreves lengre transport fra produsent til forbrukerne. En hyppig sitert studie⁸ har beregnet at lammekjøtt fra New Zealand, transportert med båt til Storbritannia, er mer klimavennlig enn lokalprodusert britisk lam. Det er derfor ikke gitt at det vil være mer klimavennlig å basere forbruk på lokal produksjon, selv om dette kan variere betydelig fra tilfelle til tilfelle avhengig av en rekke faktorer knyttet til produksjonsforhold og transport.

Utvikling av ny teknologi som kan gi mer klimavennlige prosesser og produkter, er sentralt for å løse klimautfordringen. Internasjonal handel er her viktig fordi det bidrar til teknologioverføring. Åpne økonomier har gitt grunnlaget for epokegjørende teknologiske nyvinninger helt fra den første industrielle revolusjon for mer enn 200 år siden og frem til dag, og førte til at disse raskt ble spredt over store deler av verden. Åpne økonomier med konkurranse og utveksling av ideer har historisk sett dannet den beste rammen for teknologisk utvikling. Globaliseringen har fått land til å ta i bruk nye teknologier raskere, og moderne teknologi er ofte mer miljøvennlig. OECD konkluderer imidlertid med at økt teknologiutvikling, for eksempel som følge av støtte, gir liten reduksjon i utslipp av klimagasser dersom det ikke kombineres med en fornuftig prising av utslipp.

I dag finner vi ofte de største miljøutfordringene i mellominntektsland. Storbyer som Beijing, New Delhi og Mexico City er blant de byene i verden som har størst lokal luftforurensing. Ofte vil oppmerksomheten om lokale miljøproblemer øke etter hvert som mer grunnleggende behov blir dekket.

Utslipp av klimagasser har hatt en tendens til å øke med økende BNP. Det er viktig å bryte denne koblingen. Klimaendringene rammer alle land, men de fattigste landene rammes hardest. For

svak og for sen innsats for å redusere utslippsveksten av klimagasser vil ha direkte innvirkning på global økonomi, og derved også på verdenshandelen. En sterkere global innsats for å løse klimaproblemene – både på utslipps- og tilpassingssiden – er tvingende nødvendig.

Internasjonal handel kan bidra i en global omstillingsprosess i retning av en lavutslippsekonomi, ikke minst gjennom bidrag til teknologioverføring, som en faktor som kan utnyttes i arbeidet for «det grønne skiftet». En varig løsning på klimaproblemet handler ikke bare om å kutte utslipp fra eksisterende virksomhet. Den krever en omstillingsprosess, hvor samfunnet må løse fremtidige behov på nye måter som belaster atmosfæren og ressursgrunnlaget langt mindre.

Dette nødvendiggjør en ambisiøs nasjonal klimapolitikk med en langsiktig omstilling til et lavutslippssamfunn innen 2050. Det er viktig allerede nå å starte overgangen til lavutslippssamfunnet, både nasjonalt og internasjonalt, og bryte den historiske sammenhengen mellom økonomisk vekst og utslippsvekst globalt.

3.3.1 Samspillet mellom handelspolitikk og miljø og klima

Internasjonal handel kan spille en rolle ved å tilrettelegge for en mer miljø- og klimavennlig utvikling, både for å fremme økt handel med miljøvarer og relaterte tjenester, og redusere unødvendige barrierer for denne handelen. Handelssystemet kan også bidra til å fremme økt samarbeid mellom land og private aktører om miljø- og klimavennlige globale produksjons- og leveransekjeder og innovative løsninger.

Det er et behov for å beskytte jord, luft og vann mot forurensing og arter mot utryddelse gjennom politiske reguleringer og økonomiske insentiver, og en lang rekke internasjonale miljøavtaler er etablert med slike formål. Flere av disse, for eksempel Montrealprotokollen, Basiskonvensjonen for farlig avfall, Klimakonvensjonen, CITES og CBD inneholder bestemmelser og rammeverk for å beskytte miljøet som påvirker og regulerer internasjonal handel. Gjennom slike avtaler har land som er medlemmer i WTO blitt enige om tiltak som kan ha virkning for internasjonal handel, men som ut fra hensynet til å løse og forebygge miljøproblemer anses som grunngitte, nødvendige og i samsvar med det internasjonale handelsregelverket.

Handelsforpliktelser må utformes slik at de tar hensyn til statenes behov for å gjennomføre en effektiv miljø- og klimapolitikk. Samtidig er det

⁸ Saunders, Barber & Taylor (2006) Food miles: Comparative energy/emissions performance of New Zealand's agriculture industry. AERU Research Report No. 286. New Zealand, University of Lincoln.

viktig at land ikke får adgang til å gjennomføre diskriminerende eller proteksjonistiske tiltak som unødig hindrer handel på ensidig basis.

Klimapolitikken er i endring, og betraktes mer og mer som en investering i en robust og diversifisert økonomi som skaper arbeidsplasser og konkurransekraft. Dette reflekteres i USAs presidents klimahandlingsplan, den kinesiske femårsplanen, EUs politikk, diskusjonene i økonomiske fora i Davos, i Verdensbanken, i IMF og i dedikerte klimafora både innenfor og utenfor FNs Klimakonvensjon. Det som diskuteres, er hvordan land og det globale samfunnet i samhandling kan utvikle en ny klimaøkonomi som sikrer en langsiktig stabil kurs i riktig retning. Det er mange positive tegn til at et grønt skifte er i gang på global basis. Internasjonale forhandlinger om felles handelsregelverk bør ta det inn over seg og innrettes slik at det internasjonale rammeverket virker mest mulig fremmende og tilretteleggende for denne prosessen.

Med dette som bakteppe skjer det også i praksis en større integrering mellom politikkområder, inkludert større integrering av miljøhensyn i handelsregelverket. Regjeringen legger til grunn at det ikke er noen motsetning mellom en friere verdenshandel og å løse miljøutfordringene, at internasjonale handelsavtaler og miljøavtaler kan virke gjensidig støttende.

Videre ser man nå at også selve handelsagendaen og -regelverket påvirkes i retning av større kompleksitet og eksplisitt integrering av miljø og andre samfunnshensyn i handelsavtalene. De store globale aktørene, som EU og USA, går foran i denne utviklingen. Norge og EFTA har som stående mandat å inkludere et kapittel om handel og bærekraftig utvikling i frihandelsavtaler, og har per i dag slike kapitler i frihandelsavtalene med Bosnia og Hercegovina, Costa Rica og Panama, Hongkong⁹ og Montenegro. Videre er det enighet med Albania og Serbia om å innta et slikt kapittel i de eksisterende frihandelsavtalene. Frihandelsavtalene er et område i stadig utvikling. Norske og dermed EFTAs posisjoner oppdateres løpende for å være i tråd med den internasjonale utviklingen og de ledende landene på området.

Regjeringen vil videreføre arbeidet med å inkludere et eget kapittel om handel og bærekraftig utvikling i de frihandelsavtaler Norge inngår.

Utviklingen som er i gang, gir også en mulighet for å utvikle nye grep for å bedre utnytte han-

delsregelverket som positive virkemidler for å fremme grønn vekst. Dette drives frem både av nasjonale regjeringer som etterspør nye lavutslippsløsninger, og av næringslivet selv, for eksempel innen fornybar energi-sektoren. Ytterligere vekst og ekspansjon bør følges av at handelssystemet svarer med å rydde av veien unødvendige handelshindre og legge til rette for vekst i de globale markedene for slike løsninger.

Dette er bakgrunnen for at arbeidet med liberalisering av handel med miljøvarer, som lenge har stått stille i WTO under Doha-runden, nå har skutt ny fart med etablering av en forhandlingsprosess mellom i denne omgang 15 WTO-medlemmer, inklusiv EUs 28 medlemsland. Forhandlingene skal resultere i en ny internasjonal avtale der miljøvarer blir unntatt toll – Environmental Goods Agreement. Avtalen vil omfatte varer innenfor ulike kategorier som luftforurensning, avfallsbehandling, vannrensing, fornybar energi, energi- og ressursøkonomi mv.

Norge er aktivt med i disse forhandlingene, som på sikt forhåpentligvis kan utvides til også å omfatte liberalisering av relaterte miljøtjenester. Målet med avtalen er å få til en multilateralisering så snart produktomfanget omfatter en tilstrekkelig andel av verdenshandelen. Markedsadgangen vil da gjelde for alle WTOs medlemmer på like vilkår (såkalt MFN-basis).

Regjeringen vil arbeide for å slutføre en miljømessig ambisiøs avtale om miljøvarer i WTO, og om mulig utvide denne til å dekke alle land og også omfatte liberalisering av miljøtjenester.

Som ett av få tydelige miljøelementer i WTO-forhandlingene, har det foregått et dedikert arbeid med å fremforhandle en egen avtale om fiskerisubsidier. Norge er blant pådriverne i disse forhandlingene som har som målsetting å begrense subsidier til det betydelige overfiske som pågår globalt. Det som er spesielt med disse forhandlingene, er at de på et nytt sett kombinerer miljø- og bærekraftsinteresser med ønske om å regulere handelsskadelige støttetiltak. Hensikten er å avskaffe de mest direkte skadelige subsidiene til bygging og utvidelse av kapasitet i fiskeflåten, samtidig som utviklingslands adgang til fiskeresurser ikke unødig begrenses.

Mange land introduserer til dels omfattende støtte til utvikling og utbygging av nye miljøvennlige løsninger, for eksempel innen fornybar energi. Særlig på energiområdet har man etter hvert utviklet nye produkter og teknologier, og utviklet gunstige støtteordninger, som i mange tilfeller har vært avgjørende for økt bruk av forny-

⁹ Frihandelsavtalen med Hongkong inneholder et kapittel om handel og miljø, mens arbeidstakerrettigheter er dekket i en egen side-avtale.

bar energi. Et eksempel er Tyskland og utbredelsen av solenergi.

Man har sett at slike produkter i mange tilfelle blir møtt med handelspolitiske tiltak på grunn av bruk av såkalte markedsforstyrrende subsidier. Dette har ledet til flere handelskonflikter i WTO knyttet til for eksempel subsidiering av utvikling og produksjon av fornybar energivarer (eks. solpaneler, vindturbiner). Støtte til miljøskadelig, gammel og tradisjonell teknologi og næringer blir derimot i mindre grad utfordret.

Regjeringen vil derfor vurdere mulighetene for initiativ til endring av subsidieregelverket i fremtidige WTO-forhandlinger som åpner for legitime støttetiltak til nye miljø- og klimavennlige produkter for å korrigere markedssvikt på energiområdet. Norge vil i tillegg fortsette arbeidet for å redusere fossile subsidier globalt.

3.4 Handel og arbeidstakerrettigheter

Siden opprettelsen av WTO i 1995 har spørsmålet om et regelverk for arbeidsstandarder skulle integreres i det multilaterale handelssystemet, vært ett av de mest kontroversielle mellom utviklingsland og industriland. Et hovedspørsmål er hvorvidt dårlige arbeidsstandarder bidrar til urettferdige fordeler i form av urimelig bedret internasjonal konkurranseevne. En ytterligere bekymring er at dette kan utløse et «race to the bottom», dvs. at land senker nivået på arbeidsstandarder for å kunne møte konkurransen fra land med lavere lønninger og dårligere arbeidsstandarder. Mange vestlige land har fremholdt at det ikke er mulig å se internasjonal handel adskilt fra arbeidsforholdene i de enkelte land. Barnearbeid og slaveliggende arbeidsforhold i enkelte land har gjort det umulig å la være å ta opp disse spørsmålene i egnede fora, også i WTO.

Toneangivende utviklingsland har avvist å drøfte disse spørsmålene i WTO, og vist til at ILO er rette organ for arbeidslivssaker. De har hevdet at når industrilandene ønsket å drøfte arbeidsstandarder i WTO, skyldes det proteksjonistiske ønsker om å kunne stoppe billigimport fra utviklingsland basert på lave arbeidskostnader.

Internasjonal handel kan bidra til økt økonomisk vekst og velstand. Målet er at dette på sikt vil lede til krav om bedre arbeidsstandarder og rettigheter i land med lave standarder. For å få dette til er det fra 1990-tallet og frem til i dag oppnådd en tyngre vektlegging av sammenhengen mellom økonomisk vekst og handel og arbeidstakerrettigheter. Det har vokst frem en erkjennelse om at

handelsregimer må anerkjenne økonomisk utvikling, sosial utvikling og miljøbeskyttelse som gjensidige avhengige elementer for å få til bærekraftig utvikling.

Dette startet allerede i forbindelse med den første Rioerklæringen i 1992. ILOs 185 medlemsland vedtok i 1998 en erklæring som slår fast fundamentale rettigheter og prinsipper vedrørende arbeidsstandarder. Disse omhandler forbud mot tvangsarbeid/menneskehandel, forbud mot barnearbeid, forbud mot diskriminering og en rett til å organisere seg og drive kollektive forhandlinger. Med dette som basis vedtok så medlemslandene i 1999 den såkalte Decent work agenda som handler om å skape full sysselsetting, anstendige arbeidsvilkår i form av fundamentale rettigheter, sosialt sikkerhetsnett og sosial dialog.

Det er i økende grad blitt et krav fra tradisjonelle industriland om å inkludere referanser til grunnleggende arbeidsstandarder i internasjonale handels- og investeringsavtaler. Oppfatninger

Boks 3.4 Arbeidstakerrettigheter i WTO

På WTO-ministtermøtet i Singapore (1996) ble det lagt frem et konkret forslag om å inkludere en sosial klausul i WTO-regelverket. Det ble ikke enighet om en slik klausul. I stedet ble det i ministererklæringen bl.a. gitt uttrykk for at ILO er det kompetente organet for å håndtere arbeidsstandarder. Det ble også fastslått at man ikke skal anvende arbeidsstandarder for proteksjonistiske formål, og det var enighet om at det ikke skal stilles spørsmål ved den komparative fordelene hos land – spesielt utviklingsland som er lavinntektsland.

Spørsmålet om arbeidstakerrettigheter skapte konfrontasjon på ministtermøtet i Seattle (1999), og var en av de viktigste årsakene til at møtet brøt sammen. Uttalelser i media under møtet fra USAs president Clinton om at regler for arbeidsstandarder i WTO ville gjøre det mulig å benytte restriktive handels tiltak mot land som ikke fulgte reglene, møtte svært sterke reaksjoner fra delegasjoner fra utviklingsland på møtet.

I konsolideringsperioden i WTO etter Seattle ble det stilltiende akseptert fra begge sider å ikke forfølge diskusjonen fra Seattle. På ministtermøtet i Doha (2001) ble det vist til Singapore-erklæringen uten ytterligere diskusjon.

om internasjonal rettferdighet og om sosialt ansvar uavhengig av landegrensener spiller også en sentral rolle i dette bildet. Det er således en voksende erkjennelse av at handelspolitikk og internasjonalt handelsregelverk kan benyttes og utvikles på en slik måte at det kan bidra til bedre arbeidsvilkårene i land der disse ikke er tilstrekkelig gode.

Til tross for at forsøk på å inkludere arbeidsstandarder i WTO ikke har ført frem, har det blitt mer vanlig å inkludere bestemmelser om arbeidsstandarder i bilaterale og regionale handelsavtaler. For eksempel har USA inkludert bestemmelser om arbeidsstandarder i alle sine bilaterale/regionale handelsavtaler inngått siden 1993¹⁰. I flere av avtalene har disse bestemmelsene samme status og er underlagt samme håndhevelsesregime som resten av avtalen. Også EU inntar bestemmelser om arbeidsstandarder i sine frihandelsavtaler. I tillegg inkluderer EU rutinemessig en bestemmelse om krav til menneskerettigheter, nedrustning og demokratiutvikling.

¹⁰ Australia, Bahrain, NAFTA (Canada og Mexico), Chile, Colombia, CAFTA-DR (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua og Dominikanske Republikk), Jordan, Sør-Korea, Marokko, Oman, Panama, Peru og Singapore.

Norge har gjennom EFTA et omfattende nettverk av frihandelsavtaler med land utenfor EU. Eksisterende avtaler henviser til demokrati og internasjonale forpliktelser om beskyttelse av menneskerettighetene

Noen avtaler inneholder også et eget kapittel om handel og bærekraftig utvikling som omfatter arbeidstakerrettigheter og miljø. Det legges ikke opp til bruk av voldgift for å håndheve disse bestemmelsene. Man søker i stedet å skape en arena for å ta opp problemstillinger knyttet til handel og bærekraftig utvikling, herunder arbeidsstandarder. Enkelte land Norge og EFTA forhandler med, mener at det ikke er ønskelig å koble handel med menneskerettigheter, demokrati og arbeidsstandarder. Det har derfor tidvis vært krevende å få gjennomslag for å innta slike henvisninger.

Det er derfor fortsatt et stort behov for å arbeide videre med å koble alle dimensjoner i bærekraftig utvikling bedre, og det er et særlig stort interessefellesskap mellom de to pilarene miljø og sosiale hensyn. Integrering av referanser til arbeidsstandarder i en bilateral kontekst kan bidra til å bane vei for tilsvarende bestemmelser på globalt nivå. Norge vil fortsatt arbeide for å inkludere et kapittel om bærekraftig utvikling i frihandelsavtalene jfr. også omtale under handel og klima/miljø ovenfor.

Del II
Organiseringen av internasjonal handel

4 Det multilaterale handelssystemet

Det multilaterale handelssystemet er en bemerkelsesverdig triumf for internasjonalt samarbeid. Systemet vokste ut av ruinene fra mellomkrigstidens fatale økonomiske og handelspolitiske feilgrep og annen verdenskrig. Arkitektene bak Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT) som ble inngått i 1947, hadde sett hvordan økonomisk rivalisering, diskriminering og proteksjonisme hadde rasert økonomien og folks levestandard, og at dette var blant hovedårsakene til fremveksten av totalitære regimer i Europa og verdenskrigen. De innså at økt handel og økonomisk samarbeid på tvers av landegrensene, båret frem av reduserte handelshindre, kunne bidra til å redusere grunnlaget for militære konflikter mellom stater.

Historien om etableringen av det multilaterale handelssystemet er også en påminnelse om hvor krevende det er å utvikle internasjonale rammeverk for handel. Generalavtalen var i utgangspunktet en del av avtalen om en bred internasjonal handelsorganisasjon (ITO) som kongressen i USA nektet å ratifisere. GATT ble derfor tatt ut av ITO-avtalen og fortsatte som et samarbeidsprogram mellom de statene som sluttet seg til, med et minimalt sekretariat i Genève. Selv om fødselen var trang, beviste GATT sin eksistensberettigelse gjennom et imponerende bidrag til etterkrigstidens internasjonale økonomiske fremgang. Veien fra avtale til organisasjon skulle ta nesten 50 år, først i 1995 ble GATT omgjort til Verdens handelsorganisasjon (WTO) som en del av resultatet fra Uruguay-runden.

Gjennom kontinuerlige reduksjoner i handelsbarrierer kombinert med stadig økende antall stater som sluttet seg til, har systemet bidratt til stabilitet, en enorm økning i verdenshandelen og økonomisk vekst. Den samlede verdenshandelen var 324 ganger større i 2013 enn i 1948 ifølge statistikk fra WTO. Samtidig har deltakelsen i det multilaterale handelssystemet vokst fra 23 signatarer ved opprettelsen av GATT i 1947 til 161 medlemmer av WTO i dag, slik at systemet dekker nesten all internasjonal handel. Prinsippene og det overordnede regelverket fra nesten 70 år til-

bake består fortsatt som avgjørende grunnpilarer for internasjonalt handelssamarbeid.

WTO er på overordnet plan en møteplass som fremmer dialog mellom stater om samspillet mellom enkeltlands politiske valg og det globale felleskapets interesser. WTO utgjør et regime som gjennom felles normer, regler og prosedyrer bidrar til å sikre at den globale økonomien er basert på internasjonalt samarbeid og en åpen og regelbasert handelspolitikk. I de fleste tilfeller vil det finnes ulike måter for land å innrette politikken for å oppnå nasjonale målsettinger. Hensikten med WTO er å hindre medlemmene i å velge en politikk som skader andre lands interesser på en utilbørlig måte, eller hindrer en internasjonal arbeidsdeling som maksimerer felles velferd, vekst og muligheter.

WTO har unike fortrinn innen organiseringen av internasjonal handel. WTO-regelverket er grunnpilaren i internasjonal handelspolitikk og medlemmene må akseptere at alle andre handelsavtaler de måtte inngå, er basert på WTO. Felles kjøreregler med velfungerende konflikthåndtering bidrar til en effektiv, ikke-diskriminerende arkitektur med stor grad av legitimitet. En beslutningsprosess forankret i konsensusprinsippet, med mulighet for små og mellomstore aktører til å forankre krav i felles prinsipper og bygge allianser, bidrar ytterligere til å moderere den sterkestes rett.

Dette er blant de viktigste årsakene til at Regjeringen anser bevaring og styrking av det multilaterale handelssystemet som Norges primære handelspolitiske interesse.

I dag står WTO overfor betydelige utfordringer. Medlemmene har ikke lyktes med å oppfylle egne forventninger til videreutvikling av regimet. Dersom organisasjonen skal opprettholde sin legitimitet på lang sikt, er det helt avgjørende at regelverk og forpliktelser oppdateres. Dette behovet gjelder både for å rette opp mangler i den eksisterende arkitekturen og for å reflektere endringene beskrevet tidligere i meldingen om hvordan den globale økonomien fungerer, endringene i fordelingen av økonomisk og politisk tyngde mellom medlemmene, og ny forståelse for

hvordan handel kan bidra til utvikling og bærekraft. Dette er krevende utfordringer som avhenger av vilje og evne til nytenkning, og som det vil ta tid å løse.

WTO består av tre separate, men gjensidig avhengige pilarer i form av tvisteløsning, regelverk og forhandlinger. De to første utgjør den essensielle stabiliserende kraft i multilateralt samarbeid. På lengre sikt er det likevel betydelig risiko for at en vedvarende stillstand i WTOs tredje pilar – forhandlingssporet – vil medføre kraftig svekkelse av hele det multilaterale handelssystemet.

4.1 Regelverk og prinsipper

Det multilaterale handelssystemet reguleres gjennom folkerettslige avtaler i form av bindende

regelverk og individuelle forpliktelser som representerer nesten 70 år med kompromisser og fremskritt. Avtalene regulerer handel på en rekke ulike felt (se boks 4.1).

Regelverket er forankret i en rekke overordnede normer og prinsipper:

Prinsippene om *ikke-diskriminering* står helt sentralt i utformingen av WTOs regelverk. Gjennom prinsippet om *bestevilkårsbehandling* slår regelverket fast at de handelsbetingelser som gis ett land, automatisk tilstås alle medlemmer. Prinsippet om *nasjonal behandling* slår fast at de betingelsene som gis importerte varer og tjenester etter at de har passert grensen, ikke skal være dårligere enn hva som gis tilsvarende innenlandske varer og tjenester.

Prinsippene om ikke-diskriminering er gitt viktige unntak ved at det er tillatt å forskjellsbehandle for å fremme regionalt og interregionalt

Boks 4.1 WTOs avtaler

Avtalen om opprettelsen av WTO ble signert 15. april 1994, og regulerer beslutningstaking, strukturer og prosedyrer for Verdens handelsorganisasjon. WTOs avtaleverk er fordelt på en rekke multilaterale og plurilaterale avtaler, og inkluderer:

Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT) regulerer handelen med varer, og er supplert av en rekke underliggende avtaleverk:

Landbruksavtalen regulerer handel med landbruksvarer, inkludert regler og forpliktelser for landbrukssubsidier.

Avtalen om veterinære og plantesanitære Spørsmål (SPS-avtalen) regulerer regelverk for handelsrestriksjoner begrunnet i hensynet til mattrygghet, dyre- og plantehelse.

Avtalen om tekniske handelshindre (TBT-avtalen) skal bidra til å forhindre at tekniske reguleringer, standarder, testing- og sertifiseringsprosedyrer skaper unødige hindre for handel.

Avtalen om handelsrelaterte investeringstiltak (TRIMS-avtalen) skal hindre diskriminering av utenlandske investorer og kvantitative restriksjoner på investeringer.

Avtalen om anti-dumpingtiltak definerer hva som regnes som dumping og setter regler for undersøkelser av mistanker om dumping.

Avtalen om subsidier og utjevningssavgifter (SCM-avtalen) regulerer bruk av subsidier og utjevningstiltak (mottiltak mot subsidier).

Avtalen om beskyttelsestiltak (Safeguards) setter vilkår for bruk av midlertidige beskyttelsestiltak i form av økt toll ved betydelige importøkninger.

Avtalen om handelsfasilitering (TFA) ble vedtatt på ministermøtet på Bali i 2013, og vil tre i kraft så snart avtalen er ratifisert av 2/3 av medlemmene. Avtalen omhandler ulike tiltak for å forenkle handelen, inkludert prosedyrer knyttet til grensepassering.

Generalavtalen om handel med tjenester (GATS) regulerer handelen med tjenester, med vedlegg om bl.a. finansielle tjenester og telekommunikasjon.

Avtalen om immaterielle rettigheter (TRIPS) med blant annet hovedprinsipper for regulering og beskyttelse av opphavsrett.

Tvisteløsningsavtalen (DSU) fastsetter prosedyrer og regler for håndtering av handelsrelaterte tvister mellom medlemmene.

Plurilaterale avtaler er avtaler som ikke gjelder alle medlemmer, og inkluderer:

Avtalen om offentlige anskaffelser som legger vilkår og forpliktelser for bruk av offentlige anskaffelser, inkludert muligheten til å legge restriksjoner på adgang for utenlandske tilbydere.

Avtalen om handel med sivile luftfartøy.

økonomisk samarbeid, og for å fremme eksport fra utviklingsland. Det er disse unntakene som legger grunnlaget for at Norge har kunnet inngå EØS-avtalen, ulike frihandelsavtaler bilateralt og gjennom EFTA, og etablere preferanseordninger for utviklingsland.

Åpnere, mer regelbasert handel gjennom forhandlinger basert på *resiprositet*, er en hovedmålsetting for WTO. Samtlige medlemmer av WTO har gjennom tilslutning til avtaleverket uttrykt ønske om å videreføre arbeidet for gjensidig åpnere handel gjennom gradvis reduksjon av tollbarrierer og andre handelshindre. Resiprositet – at andre liberaliserer i bytte mot at man liberaliserer selv – frigjør større gevinster enn det som er mulig gjennom ensidig liberalisering. Dette gir bedret grunnlag for å kompensere sektorer som taper gjennom økt konkurranseutsetting og bidrar til å hindre «gratispassasjerer».

Bundne forpliktelser og kontinuerlig åpenhet og rapportering bidrar til å øke forutsigbarheten for økonomisk politikk og virksomhet. De betingelsene hvert medlem gir gjennom forhandlinger, uttrykkes gjennom individuelle bindingslister med øvre tillatte nivå for tollsatser og andre vilkår for markedsadgang. Medlemsstatene kan gjøre ytterligere endringer i mer liberal retning. Endringer i negativ retning fra disse forpliktelsene kan derimot kun gjøres gjennom nye forhandlinger.

Selv om WTOs avtaleverk inkluderer regler for avstemning, er etablert praksis å fatte beslutninger ved konsensus. Et forslag regnes å ha konsensus med mindre ett eller flere medlemmer formelt motsetter seg enigheten. Konsensus kan være krevende å oppnå i en organisasjon med 161 medlemmer, og blir tidvis misbrukt til å nedlegge taktiske veto mot beslutninger for å tvinge gjennom andre prioriteringer. På den annen side bidrar konsensusprinsippet til økt legitimitet og oppslutning om de beslutninger og avtaler som inngås.

Avtaleverket oppmuntrer dessuten til størst mulig åpenhet rundt medlemmenes handels- og handelsrelaterte politikk som ledd i felles overvåking av implementeringen av regelverk og forpliktelser.

WTO gir betydelig fleksibilitet til utforming av nasjonal politikk, inkludert til å benytte seg av virkemidler som innen visse rammer legger begrensninger på handel. Det er også avgjørende for at WTO fortsatt skal ha legitimitet at regelverket ikke utvikles i en retning som hindrer myndigheter i å respektere sine innbyggers grunnleggende rettigheter og behov.

Samtidig gir en diskusjon med utgangspunkt i at WTO ikke må innskrenke medlemmers handlingsrom, liten mening. Formålet med internasjonale avtaler er nettopp å innskrenke handlingsrommet til å utforme politikk som gir negative ringvirkninger utenfor egne grenser. Det avgjørende er at disse innskrenkningene skjer forankret i kunnskap, konsensus og demokratiske prosesser. Det er i felleskapets interesse at medlemmene påtar seg forpliktelser som øker forutsigbarheten for internasjonalt økonomisk samarbeid. Det er også viktig å holde fast ved at videreutviklingen av det multilaterale handelssystemet beveger seg i riktig retning og ikke bidrar til å skape nye verktøy for proteksjonisme.

Mange av WTOs komitéer og arbeidsgrupper håndterer et stort antall saker på høyt teknisk nivå. Komitéen for veterinære og plantesanitære forhold mottar for eksempel opp mot 1 000 individuelle notifiseringer av medlemmers tiltak på mattrygghetsområdet per år. Det krever betydelig kompetanse og ressurser for fullt ut å kunne utnytte potensialet som ligger i deltakelse i dette regulære arbeidet, i tillegg til tett samarbeid og koordinering mellom berørte departement, regulatoriske myndigheter og næringsliv. Tilstedeværelse og deltakelse i WTOs prosesser gir også mulighet til å dra nytte av en stor samlet informasjonstilgang og samarbeid med andre medlemmer. Særlig er dette nyttig for medlemmer med begrensede ressurser. Ofte vil flere medlemmer ha sammenfallende interesser på det handelspolitiske feltet.

4.2 Twisteløsning, dialog og konflikt-håndtering

WTOs avtaleverk er en del av folkeretten og dermed bindende for alle medlemmer. Det som gjør WTO unikt innen internasjonal rett og blant internasjonale organisasjoner, er *tvisteløsningssystemet*. Konflikter mellom medlemmer om manglende etterlevelse av WTO-forpliktelser må løses gjennom WTOs egen tvisteløsningsmekanisme.

Konsultasjoner mellom partene er første steget i en tvistesak. Dersom partene ikke blir enige, kan det anmodes om opprettelse av et såkalt panel (en slags voldgiftsrett) for å vurdere saken. Panelet avgir en rapport, og fastslår om det er brudd på regelverk og forpliktelser. Panelets avgjørelse kan ankes til WTOs ankeorgan.

Avgjørelsene fra et panel eller ankeorganet vedtas av medlemmene med mindre det er enighet blant alle medlemmene om at de ikke skal

vedtas, såkalt negativ konsensus. I praksis innebærer dette at land som blir funnet å ha brutt regelverket i WTO, ikke kan forkaste utfallet, men blir forpliktet til å følge opp avgjørelsen. Dersom den tapende part likevel ikke retter seg etter avgjørelsen, kan den som har fått medhold få godkjenning til å igangsette mottiltak.

Målsettingen med WTOs tvisteløsningsmekanisme er imidlertid ikke innføring av mottiltak, men at konflikter faktisk blir løst og regelverk og forpliktelser blir fulgt. Mange av tvistene blir innrapportert som løst i minnelighet uten å gjennomgå hele prosessen fra konsultasjoner til panel og deretter ankebehandling. Mottiltak iverksettes i realiteten i svært få tilfeller. At medlemmene i WTO benytter tvisteløsningsmekanismen på en ansvarlig måte og respekterer utfallet av panelene, er sentrale elementer for at WTO skal kunne opprettholde sin legitimitet.

WTO som forum for dialog og konfliktløsning er langt mer omfattende enn den formelle tvisteløsningsmekanismen. Å sørge for at regelverk implementeres og etterlevs, samt å håndtere uenigheter mellom medlemsland, preger svært mye av aktiviteten i det multilaterale handelssystemet. Gjennom WTOs regulære arbeid har medlemmene mulighet til å stille spørsmål ved og uttrykke interesse og bekymring for andre medlemmers handelspolitikk.

På et overordnet nivå gjennomfører WTO handelspolitiske gjennomganger av samtlige medlemmer som gir mulighet for en mer helhetlig evaluering av det enkelte medlems handelspolitikk, regelverk og lovgivning. Forrige handelspolitiske gjennomgang av Norge ble gjennomført i 2012, basert på omfattende rapportering fra WTO-sekretariatet og Norge, samt nesten 300 skriftlige spørsmål og kommentarer fra medlemslandene til Norges handelspolitikk.

WTOs ulike avtaler overvåkes også av egne komitéer som møtes jevnlig for å diskutere etterlevelse av tilhørende avtaleverk og forpliktelser basert på innspill fra medlemmene og sekretariatet. Deltakelse i komiteenes arbeid gir konsultasjonsmuligheter på et tidlig stadium av medlemmenes politikktutforming, noe som i mange tilfeller gjør det mulig å ta opp utfordringer før det blir en konflikt.

Ikke minst gir deltakelse i WTO mulighet til uformell informasjonsutveksling og bilateral kontakt om handelspolitiske forhold forankret i felles forståelse av regelverk og retningslinjer for internasjonal handel. Det kan være forsterkende og ofte vel så effektivt å ta opp handelspolitiske utfor-

dringer med et medlemslands stedlige representanter i Genève som diplomatisk i hovedstedene.

Handelspolitikk påvirker konkurransekraft og fordeling av økonomiske muligheter mellom land. Uenighet og konflikt mellom aktører er derfor uunngåelig. Det avgjørende er at uenigheter håndteres effektivt og forutsigbart basert på en internasjonal rettsorden. Dette er bare mulig dersom alle medlemmer er villige til å respektere systemet, akseptere endringer av egen politikk for å ta hensyn til andre lands legitime interesser, og etterleve fremforhandlede regler og forpliktelser.

Alternativet til en regelbasert håndtering er at konflikter spilles ut basert på den sterkeste rett. I en globalisert verden der stabilitet, utvikling og velstand avhenger av et velfungerende globalt økonomisk samarbeid er det i alles interesse at man lykkes med å bevare internasjonale regimer som fremmer fredelig konfliktløsning og dermed unngår å falle tilbake til eskalerende handelskriger.

4.2.1 Rettsliggjøring og pragmatisme

Kombinasjonen av effektive, formaliserte prosedyrer, folkerettslig bindende avtaleverk og tvisteløsning bidrar til en rettsliggjøring av det multilaterale handelssystemet. Denne rettsliggjøringen er både WTOs fremste styrke og en hovedårsak til kritikk av organisasjonen.

Avståelse av suverenitet til overnasjonale organisasjoner vil ofte oppfattes som en svekkelse av nasjonalt handlingsrom og råderett. Kritikere, særlig fra store land, peker på at det er en relativt liten andel av global produksjon av varer og tjenester som krysser grenser, og at det derfor er uheldig at juridiske rammeverk for internasjonal handel legger så sterke bindinger på nasjonalstaters økonomiske aktivitet og politikk. I tillegg peker enkelte på at selv om systemet bidrar til å moderere maktutøvelse fra store aktører, er det fortsatt asymmetriske styrkeforhold som ligger til grunn for beslutningstaking i WTO. Dette er imidlertid en dårlig beskrivelse av WTO og den faktiske utformingen av det multilaterale handelssystemet.

WTO er ikke en overnasjonal aktør. Organisasjonen har ingen annen dagsorden enn den medlemmene er enige om, og WTO-sekretariatet har ingen uavhengig rolle. Medlemskap er frivillig, og det er medlemmene som gjennom konsensus fremforhandler hvordan systemet skal anvendes og videreutvikles. Ofte er det de største økonomiene som er mest skeptiske til å akseptere regelverk som binder opp deres politikk.

Avtaleverket representerer en balansering av formelle bindende regler og betydelig grad av pragmatisme og fleksibilitet under visse forutsetninger. WTOs avtaleverk åpner eksplisitt for å sette til side regelverk og forpliktelser dersom dette er nødvendig for å oppnå viktige målsettinger som blant annet beskyttelsen av liv og helse for mennesker, dyr og planter, offentlig moral og av nasjonale sikkerhetshensyn.

Graden av binding avhenger også på enkelte områder i stor grad av medlemmenes individuelle forpliktelser. På tjenesteområdet er medlemmer forpliktet til å følge likebehandlingsprinsippet om nasjonal behandling kun for de sektorer hvor det er gitt eksplisitte innrømmelser. På vareområdet har medlemmene i betydelig grad beholdt muligheten til å benytte seg av tollvern for å beskytte sensitive sektorer, avhengig av hvilke bindinger de har akseptert i forhandlinger, mens mekanismer for å øke tollene for å beskytte seg mot uforutsette skadevoldende importøkninger gir effektive sikkerhetsnett.

Medlemmene har i tillegg beholdt muligheten til å gripe inn mot skadevoldende dumping, et regelverk som ofte misbrukes og er gjenstand for mer enn 20 prosent av alle tvistesaker i WTO. Videre er viktige deler av regelverket for bruk av subsidier utformet slik at det er effekten av de handelspolitiske virkemidlene, ikke hvordan de er utformet, som avgjør hvorvidt medlemmet etterlever sine forpliktelser.

Det faktum at det er stater, ikke private selskaper, som kan benytte WTOs tvisteløsningsmekanisme, bidrar til at helhetlige nasjonale økonomiske og politiske vurderinger blir lagt til grunn for hvorvidt en sak prøves. Og ettersom tvisteløsningsmekanismen er en tid- og ressurskrevende prosess, vil dette verktøyet i praksis kun benyttes der betydelige systemiske eller kommersielle interesser er berørt. Dette innebærer at små økonomier i mange tilfeller blir holdt ansvarlig i mindre grad enn større økonomier.

Selv om avgjørelsene i tvistesaker er bindende mellom sakens parter, ligger det en form for pragmatisme i tvisteløsningsmekanismens sanksjonsmuligheter. Kjennelsene til panelene eller ankeorganet tar form av anbefalinger om å endre tiltakene som er funnet å bryte med regelverket; de instruerer normalt ikke medlemmene om hvordan tiltakene skal endres.

Paneler og ankeorganet har heller ikke mandat til å ilegge straff eller erstatning. Avtaleverket gjør det klart at den foretrukne løsningen er at de ulovlige tiltakene endres. Bare der dette ikke skjer, kan det gis autorisasjon til erstatning eller

mottiltak. I enkelte tilfeller vil ønsket om å unngå mottiltak være avgjørende for en beslutning om å etterleve regelverk og forpliktelser, men minst like viktig er behovet for å opprettholde internasjonal legitimitet for egen politikk og unngå å svekke WTO-systemet, som sikrer viktige fellesgoder for alle medlemmer.

Et regime som er bygd på så betydelig grad av fleksibilitet og pragmatisme, er i realiteten svært skjørt, siden det gir medlemmene en rekke muligheter til å omgå regelverk, prinsipper og forpliktelser. Medlemmene vil på sikt kun være villig til å bevare det multilaterale handelssystemet dersom det fremstår som legitimt. Denne legitimiteten hviler på at alle medlemmer demonstrerer at de investerer i organisasjonen gjennom å bruke systemet aktivt, og gjennomføre og etterleve regelverk og forpliktelser – også på områder hvor dette innebærer vanskelige nasjonale avveininger.

4.3 WTO som forhandlingsforum

WTOs roller gjennom eksisterende avtaler, som effektivt forum for tvisteløsning og som bolverk mot proteksjonisme, gjør organisasjonen til en grunnpilar i internasjonalt økonomisk samarbeid. WTOs legitimitet og troverdighet på lengre sikt hviler likevel på evnen til å videreutvikle regelverket, både for å tette hull i den eksisterende arkitektur og for å holde takt med en dynamisk, global økonomi i rask endring.

Det multilaterale handelssystemets første 50 år omfattet etableringen av GATT i 1947, opprettelsen av WTO i 1995 med en rekke nye avtaler fra Uruguay-runden og inngåelse av sektoravtaler om telekommunikasjon, finansielle tjenester og informasjonsteknologi i 1997. Før Uruguay-runden hadde man hatt syv forhandlingsrunder med et stadig større antall land som sørget for progressiv liberalisering av handelen, samtidig som regelverket ble utviklet til å dekke nye tema. Perioden 1947–1995 bidro til en bemerkelsesverdig utvikling av de internasjonale rammebetingelsene for internasjonal handel med USA som drivkraft og ledende aktør.

Multilaterale forhandlinger er utfordrende og tidkrevende av natur. Forhandlingsrundene i GATT tok stadig lenger tid å fullføre, fra Genève-runden i 1947 som brukte 7 måneder på å fullføre forhandlinger med 45 000 tollreduksjoner, til Uruguayrunden som strakte seg 8 år og førte til opprettelsen av WTO som organisasjon. Ingen forhandlingsrunde som har blitt igangsatt, har imidlertid blitt avsluttet uten resultat til tross for at

mange av rundene har gjennomgått kriser og stillstand underveis. Det har således ikke vært uvanlig og heller ikke nødvendigvis bekymringsfullt at en forhandlingsrunde har dratt ut i tid.

Man må likevel erkjenne at WTO siden opprettelsen i 1995, ikke har lyktes i å innfri forventningene om å videreutvikle regelverket. Etter 20 år med WTO og snart 15 år med forhandlinger under det nåværende forhandlingsmandatet, er det grunn til å analysere hvordan organisasjonens forhandlingspillar fungerer, og hvordan den kan komme til å utvikle seg videre. En rekke veivalg som ble tatt under lanseringen og i løpet av forhandlingen av Doha-runden, illustrerer sentrale dilemma i videreutviklingen av forhandlingssporret i WTO.

Doha-runden ble lansert i 2001 under navnet «Doha Development Agenda» siden et hovedmål med runden var å plassere utviklingslandenes behov og interesser i sentrum. Dette hadde vist seg tvingende nødvendig etter konfrontasjonene i WTO i tiden før og etter Seattle-konferansen i 1999. I Doha-mandatet ble derfor økt markedsadgang, balanserte regler og målrettet faglig bistand og kapasitetsbygging, trukket frem som viktige virkemidler, sammen med positiv særbehandling av utviklingsland i utformingen av regelverk og forpliktelser.

Av mange utviklingsland ble mandatet tolket i retning av at prinsippet om resiprositet langt på vei skulle settes til side i utformingen av krav til utviklingsland. Dette frigjorde utviklingsland til å stille ambisiøse krav uten tilsvarende motytelser. Dette har vist seg vanskelig forenlig med å finne løsninger, særlig i lys av de raske økonomiske endringene som har funnet sted i mellomtiden, hvor skillene mellom utviklede og utviklingsland i mange tilfeller har blitt mer utydelige.

Etter hvert som fremvoksende økonomier, med Kina i fremste rekke, har inntatt en stadig mer sentral plass i den globale økonomien, blir de også stilt overfor økte krav til å åpne opp. De fleste land, utviklede så vel som utviklingsland, vil ha tunge handelspolitiske interesser på det kinesiske markedet. Det er derfor i dag urealistisk å tenke seg en fremtidig multilateral handelsavtale hvor Kina og andre vekstøkonomier ikke bidrar betydelig mer relativt sett enn det forhandlingstekstene fra Doha-runden legger til grunn for utviklingsland generelt.

Samtidig kan Kina med rette vise til at de aksepterte omfattende krav til liberalisering ved tiltredelsen til WTO i 2001, og at de og andre vekstøkonomier fortsatt står overfor betydelige omstellings- og utviklingsbehov. I tillegg har mange

utviklingsland liten tillit til at USA og andre vil være villige til å gjennomføre reformer og dype kutt i bytte mot nye innrømmelser. Disse interessekonfliktenes utgjør det største hinderet på veien til en multilateral avtale. Et sentralt spørsmål i videre multilaterale forhandlinger, vil være hvorvidt det i større grad er nødvendig å tilpasse seg en virkelighet hvor land befinner seg på svært ulike stadier av utvikling, og hvor samme land har en blanding av globalt konkurransedyktige og underutviklede næringssektorer, jf. kapittel 2.2.1.

Både suksesser og mangler fra Uruguayrunden lå friskt i minne ved oppstarten av Doha-runden. Uruguayrunden hadde blitt forhandlet basert på en «*single undertaking*» hvor en bred og omfattende forhandlingsagenda ble sett i sammenheng og «ingenting er avtalt før alt er avtalt». Dette gjorde det mulig for medlemmene å balansere innrømmelser og gevinster på tvers av forhandlingsområder og var viktig for å få på plass en avtale i 1994. Den klare ulempen var at mange parallelle forhandlingsområder økte kompleksiteten og tiden det ville ta å nå et helhetlig resultat. Norge var likevel blant medlemmene med sterke preferanser for å videreføre denne forhandlingsformen i Doha-runden pga. offensive interesser knyttet til eksport av fisk, tjenestehandel, anti-dumping og handelsfasilitering.

Doha-runden har demonstrert flere problematiske sider ved å koble forhandlingstema, særlig ved at enkelte medlemmer har tatt i bruk taktiske veto for å få gjennomslag for egne prioriteringer. Dette er med på å utfordre konsensusprinsippet i WTO og vanskeliggjør fremgang i forhandlinger. Videreføring av konsensusprinsippet er viktig for å opprettholde legitimitet og eierskap hos medlemslandene, og for å forhindre at løsninger påtvinges et mindretall av medlemmer. Samtidig er det et tydelig behov for å analysere hvorvidt og eventuelt hvordan det er mulig å begrense misbruk av vetoretten som ligger innebygd i konsensusprinsippet i WTO.

Uruguayrundeavtalene inneholder en såkalt *innebygd agenda* om at nye forhandlinger på landbruk og tjenester for å fortsette liberaliseringen skulle starte i januar 2000. På disse områdene var det tatt viktige første steg, men i mindre grad oppnådd den samme grad av liberalisering som for industrivarer og fisk hvor det allerede hadde vært mange forhandlingsrunder. På grunn av sammenbruddet av ministermøtet i Seattle i 1999 kom ikke disse forhandlingene i gang, og de ble etter hvert innlemmet i Doha-mandatet.

Sentrale deler av Doha-runden er dermed basert på en forpliktelse fra Uruguayrunden til å

forhandle om ytterligere liberalisering. Særlig på landbruksområdet var mange eksportørland skuffet over resultatet fra forrige forhandlingsrunde, da det gjenstod betydelig grad av fleksibilitet til å subsidiere nasjonal produksjon og eksport, og i mange tilfeller prohibitivt høye tollsatser. Forventningene til at den nye forhandlingsrunden skulle ta igjen det tapte, spesielt siden landbruk stod så sentralt i utviklingslandenes interesser, bidro til å øke *ambisjonsnivået* for Doha-mandatet og medlemmenes forhandlingsposisjoner – også utover landbruksområdet.

Forhandlingstemaene for runden for øvrig var det vanskeligere å enes om, og det første forsøket i Seattle i 1999 strandet. Man klarte å oppnå et kompromiss i Doha i 2001, men flere av forhandlingsmandatene inneholdt uklarheter mht. hvor omfattende forhandlingene skulle være. Fire nye temaer, de såkalte «Singapore-temaene»¹, var kun tentativt med og skulle bekreftes i 2003. På WTOs ministermøte i Cancun, Mexico i 2003 ble det etter kraftig mobilisering fra utviklingslandene klart at det kun var enighet om å videreføre forhandlingene på ett av fire nye tema. Forhandlingene om handel og investeringer, handel og konkurransepolitikk og åpenhet i offentlige anskaffelser ble forlatt, mens forhandlinger om handelsforenkling fortsatte.

Innsnevringen av dagsorden bidro til å gjøre Doha-runden til hovedsakelig en tradisjonell forhandling om markedsadgang. Dette kan ha bidratt til at medlemmer med interesse av «nye» tema i internasjonal handelspolitikk har rettet oppmerksomheten mot alternative forhandlingsfora. Et viktig spørsmål i arbeidet med å revitalisere forhandlingssporet i WTO vil være hvordan man kan kombinere behovet for å komplettere arkitekturen i det multilaterale handelssystemet med nye avtaler uten å legge til side forpliktelser om å videreføre reformarbeidet på blant annet tjenester og landbruk.

Erfaringene med Doha-forhandlingene gjør det uunngåelig å stille spørsmålet om det i realiteten er en grunnleggende motvilje mot videre liberalisering av handel som ligger til grunn for manglende fremgang for forhandlingssporet i WTO. Enkelte peker på at USA i mindre grad synes villig til å ta på seg pådriverrollen for videre liberalisering av internasjonal handel. Økonomiske utfordringer etter finans- og gjeldskrisene kan i tillegg ha bidratt til at EU fremstår mindre selvsikkert,

mens nye hovedaktører som Kina, India og Brasil er mer opptatt av å vokse i fred enn å ta på seg nye forpliktelser.

Dette er relevante spørsmål, men samtidig en beskrivelse som er vanskelig forenlig med den aktiviteten som foregår gjennom omfattende forhandlingsprosesser bilateralt og regionalt. Dette kan tyde på at WTOs medlemsland, inkludert de største økonomiene, fortsatt er interesserte i å inngå nye handelsavtaler, men at medlemmenes forskjellige fokus i WTO ikke lett lar seg forene i konkrete mandater og fremforhandling av operative avtaler. Det er derfor viktig for det multilaterale handelssystemet at man viser evne til å tenke nytt rundt hvordan det kan forhandles multilateralt, og i større grad er villig til å frigjøre seg fra faste mønstre og tidligere uttrykte forventninger.

Doha-rundens forhandlingstekster som har stått uendret siden 2008, er langt på vei et ferdigstilt avtalegrunnlag, men basert på skjøre kompromisser og tilpasninger. For svært mange medlemmer, også Norge, har disse representert potensielle fremskritt for handelssystemet og et ambisjonsnivå som er til å leve med. Like fullt er det i dag ingenting som tyder på at disse tekstene kan komme til å utgjøre grunnlaget for et fremtidig forhandlingsresultat. Tvert imot har tekstene i seg selv blitt et hinder for videre fremgang, siden alle nye forslag og tilnærminger vil bli veid mot tekster som på viktige punkter er gått ut på dato, og som ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset dagens og fremtidens virkelighet.

Det er derfor nødvendig å innse at forhandlingsprosessen på svært mange områder vil måtte begynne på nytt. Dette vil sitte langt inne for mange medlemmer, siden det innebærer å gi slipp på hardt tilkjempede forhandlingsgevinster. Det vil heller ikke være lett å bli enig om en virkelighetsbeskrivelse som må legges til grunn.

Stadig flere peker på behovet for å tillate de medlemmene som er interesserte i å gå foran i WTO, å implementere nye avtaler som ikke inkluderer alle medlemsland. Slike avtaler har blitt benyttet tidligere i det multilaterale handelssystemets historie. Under Tokyo-runden i GATT (1973–1979) ble det etablert såkalte koder for blant annet subsidier og utjevningssavgifter, tekniske handelshindre, importlisensiering, tollvalue-ring og anti-dumping som gjaldt for medlemmene som sluttet seg til, og senere dannet grunnlaget for multilaterale avtaler gjennom Uruguayrunden og opprettelsen av WTO. WTOs avtaleverk inneholder i tillegg plurilaterale avtaler om handel med sivile luftfartøyer og avtalen om offentlige anskaffelser (GPA), mens informasjonsteknolo-

¹ Begrepet «Singapore tema» refererer til fire nye områder som skulle utredes i egne arbeidsgrupper i henhold til erklæringen fra WTOs ministermøte i Singapore i 1996.

giavtalen (ITA) er implementert gjennom medlemmenes bindingslister.

Avtaler som gir medlemmer mulighet til å stå utenfor, vil kunne bidra til å revitalisere forhandlingsfunksjonen i WTO. Samtidig må en forvente ulike syn mellom medlemmene på hvorvidt det er ønskelig med en slik utvikling, og hvilke forutsetninger som skal ligge til grunn. Multilaterale avtaler bør alltid være første prioritet, og en bør være varsom med å svekke viktige prinsipper som multilateralisme og konsensusprinsippet. Alternativet til å tenke nytt om forhandlinger i WTO er derimot ikke brede, multilaterale avtaler, men fortsatt stillstand, med risiko for institusjonell forvitring og en ytterligere fragmentering av internasjonalt handelssamarbeid.

Det vil derfor være viktig å finne nye måte å forhandle på, samtidig som forhandlingsløsninger bør legges tettest mulig opp til WTO, og med korrest mulig vei til fremtidig multilateralisering.

4.3.1 Faren for institusjonelt forfall ved stillstand i forhandlingene

Manglende evne til å utvikle regel- og avtaleverk på nye områder kan føre til forsøk på regelutvikling gjennom tvisteløsning. En slik juridisk aktivisme kan ikke sies å ha kjennetegnet WTOs tvisteløsningssystem til nå. Dersom en slik trend utvikler seg, vil det kunne medføre betydelig risiko for svekkelse av WTOs legitimitet. Medlemmene forventer med rette å ha eksplisitt akseptert gjennom forhandlinger de forpliktelser de skal etterleve. Regelutvikling gjennom tvisteløsning vil kunne bidra til at tvisteløsningskjennelser ikke blir gjennomført. Dette vil igjen svekke tilliten til WTO som forum for håndtering av handelskonflikter, og dermed det multilaterale handelssystemet i sin helhet.

Videre er det allerede i dag et betydelig handlingsrom i regelverk for mange medlemmer til å kunne øke handelsbarrierer uten formelt å bryte avtaleverket. Unilateral liberalisering har gått raskere enn det multilaterale rammeverket har klart å følge opp, slik at det er betydelig «luft» mellom anvendt åpenhet og det som er bundet i WTO. Dersom enkelte land velger å utnytte dette handlingsrommet til å begrense handelen, vil det kunne føre til gjengjeldelser og senke terskelen for at andre utnytter sitt handlingsrom innenfor regelverket. En slik «lovlig handelskrig» vil, selv om den ikke formelt bryter regelverket i WTO, like fullt kunne gi dramatiske negative effekter for internasjonal handel og global økonomi.

I tillegg foreligger det en risiko for at WTO-tvisteløsning i mindre grad blir relevant for håndtering av handelskonflikter mellom medlemmer, siden forpliktelser og regelverk som legger viktige rammer for handelen ligger innbakt i bilaterale og regionale avtaler utenfor WTO. For internasjonal forutsigbarhet og stabilitet generelt, og for det multilaterale handelssystemet spesielt, vil det være uheldig dersom konfliktløsning flyttes vekk fra WTO.

Regelverkspilaren vil kunne komme under økende press og risikere svekket legitimitet dersom en ikke lykkes med videreutvikling og oppdatering gjennom forhandlinger i WTO. Det er en voksende utfordring for WTO at store vekstøkonomier i større grad enn tidligere opplever at regelverket legger føringer for deres politikktutforming på en måte som ikke nødvendigvis var fullt ut forstått da regelverket ble fremforhandlet. I takt med økt velstand fristes enkelte vekstøkonomier til å benytte handelsvridende subsidier og andre virkemidler som er gjenstand for begrensninger i WTO. Dette er med på å gi nye prøvelser for medlemmenes vilje til etterlevelse, samtidig som mange modne økonomier møter seg selv i døren gjennom økende bekymring for vekstøkonomiers bruk av virkemiddel de selv benytter, eller har benyttet.

Dessuten vil det alltid over tid avdekkes smutthull i regelverk som gjør det mulig å bryte formålet med avtaleverket uten å bryte regler. Dersom en praksis med regelbrudd og utnyttelse av smutthull går for langt, vil dette bidra til en oppfatning om at regelverket kun gjelder for noen få, og dermed svekke oppslutningen om fellesgodet WTO.

Ikke minst er det verdt å minne om at på enkelte områder er det avtalefestet at nye forhandlinger skal finne sted om regelverket, spesielt den såkalte innebygde agenda fra Uruguay-runden om tjeneste- og landbruksforhandlingene som nevnt foran. Særlig for mange utviklingsland er det nærliggende å minne om at de aksepterte vanskelige kompromiss i Uruguayrunden i bytte mot muligheten til å fremforhandle videre åpning av eksportmarkeder for deres landbruksvarer.

4.4 Norges rolle og profil i WTO

Norge har lange og gode erfaringer med deltakelse i WTO og fremstår som en aktiv, kompetent og konstruktiv aktør med troverdighet og innflytelse i det multilaterale handelssystemet. Norges solide posisjon har bidratt til å gi innpass og innflytelse utover det vår økonomiske størrelse



Figur 4.1 Norges fremtredende posisjon i WTO

Norges rolle og profil i WTO både illustreres av og styrkes ved at Norge jevnlig innehar fremtredende verv og roller i organisasjonen. Her representert ved tidligere ambassadør til WTO og EFTA, Elin Østebø Johansen i 2013, som leder av Hovedrådet, WTOs øverste organ utenom ministerkonferansen. Til venstre nåværende Generaldirektør Roberto Azevêdo.

Foto: WTO ©

skulle tilsi. Dette både illustreres av og styrkes ved at Norge jevnlig innehar fremtredende verv og roller i organisasjonen. Regjeringen anser bevaring og styrking av WTO som Norges primære handelspolitiske interesse.

Norges innpass og innflytelse styrkes videre av våre bidrag i form av konstruktiv fremtreden, tung kompetanse og ressurser, og gjennom eksempelets makt som en åpen økonomi som respekterer regelverk og forpliktelser. Dette bidrar til å øke forståelsen for norske interesser og behov, og gjør i tillegg Norge til en viktig systemvenn for bevaring og styrking av det multilaterale handelssystemet.

I tillegg er det viktig ikke å undervurdere den økonomiske stillingen Norge faktisk innehar. Norge er verdens 23. største økonomi, men i WTO-sammenheng er det ofte naturlig å rangere Norge enda høyere siden EU i de aller fleste sammenhenger i WTO taler og forhandler på vegne av sine medlemsland.

Norge kan likevel ikke basere sin innflytelse kun på økonomisk tyngde. Den økonomiske vek-

sten i folkerike utviklingsland vil i alle tilfelle innebære at disse vil kreve en mer sentral plass ved forhandlingsbordet. I tillegg skal og bør en universal organisasjon som WTO etterstrebe representativitet utover det som følger av økonomisk tyngde. Ingen av landene foran Norge på listen over økonomisk størrelse er afrikanske land, eller minst utviklede land (MUL), og det er avgjørende at disse også blir hørt og kan forsvare sine interesser i WTO.

Norge står opp for egne interesser i WTO, og benytter de formelle og uformelle kanalene aktivt for å bistå norsk næringsliv og for å fremme systemiske interesser. Norge har vært part i tre tvisteløsningssaker som førte til opprettelse av panel: Stålsaken, laksesaken og selsaken.

I stålsaken innklaget Norge (sammen med en rekke andre WTO-medlemmer) beskyttelsestiltak som USA hadde iverksatt mot import av stålprodukter. I laksesaken gikk Norge til sak mot EUs anti-dumpingtiltak mot norsk oppdrettslaks. Begge sakene ble løst i Norges favør, de handelshindrende tiltakene ble avvirket og normal mar-

kedsadgang gjenopprettet. I 2014 avga WTOs ankeorgan rapport i selsaken, hvor rapporten fastholdt at EUs tiltak er diskriminerende i strid med WTOs regelverk. Innretningen på tiltaket må dermed endres. I tillegg benytter Norge jevnlig muligheten til å delta i panelsaker som tredjepart, og har dermed mulighet til å uttrykke Norges syn på tolkningen av regelverket i saker av kommersiell eller systemisk interesse.

Norge har god erfaring med å benytte WTOs regulære arbeid til å fremme norske interesser. Regjeringen vil videreføre og styrke dette arbeidet, ikke minst gjennom et styrket samarbeid med norsk næringsliv for å kartlegge interesser og handelspolitiske utfordringer som norsk næringsliv møter på utemarkedene.

Landbruk skiller seg ut i Norges handelspolitiske profil, ved at interessebildet i hovedsak er fundert på behovet for å opprettholde et norsk landbruk som er lite konkurransedyktig på pris, men som blant annet står for viktige bidrag til oppnåelse av fellesgoder. Et stort antall land i WTO, inkludert mange utviklingsland, prioriterer eksportinteresser for landbruk høyt. Norge er ikke alene i å benytte handelspolitiske virkemiddel for å støtte nasjonal landbruksproduksjon, men omfanget av norsk støtte er i verdenstoppen og det er derfor ikke overraskende at norsk landbrukspolitik er et område hvor Norge møter tydelig kritikk og forventninger om reform fra mange medlemsland.

Særlig krevende kan det være å forsvare bruk av virkemiddel som for mange fremstår som overdrevne, f.eks. ved anvendelse av prohibitivt høye tollsatser, eller eksportsubsidier som er anerkjent som særlig skadelige. Til tross for dette har Norge langt på vei lyktes med å fremstå som en konstruktiv aktør i WTO også på landbruksområdet. En aktiv, konstruktiv opptreden i forhandlinger har bidratt til å skape en viss forståelse for norske utfordringer, og for at omstilling av norsk landbruk må skje gradvis. Landbruk beskrives nærmere i kapittel 8.

Evnen til å fremme synspunkter utover våre direkte næringsinteresser er med på å styrke Nor-

ges posisjon i WTO. Norge har god tradisjon for å innta en brobyggerrolle i spørsmål hvor medlemmer har ulike synspunkt. Særlig har Norge vist vilje og evne til å finne løsninger på spørsmål av interesse for MUL og andre utviklingsland. De siste årene har Norge hatt viktige bidrag til å finne løsninger og konstruktive prosesser som patenter (TRIPS) og helse, avtalen om handelsfasilitering, prosedyrer for tiltredelse av MUL, forholdet mellom handel og matsikkerhet, og MUL-unntak for tjenester.

Norge bidrar til handelsrettet utviklingssamarbeid, særlig gjennom midler til opplæringstiltak og kapasitetsbygging. Norge finansierer også reise- og oppholdsutgifter for u-landsrepresentanter, for å bidra til at de fattigste landene kan hevde sine interesser i WTO-forhandlingene. Regjeringen legger vekt på at Norge fortsatt skal være en aktør som støtter opp om både systemet og de minst utviklede land.

Opprettholdelse av Norges posisjon og innflytelse i WTO kan ikke tas for gitt i en verden og et internasjonalt handelssystem som gjennomgår store endringer. Det er i alle tilfelle naivt å tro at Norge alene kan ha avgjørende innflytelse på WTO gjennom å definere dagsorden for forhandlinger, eller tvinge gjennom forslag som går på tvers av sentrale medlemsland eller grupperingers interesser. Videreutviklingen av det multilaterale handelssystemet kan bare skje gjennom et mulighetsrom som i vesentlig grad defineres av de tyngste aktørene – først og fremst USA, Kina, EU, India og Brasil.

I takt med at nye aktører får større definisjonsmakt er det avgjørende for å opprettholde norsk evne til påvirkning at man utvikler gode relasjoner og samarbeidsformer med fremvoksende økonomier. Norge kan i tillegg spille en viktig rolle ved å bygge allianser med likesinnede land på tvers av geografi, utviklingsnivå og faste grupperinger for å støtte opp om et handelsregime som holder fast ved viktige prinsipper som kommer alle medlemsland til gode.

5 Bilateralt og regionalt handelssamarbeid

Etter andre verdenskrig ble internasjonal handel først og fremst liberalisert gjennom multilaterale forhandlinger. Ved siden av GATT og senere WTO, har mange land inngått mer omfattende handelsavtaler med nære handelspartnere. Det juridiske grunnlaget for slike avtaler er bestemmelsene i GATT og GATS om regionale frihandelsavtaler som etter hvert også er blitt tolket til å omfatte avtaler mellom land som ikke nødvendigvis tilhører samme region.

Bestrebelsene på å etablere frihandel i Europa på 1950-tallet resulterte i opprettelsen av en tollunion, Det europeiske økonomiske fellesskap (EEC), mellom seks sentraleuropeiske land¹ og et frihandelsområde, EFTA, som ved opprettelsen i 1960 bestod av sju land med Storbritannia i spissen.² EEC, og senere EU, utviklet seg gjennom gradvise utvidelser av medlemmer og samarbeidsområder til å bli det dominerende økonomiske og politiske kraftsentrum i Europa.

EFTA består i dag av kun fire medlemmer³ som har valgt å stå utenfor EU. Island, Liechtenstein og Norge sluttet seg til EUs indre marked gjennom EØS-avtalen i 1994, mens Sveits ble stående utenfor etter en folkeavstemming om saken.

EFTA-konvensjonen danner det juridiske grunnlaget for EFTA og regulerer handelen mellom EFTA-statene. I det EØS-avtalen regulerer handelsforholdet mellom Island, Liechtenstein og Norge, har EFTA-konvensjonen kun praktisk betydning mellom Sveits og de tre EØS-EFTA-statene. EFTA er et frihandelsforbund hvor hvert medlemsland har full suverenitet over sin handelspolitikk. EFTA-statene er dermed ikke pålagt å forhandle frihandelsavtaler sammen, men har valgt å gjøre dette når det er mulig. EFTAs hovedoppgaver i dag er å bistå de fire medlemslandene med forhandlinger om frihandelsavtaler og de tre EØS-medlemmene med administreringen av EØS-avtalen.

Norge har forhandlet frem viktige frihandelsavtaler med landene i Europa gjennom EFTA i 1960, frihandelsavtalene med EF fra 1973, og senere EØS-avtalen fra 1994. Bilaterale frihandelsavtaler kommer i tillegg. Norge har gjennom EFTA inngått 25 frihandelsavtaler med til sammen 35 land. Dessuten har Norge frihandelsavtaler med Færøyene og Grønland. I de senere år har EFTA gitt særlig prioritet til å inngå avtaler med vekstmarkeder i Asia og Latin-Amerika.

Når man ser på økonomisk og politisk betydning, er EØS-avtalen Norges viktigste frihandelsavtale, samtidig som den går mye lenger enn en klassisk handelsavtale hva angår økonomisk integrasjon og institusjonell overbygging.

Parallelt med den låste situasjonen i forhandlingene i WTO har handelsliberaliseringen i økende grad foregått gjennom regionale- og bilaterale avtaler. Denne utviklingen innebærer at den tradisjonelle hovedvekten på det multilaterale systemet i WTO i norsk handelspolitikk utfordres.

Norge må ha et bevisst forhold til hvordan handelspolitikken kan innrettes i det nye handelspolitiske landskapet som preges både av store regionale forhandlingsinitiativer på tvers av Atlanterhavet og Stillehavet, og ikke minst viktig for Norges del, et aktivt EU som fremforhandler frihandelsavtaler med viktige markeder. EUs frihandelsavtaler kan ha potensielt negative konsekvenser for Norge da næringslivet i EU er den viktigste konkurrenten til norsk næringsliv og vil kunne oppnå gunstigere handelsvilkår enn norske bedrifter dersom vi ikke følger opp med parallelle avtaler.

5.1 Avtalen om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen)

EU er vår største handelspartner både når det gjelder varehandelen og handel med tjenester. I 2013 gikk 61 prosent av norsk vareeksport til EU når vi ser bort fra norsk eksport av petroleumsprodukter, og anslagsvis 65 prosent av vareimporten kom fra EU. EU-aktører står for omtrent to

¹ Belgia, Frankrike, Italia, Luxemburg, Nederland og Vest-Tyskland

² Danmark, Norge, Portugal, Storbritannia, Sveits, Sverige og Østerrike

³ Sveits, Island, Liechtenstein og Norge

tredjedeler av samlede utenlandske investeringer i Norge. Tilsvarende går to tredjedeler av norske bedrifters utenlandsinvesteringer til EU.

EØS-avtalen legger rammeverket for den økonomiske samhandelen mellom Norge og EUs medlemsland, samt de to andre EØS-EFTA-statene Liechtenstein og Island. Hovedidéen er at hele EØS-området, dvs. EU og EØS-EFTA, skal utgjøre ett felles indre marked med felles regler for all økonomisk virksomhet. Slik sett er EØS-området Norges utvidede hjemmemarked.

Norsk næringsliv har store fordeler av å være en del av EUs indre marked. Det sikrer forutsigbarhet og like betingelser for konkurranse på det som fortsatt er verdens største regionale enkeltmarked. Kjernen i EØS-avtalen er de «fire friheter»; fri bevegelse for varer, tjenester, personer og kapital. De eneste områdene som ikke er fullt ut omfattet av disse bestemmelsene, er fiskeri og landbruk. At sjømat ikke er fullt ut integrert i EØS-avtalen, bidrar til uforutsigbare og varierende rammevilkår for norsk sjømatnæring.

EØS-avtalen er mye mer omfattende enn en vanlig frihandelsavtale og er et eksempel på hvordan nettopp en frihandelsavtale kan være et rettslig rammeverk i en verden preget av økt grad av globalisering. Avtalen dekker i dag EUs 28 medlemsland og de tre EØS-EFTA-statene Norge, Island og Liechtenstein. Avtalen er unik ved at den forplikter EØS-EFTA-statene til dynamisk å overta EUs regelverk på de områder som den omfatter. Avtalen fungerer godt for store deler av norsk næringsliv, blant annet på grunn av dens dynamiske karakter, som medfører kontinuerlig og parallell utvikling av regelverk i EU og Norge.

Avtalen er unik ikke bare fordi den er dynamisk. Den skiller seg også ut fra andre handelsavtaler fordi den er en *«tilknytningsavtale til en eksisterende organisasjon»*, og fordi den har en sterk institusjonell overbygning med parallelle institusjoner for henholdsvis EU og EFTA-siden: To overvåkningsorganer (Europakommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan ESA) og to domstoler (Europadomstolen og EFTA-domstolen). Overvåkingen og håndhevingen av EØS-avtalen gir borgere og bedrifter en helt annen forutsigbarhet og rettsikkerhet enn vanlige frihandelsavtaler.

I tillegg til å regulere handelen mellom Norge og EUs medlemsland, har EØS-avtalen også sørget for en betydelig effektivisering av norsk økonomi. Avtalen gir felles konkurranseregler for foretak, offentlige anskaffelser og offentlig støtte for et stort markedsområde, og innebærer blant annet markedsadgang for levering til offentlig virksomhet. Felles regler for statsstøtte erstatter

straffetoll og andre handelstiltak som er virkemidlene under WTO-avtalen. Harmonisering og standardisering av tekniske krav innebærer at en bedrift kan selge sine varer i hele EØS uten å måtte foreta tilpasninger til 31 ulike nasjonale regelsett med de økte transaksjonskostnadene dette ville medført. Effektiviseringen av norsk økonomi har økt vårt velstandsnivå og har hjulpet norsk næringsliv til å stå bedre rustet til økt internasjonal konkurranse og globaliseringen av verdenshandelen som for alvor skjøt fart på 1990-tallet.

Fordi avtalen er dynamisk, det vil si at den utvikler seg i takt med utviklingen i EUs regelverk, utvides også avtalens virkeområde. Et eksempel fra de senere år på rettsakter som har hatt stor betydning, er forordningene som etablerer EUs felles finanstilsyn. De europeiske finanstilsynene ble opprettet i kjølvannet av finanskrisen i 2008, og har vært viktig for organiseringen og koordineringen av tilsynet med finansinstitusjoner og andre institusjoner i EU/EØS. Den økonomiske integrasjonen i Europa er hele tiden i utvikling, og nye områder av norsk økonomi kan bli omfattet av EUs felles regelverk, noe som kan tjene norske interesser.

På flere områder er det indre marked ennå ikke fullt utviklet. Dette gjelder spesielt for ulike deler av tjenestemarkedet, der det på nasjonalt nivå gjenstår flere hindringer for fri bevegelse for tjenester i EØS. Tjenestedirektivet, som er gjennomført i norsk rett gjennom tjenesteloven, er et sentralt verktøy for å fjerne uberettigede hindringer for tjenesteytere som ønsker å utvide sin virksomhet ut over nasjonale grenser og utnytte mulighetene i det indre marked. I forbindelse med gjennomføring av direktivet har EØS-statene fjernet en rekke nasjonale krav og ordninger, og det er opprettet kontaktpunkter hvor næringsdrivende kan få informasjon om krav til tjenesteytere i ulike EØS-stater og søke om nødvendige tillatelser. Norge har en konkurransedyktig tjenestesektor og tjener på lik linje med EUs medlemsland på et best mulig fungerende indre marked for tjenester. Det er i norsk interesse at EUs indre marked videreutvikles.

I 2014 ble det såkalte «Frontrunner» initiativet om samarbeid for forbedringer i det indre marked lansert. Dette er et samarbeid som foregår utenfor EUs normale prosesser og institusjoner. Initiativet ledes av de fire opprinnelige initiativtakerlandene Sverige, Nederland, Storbritannia og Danmark. Per i dag er det ca. 20 medlemsland som deltar. Arbeidet skjer gjennom utveksling av erfaringer og gode eksempler, samt bedre koordinering lan-

dene imellom. Målet med «Frontrunner» er å samarbeide om å fjerne konkrete handelshindre for derved å bedre funksjonaliteten i det indre marked. Samarbeidet foregår så langt på fire prioriterte områder: e-handel, indre markedssenter, kontaktpunkt for tjenester og godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Regjeringen har besluttet at Norge skal delta i «Frontrunner» og derved bidra sammen med andre foregangsland i videreutviklingen av det indre marked.

Beslutningsmekanismen i EØS-avtalen avviker fra det generelle prinsippet i bilaterale- og regionale handelsavtaler, der de materielle bestemmelsene forhandles og endres etter konsensusprinsippet. Norges formelle beslutningsmyndighet er begrenset til å vedta EUs regelverk gjennom EØS-komiteén, i noen tilfeller med enkelte tilpasninger hovedsakelig av teknisk natur, før rettsaktene sendes til norske myndigheter for inkorporering i norsk lov.

Det norske handlingsrommet er derfor størst før en rettsakt er vedtatt i EU. Gjennom EØS-avtalen er vi blant annet sikret deltakelse i Kommisjonens ekspertgrupper og komiteer. Vi deltar i EUs byråer og tilsyn, og vektlegger å følge EUs politikk og regelverksutvikling tett, helt frem til endelig vedtak.

I den grad norsk næringsstruktur avviker fra EUs struktur, kan det følgelig være vanskelig å sikre at det endelige utfallet av EUs beslutninger i tilstrekkelig grad tar hensyn til våre interesser. Det gjelder særlig på områder hvor det hersker spesielle omstendigheter for norsk produksjon, eller der Norge har en annen reguleringspolitikk enn den som gjelder i EU.

Handel med landbruksvarer og sjømat er to områder der Norge har spesielle utfordringer i forholdet til EU. For disse områdene fremforhandlet man en rekke unntaksbestemmelser i EØS-avtalen, slik at norske primærnæringer ikke ble underlagt EUs felles regelverk. Det medførte at Norge ikke fikk full markedsadgang for fisk i EU, mens EU ikke fikk full markedsadgang for landbruksvarer i Norge (se for øvrig kapittel 7.2 og 8.3).

Fordi EØS ikke er en tollunion, faller EUs handelspolitikk for tredjeland utenfor EØS-avtalen. Likevel vil EUs handelspolitiske veivalg påvirke oss i stor grad. Næringslivet i EU er den viktigste konkurrenten for norsk eksporttrettet næringsliv. Lykkes for eksempel EU og USA å bli enige om en handelsavtale seg imellom, vil noen norske eksportører trolig få en forverret konkurransesituasjon i EU og USA. På samme måte vil norske eksportørers konkurransesituasjon forverres der-

som EU fremforhandler frihandelsavtaler med markeder som er viktige for norske eksportører.

5.2 Bilaterale frihandelsavtaler

Hovedmålsettingen er å etablere frihandelsavtaler som gir størst mulig bidrag til verdiskaping i Norge gjennom økt handel. Norge forhandler frihandelsavtaler for å sikre norske bedrifter økt markedsadgang og bedre forutsigbarhet for eksport av varer, tjenester og investeringer. Selv om Norge som nevnt prioriterer å inngå frihandelsavtaler med de samme landene som EU, har Norge i økende grad lagt vekt på å etablere handelsavtaler med land med betydelige økonomier uavhengig av EUs prioriteringer. Når Norge forhandler innenfor EFTA, må norske hensyn naturlig nok veies mot de andre medlemslandenes prioriteringer. Hovedårsaken for at Norge har valgt å forhandle gjennom EFTA-samarbeidet, er at EFTA samlet sett fremstår som et større marked og som en mer interessant handelspartner. Ressurshensyn gjør også at det er fordelaktig for Norge å forhandle gjennom EFTA.

Norge har inngått 27 frihandelsavtaler med 37 land, hvorav 25 av avtalene er gjennom EFTA-samarbeidet.

Det har vært en betydelig utvikling i innholdet i EFTA-avtalene. Fra primært å dekke handel med varer vil dagens frihandelsavtaler vanligvis også inneholde bestemmelser om handel med tjenester, investeringer, tvisteløsning, offentlige anskaffelser, immaterialrett, konkurranse samt handel og bærekraftig utvikling. Ettersom den økonomiske integrasjonen på tvers av landegrensler, verdikjeder og samarbeid mellom bedrifter vokser, blir avtalene vi inngår med andre land både bredere og dypere. Andre land som det er naturlig å sammenligne seg med, har hatt tilsvarende utvikling av sine avtaler.

Frihandelsavtalene bygger på WTO-regelverket, men det er meningen at de skal gi bedre betingelser enn det man har blitt enig om i WTO, såkalte «WTO-pluss» elementer. Videre introduserer frihandelsavtalene løsninger på områder der det ikke er enighet i WTO som for eksempel bærekraftig utvikling og markedsadgang for investeringer, og bidrar derved også til regelverksutvikling.

Betydningen av handel med markeder utenom EØS har økt i takt med globaliseringen av norsk utenrikshandel gjennom de siste 20 årene. Endringen i eksportmønsteret (varer uten olje/gass) er en god illustrasjon: i 1995 gikk 75 prosent av

Boks 5.1 Frihandelsavtaler

EFTA-frihandelsavtaler (undertegnet/ikrafttredelse):

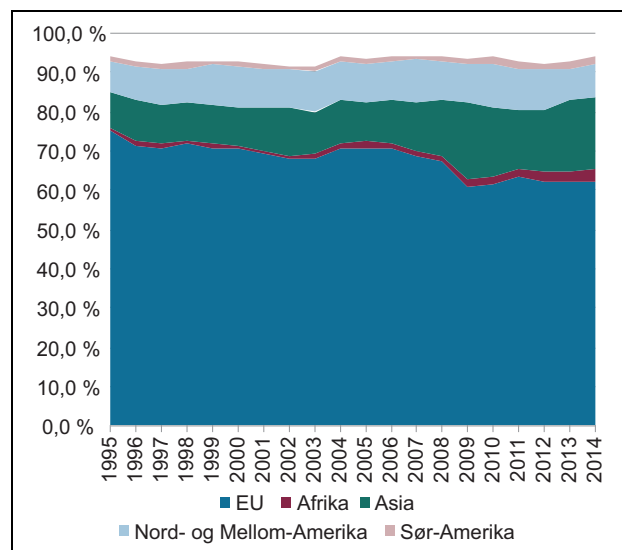
- Tyrkia (10. desember 1991/1. april 1992)
- Israel (17. september 1992/1. januar 1993)
- Marokko (19. juni 1997/1. desember 1999)
- Palestina (30. november 1998/1. juli 1999)
- Makedonia (19. juni 2000/1. mai 2002)
- Mexico (27. november 2000/1. juli 2001)
- Jordan (21. juni 2001/1. september 2002)
- Singapore (26. juni 2002/1. januar 2003)
- Chile (26. juni 2003/1. desember 2004)
- Libanon (24. juni 2004/1. januar 2007)
- Tunisia (17. desember 2004/1. august 2005)
- Sør-Korea (15. desember 2005/1. september 2006)
- Den sørafrikanske tollunion (SACU) bestående av Botswana, Lesotho, Namibia, Sør-Afrika og Swaziland (26. juni 2006/1. mai 2008)
- Egypt (27. januar 2007/1. august 2007)
- Canada (26. januar 2008/1. juli 2009)
- Colombia (25. november 2008/1. september 2014)
- Samarbeidsrådet for de arabiske statene i Gulfen (GCC) bestående av Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi-Arabia og De forente arabiske emirater (22. juni 2009/1. juli 2014)
- Albania (17. desember 2009/1. august 2011)
- Serbia (17. desember 2009/1. juni 2011)
- Peru (24. juni 2010/1. juli 2012)
- Ukraina (24. juni 2010/1. juni 2012)
- Hongkong (21. juni 2011/1. november 2012)
- Montenegro (14. november 2011/1. november 2012)
- Bosnia-Hercegovina (24. juni 2013/1. januar 2015)
- Costa Rica og Panama (24. juni 2013/19. august 2014)

vareeksporten til EU, mot 62 prosent i 2014 (se figur 5.1).

Utviklingen skyldes blant annet at vi har sett en vesentlig endring i de relative økonomiske vekstratene mellom tradisjonelle industriland og fremvoksende økonomier i Asia, Afrika og Latin-Amerika. Fortsatt høy vekst i disse landene vil føre til at nye muligheter åpner seg for norsk næringsliv. Det vil føre til at globaliseringen av norske handelsinteresser forsterkes ytterligere og taler for at det er i vår interesse å satse på frihandelsavtaler for å sikre best mulige vilkår for vår handel med Afrika, Asia og Latin-Amerika i årene fremover.

Våre handelspartnere, ikke minst EU, inngår stadig flere regionale eller bilaterale frihandelsavtaler. Norsk næringsliv konkurrerer med europeisk næringsliv. Summen av EUs fremtidige frihandelsavtaler kan derfor representere en betydelig utfordring for norske eksportnæringer. Derfor har Norge sett det som viktig å inngå frihandelsavtaler med land som EU har frihandelsavtaler med. Det er imidlertid en økende utfordring at EUs frihandelsavtaler går lengre og åpner for frihandel for langt flere varer enn det Norges frihandelsavtaler gjør, særlig for landbruksvarer.

EFTA er for tiden i forhandlinger med land i Asia, som India, Malaysia, Vietnam, Indonesia og Filippinene. Dette reflekterer at verdens økono-



Figur 5.1 Andeler norsk fastlandseksport av varer

EU er fortsatt vår viktigste handelspartner, men andelen av fastlandseksporten som går til EU går jevnt nedover. I 1995 gikk 75 prosent av vår handel til EU, mens andelen var 62 prosent i 2014, til tross for EU-utvidelsene i mellomtiden. Asia har blitt viktigere, fra 9 til 18,7 prosent av fastlandseksporten. Potensialet i «nye markeder» er imidlertid fortsatt enormt. Som illustrasjon kan nevnes at verdien av fastlandseksporten til Belgia (11 millioner innbyggere) i 2014 var 8 ganger høyere enn eksporten til India (1,2 milliarder innbyggere), og nesten fire ganger høyere enn eksporten til Brasil (200 millioner).

Kilde: SSB

miske tyngdepunkt gradvis har blitt skjøvet østover.

Det er også igangsatt arbeid for å utvide og modernisere en rekke gamle avtaler for bedre å ivareta behovet for mer forutsigbare betingelser for handel med tjenester og investeringer, herunder avtalene med Tyrkia fra 1992 og Canada fra 2009. Samtidig er det et faktum at en rekke forhandlinger i de senere år av ulike årsaker er blitt stilt i bero. Dette gjelder for eksempel EFTA-forhandlingene med tollunionen Russland, Hviterussland og Kasakhstan, samt Thailand, Algerie og Norges bilaterale forhandlinger med Kina.

Norge forhandler i tillegg bilaterale skipsfartsavtaler med land der vi har konkrete maritime interesser å ivareta. Målet med avtalene er å oppnå forbedret markedsadgang og generelt gode rammebetingelser for maritim aktivitet i landet. Norge har bilaterale skipsfartsavtaler med flere sentrale land hvor vi mangler fullverdige frihandelsavtaler, eksempelvis Russland og Kina. Regjeringen prioriterer for tiden arbeidet med å få på plass en bilateral skipsfartsavtale med Brasil.

5.3 Regionale og «megaregionale» frihandelsavtaler

Land innenfor en region er naturlig nok tett sammenknyttet økonomisk og velger derfor ofte å inngå samarbeid for å åpne for handel seg imellom. I takt med den økonomiske liberaliseringen verden har vært vitne til etter 1945, har det vært en betydelig økning av ulike regionale sammenlutninger på alle kontinenter. EU, EFTA og EØS er eksempler fra vår egen verdensdel. I Afrika har vi eksempler som De vestafrikanske staters økonomiske fellesskap (ECOWAS) i vest, Det østafrikanske fellesskap (EAC) i øst og Den sørlige afrikanske tollunion (SACU) i sør. I Sørøst-Asia har vi Forbundet av sørøstasiatiske nasjoner (ASEAN) og i Sør-Amerika er Det sørlige fellesmarked (MERCOSUR) et kjent eksempel. Nord-Amerika er representert med Den nordamerikanske frihandelsavtalen (NAFTA).

Motivasjonen for å etablere regionale handelsområder kan variere, men de geografiske avgrensningene vil nok ofte være politisk begrunnet; sikre egen innflytelse i regionen og redusere andres innflytelse på utviklingen. Det er store variasjoner i graden av økonomisk og politisk integrasjon i de ulike sammenslutningene.

I Europa står EU for stor grad av økonomisk og politisk integrasjon, mens EFTA har gjennomført frihandel for industrivarer, fisk og tjenester,

men med liten grad av politisk samarbeid. Gjennom vårt medlemskap i EFTA og vår tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen, er Norge i praksis deltaker i begge i disse samarbeidsformene.

NAFTA i Nord-Amerika er et eksempel på et vidtrekkende frihandelsområde for varer, tjenester og investeringer. I Afrika er det flere modeller med tollunionene SACU og EAC på den ene siden, og det løser regionale samarbeidet i ECOWAS på den andre. I Sør-Amerika er både MERCOSUR og Det andeanske fellesskap tollunioner, mens ASEAN i Sørøst-Asia er et frihandelsområde med ambisjoner om å etablere ASEAN Economic Community – et felles marked med fri flyt av

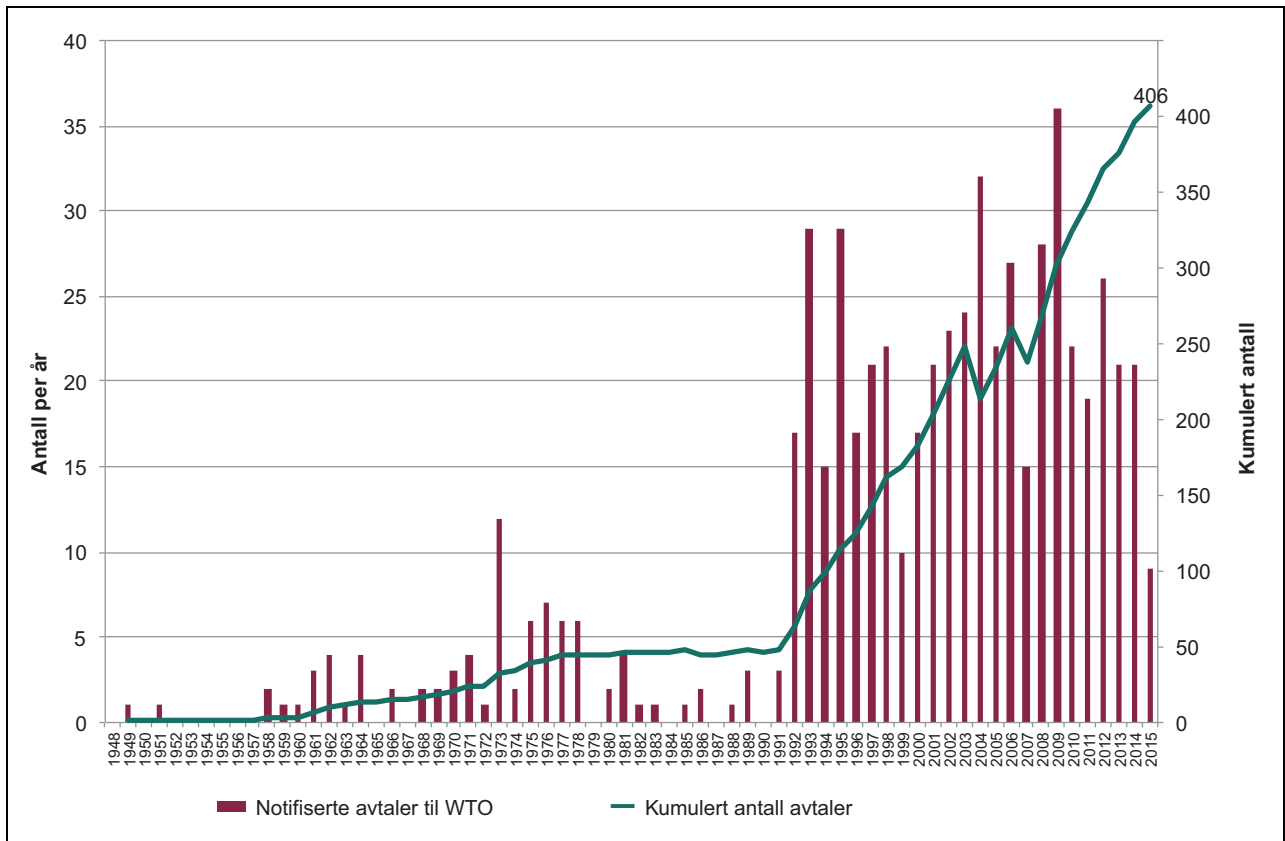
Boks 5.2 Ulike former for internasjonal økonomisk integrasjon:

Frihandelsområder kjennetegnes ved at handelshindringer som toll og kvoter på handel mellom medlemslandene blir fjernet, mens medlemmene beholder sine individuelle handelsregimer overfor land utenfor frihandelsområdet. Et eksempel på et frihandelsområde er Det europeiske frihandelsforbund (EFTA).

Tollunioner er en mer omfattende form for økonomisk integrasjon. Medlemmer har i tillegg til indre frihandel også felles handelspolitikk overfor ikke-medlemmer. Det europeiske fellesskap (EEC) som ble lansert med Romatrakten i 1957, var først og fremst en tollunion for industrivarer.

Et *felles marked* er en mer omfattende form for økonomisk integrasjon. I tillegg til indre frihandel og felles ytre handelsregime, har et felles marked fri flyt av arbeidskraft og kapital mellom medlemmene. EU lanserte sitt indre marked i 1992 som fra 1994 også omfattet EØS EFTA-landene.

En *økonomisk union* er den mest omfattende form for økonomisk integrasjon. I tillegg til samarbeidsområdene som inngår i frihandelsområder, tollunioner og felles marked, innebærer en økonomisk union harmonisering av bredere økonomiske politikkområder og opprettelse av overnasjonale organer for iverksettelse og kontroll, samt innføring av en felles valuta. EU er en økonomisk union som fremdeles er under utvikling. EØS-avtalen har også elementer av en økonomisk union med en spesiell institusjonell oppbygging.



Figur 5.2 Vekst i antall bilaterale handelsavtaler 1948–2015

Kilde: WTO. Oppdatert per 20. februar 2015.

arbeidskraft, varer, tjenester og investeringer, og friere flyt av kapital.

Etter annen verdenskrig har internasjonal handel først og fremst blitt åpnet opp gjennom en kombinasjon av ensidig liberalisering og multilaterale forhandlinger. I de siste 25 årene har vi imidlertid sett en betydelig vekst i inngåelsen av bilaterale og regionale frihandelsavtaler.

Spesielt asiatiske land har vært svært aktive med å inngå bilaterale frihandelsavtaler de siste ti årene. Utviklingen har blitt kritisert da disse avtalene kan inneholde svært ulike opprinnelsesregler som gjør det vanskelig for bedrifter å utnytte fordelene avtalene er ment å gi.

Blant annet som følge av denne fremveksten av bilaterale handelsavtaler, har man i de senere år sett en økende regionalisering i arbeidet med handelsavtaler. I Asia er forhandlingene om et omfattende regionalt partnerskap (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP) en naturlig utvikling og motsvar til problemene med ulike opprinnelsesregler ved at den innebærer en konsolidering av alle frihandelsavtaler som ASEAN har fremforhandlet i regionen.

En annen viktig årsak til den økende regionaliseringen, er ønsket om å oppnå substansiell

åpning for handel selv om det multilaterale sporet i den pågående forhandlingsrunden i WTO ikke har gitt resultater. Forhandlingene om et transatlantisk partnerskap (Trans-Pacific Partnership- TPP) og et transatlantisk handels- og

Boks 5.3 Opprinnelsesregler i EFTA-frihandelsavtaler

I frihandelsavtaleforhandlinger gjennom EFTA er det lagt betydelig vekt på å fremforhandle liberale, og i størst mulig grad like, opprinnelsesregler slik at norsk næringsliv ikke er nødt til å tilpasse produksjonen for å utnytte de forskjellige frihandelsavtalene. For eksempel dersom en norsk vare oppfyller opprinnelseskravene i EFTAs avtale med Panama, så vil den med stor sannsynlighet også gjøre det i avtalen som er under fremforhandling med Malaysia. I motsetning til forskjellige opprinnelsesregler i de enkelte frihandelsavtalene (den såkalte «Spagettibolle-effekten»), har EFTA tilstrebet å få et enhetlig sett med opprinnelsesregler i sine avtaler.

Boks 5.4 «Megaregionale» forhandlingsinitiativ

TPP

Utgangspunktet til TPP-forhandlingene er handelsavtalen Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement (TSEP eller P4) som Brunei, Chile, New Zealand og Singapore undertegnet i 2005. I 2008 besluttet USA å innlede forhandlinger med P4 om liberalisering av finansielle tjenester, før USA tok initiativ til å fremforhandle en bred frihandelsavtale med P4 som ble kalt Trans Pacific Partnership Agreement (TPP). Første forhandlingsrunde ble holdt tidlig i 2009 og omfattet også Australia, Peru og Vietnam som allerede hadde besluttet å tiltre P4. 12 land¹, inkludert Japan, deltar nå i forhandlingene. Det legges opp til et høyt ambisjonsnivå for liberalisering av varer, tjenester og investeringer, i tillegg til høye standarder på områder som ikke omfattes av WTO-regelverket som beskyttelse av miljø og arbeidstakerrettigheter.

RCEP

RCEP²-forhandlingene ble lansert i november 2012 under ASEAN-toppmøtet i Kambodsja. RCEP søker å konsolidere de eksisterende frihandelsavtalene som ASEAN har inngått med andre land i regionen, herunder i Oseania. RCEP er et uttrykk for en styrket regionalisme i Asia. Et viktig element med RCEP er at Kina er med (i motsetning til TPP). De viktigste økono-

miske effektene vil sannsynligvis komme fra liberalisering av handelen mellom Kina, Japan og Korea, i tillegg til at RCEP i praksis vil erstatte en rekke bilaterale frihandelsavtaler og dermed innebære en betydelig forenkling for bedriftene i regionen. Liberaliseringsgraden i RCEP vil sannsynligvis bero på Indias vilje til å påta seg tollkutt.

TTIP

Forhandlingene ble lansert i 2013. Ambisjonene i TTIP går langt ut over det som er vanlig i en ordinær frihandels- og investeringsavtale, og skal resultere i fjerning av de aller fleste tollsatter, et bredt regulatorisk samarbeid og et felles investeringsregime. Det antas at en avtale vil gi betydelig økt økonomisk aktivitet, sysselsetting, innovasjon og verdiskaping både i EU og USA. Et slikt partnerskap vil få store ringvirkninger, både økonomisk og institusjonelt. Gjennom TTIP kan USA og EU potensielt også gjenvinne initiativet i internasjonal handelspolitikk.

¹ TPP-forhandlingene omfatter Australia, Brunei, Canada, Chile, Japan, Malaysia, Mexico, New Zealand, Peru, Singapore, USA og Vietnam.

² RCEP-forhandlingene omfatter de 10 ASEAN-landene (Brunei, Filippinene, Indonesia, Kambodsja, Laos, Malaysia, Myanmar, Singapore, Thailand og Vietnam), sammen med tre land som omtales som ASEAN + 3 (Kina, Japan, Korea) og Australia, India og New Zealand.

investeringssamarbeid (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) er eksempler på megaregionale forhandlingsprosesser som tar sikte på å oppnå vidtrekkende handelsliberalisering på et nivå som tidligere var forbeholdt multilaterale forhandlinger, eller regionaliseringen i Nord-Amerika og Europa (NAFTA og EU/EØS).

RCEP, TPP og TTIP representerer noe nytt i internasjonal handelspolitikk på grunn av den økonomiske størrelsen og handelsvolumet som partene representerer. TTIP omfatter EU og USA, som står for nesten halvparten av verdens samlede BNP og 25 prosent av verdenshandelen (varer og tjenester), mens TPP, som omfatter 12 land rundt Stillehavet, står for nesten 40 prosent av verdens BNP og 24 prosent av verdens handel (varer og tjenester). RCEP omfatter 16 land i Asia

og nesten 30 prosent av verdens BNP og 30 prosent av verdenshandelen (varer og tjenester).

Videre representerer de nye, megaregionale frihandelsavtalene en utvikling der man har som mål å gå betydelig lenger i å åpne markeder for handel enn i tradisjonelle handelsavtaler. Selv om tradisjonelle bilaterale frihandelsavtaler innebærer åpning for handel utover de forpliktelsene land har påtatt seg i WTO, karakteriseres de fleste av disse avtalene av at de ikke går veldig langt med tanke på å åpne opp skjermede, politisk sensitive sektorer.

Denne utviklingen ser ut til å være i endring gjennom TPP- og TTIP-forhandlingene, men også gjennom bilaterale avtaler fremforhandlet av USA, EU og Australia de siste fem år⁴. Dette gjelder særlig liberalisering av handel med varer (inkludert landbruksvarer), der svært få varer vil være

unntatt eliminering av toll. I tillegg vil TPP og TTIP inneholde områder som ikke omfattes av WTO, som for eksempel arbeidstakerrettigheter, beskyttelse av miljøet og bestemmelser for stats-eide eller statskontrollerte selskaper. Nedbygging av ikke-tollmessige handelshindre er også et viktig formål med TPP, og i enda større grad i TTIP.

Forhandlingene om TPP og TTIP kan derfor i stor grad ses som en konsekvens av manglende fremgang i WTO om Doha-runden og også ønsket om å ta opp nye temaer i forhandlingene. Sammenlignet med multilaterale forhandlinger i WTO, er det rimelig å anta at særlig TPP og TTIP vil innebære liberalisering av partenes handelspolitikk utover det som vil følge av et eventuelt resultat i Doha-forhandlingene.

Dersom partene involvert i TTIP, RCEP og TPP lykkes med å etablere frihandelsområder med stor grad av liberalisering, vil det gi positivt utslag for både norsk økonomi, og verdensøkonomien. Økte handelsstrømmer, forutsigbar håndheving av lover og regler og økonomiske reformer som kan følge av ambisiøse frihandelsområder, vil bidra til økt økonomisk vekst i regionene. Dette vil igjen bidra til økt etterspørsel etter norske varer og tjenester som vil være positivt for norsk økonomi. På den måten vil Norge nyte godt av også fjerntliggende, interkontinentale frihandelsavtaler.

Et kjennetegn ved både RCEP- og TPP-prosessen er at disse i stor grad innebærer en konsolidering av en rekke eksisterende bilaterale frihandelsavtaler. Dersom TPP og RCEP kommer i mål, vil det være ett enkelt sett med regler som gjelder i hver av disse avtalene og dette vil innebære en betydelig grad av forenkling og kostnadsbesparelse for næringslivet i TPP- og RCEP-områdene.

Både TPP og RCEP vil være svært positivt for de deler av norsk næringsliv har en tilstedeværelse i de relevante asiatiske markedene eller i USA. Aker Solutions, DNV GL, Jotun, Telenor og Yara er eksempler på slike bedrifter. Det er forventet at TPP-avtalen langt på vei vil sørge for frihandel for alle varer og dette vil gi betydelige fordeler for de som driver med produksjon i disse områdene. Et eksempel er Aker Solutions som produserer subsea-utstyr i Malaysia. TPP betyr at Aker Solutions kan eksportere utstyr fra Malaysia til for eksempel Australia, USA og Vietnam uten at det ilegges toll. Den samme norske fabrikken kan

også eksportere til Kina, eller Indonesia til de fordelaktige vilkårene som følger av RCEP. Norske tjenestebedrifter som er etablert innenfor TPP- og RCEP-områdene, vil ha tilsvarende fordeler.

Det er et kjennetegn ved frihandelsavtaler at de er ekskluderende av natur. I tilfellene RCEP, TPP og TTIP står Norge i rekken av ekskluderte land. Norge, gjennom EFTA, er imidlertid godt i gang med å fremforhandle egne frihandelsavtaler med flere viktige asiatiske markeder som India, Indonesia, Filippinene, Malaysia og Vietnam. I tillegg har vi allerede etablert frihandelsavtaler med Sør-Korea, Hongkong og Singapore i Asia, TPP-landene Chile, Mexico og Peru i Latin-Amerika og Canada i nord. Samlet sett bidrar dette til å redusere eventuelle substitusjonseffekter som vil følge av etableringen av RCEP og TPP.

Forhandlinger om megaregionale frihandelsavtaler vil utvilsomt også ha betydning for WTO. Mangelen på fremgang i det multilaterale handelssystemet de siste 20 årene har skapt økende behov for ikke bare å oppnå bedre markedsadgangsforsiktelser i frihandelsavtaler, men også nye handelsregler. Dette kan føre til at internasjonalt handelsregelverk utvikles og fornyes utenfor WTO. En svekkelse av WTO og fremvekst av ambisiøse interkontinentale frihandelsavtaler kan dermed innebære en svekket rolle for Norge i utviklingen av morgendagens handelspolitikk.

Presset på WTO som den økte interessen for å etablere nye omfattende frihandelsavtaler utenfor WTO medfører, vil svekke det multilaterale systemet så lenge medlemmene ikke kommer frem til forhandlingsløsninger. Norge og andre land som ikke inkluderes av de store regionale frihandelsavtalene, vil derfor ha interesse av at man kommer frem til forhandlingsløsninger i WTO. Trusselen om marginalisering av WTO kan dermed ha en vitaliserende effekt på WTO.

5.3.1 Norge og TTIP

I fremveksten av mega-regionale frihandelsavtaler er det forhandlingene om en handels- og investeringsavtale mellom EU og USA som har størst potensielle konsekvenser for Norge. EU og USA står for 30 prosent av verdenshandelen. EU og USA er Norges viktigste handelspartnere: 70 prosent av norsk vareimport kommer fra EU og USA – og de mottar hele 86 prosent av vår eksport.

Partene har indikert at TTIP vil omfatte markedsadgang for varer, tjenester og offentlige anskaffelser, samt markedsadgang og beskyttelse for investeringer. Videre går ambisjonene i TTIP langt ut over det som er vanlig i en ordinær frihan-

⁴ Frihandelsavtalen mellom EU og Canada (2014), Australia og Japan (2014), Australia og Malaysia (2013), EU og Korea (2009) og USA og Korea (2008) er eksempler på vidtrekkende frihandelsavtaler med få unntak fra liberalisering.

delsavtale i det den skal resultere i et bredt regulatorisk samarbeid, noe som vil berøre Norge, blant annet gjennom vår deltakelse i EUs indre marked gjennom EØS.

Norge har gjennom en Vennskaps, handels og konsuleravtale med USA fra 1928 krav på beste-vilkårsbehandling både på internasjonal og innenriks maritim transport. Gjennom denne avtalen vil norskflaggede skip få de samme rettighetene i USA som EU eventuelt oppnår gjennom TTIP.

En av de viktigste målsettingene med TTIP er å redusere ikke-tollmessige handelshindringer, og det antas at nettopp en stor del av gevinsten ved TTIP vil komme i form av nedbygging av tekniske handelshindre og identifisering eller utvikling av kompatible regelverk og prosedyrer for samsvarsvurderinger. Å få på plass et dynamisk regulatorisk samarbeid mellom EU og USA, med det formål å eliminere eller redusere unødvendige handelshindre, vil på sikt kunne få betydning for regelverksutviklingen i de to parter. I den grad EUs regelverk påvirkes av TTIP, vil dette gjenspeiles i EØS-relevant regelverk. Et omfattende regulatorisk samarbeid mellom EU og USA kan også få betydning for vår mulighet til å påvirke utformingen av EØS-relevant regelverk i EU, dersom EU i fremtiden i større grad vil forholde seg til USA.

Begge sider har slått fast at det beskyttelsesnivået for helse, miljø, sikkerhet og mattrygghet som de har i dag, ikke vil bli senket som følge av en TTIP-avtale. Her har Norge felles interesser med EU.

I tillegg til at Norge blir spesielt berørt av en eventuell avtale mellom våre to største handelspartnere, vil en TTIP-avtale ha konsekvenser for global handel. TTIP kan gi ny dynamikk til det multilaterale handelssystemet. Målet med avtalen, utover det rent økonomiske, er å sette en ny standard for internasjonalt handelssamarbeid.

I tillegg er det klart at enkelte av forhandlingsområdene er myntet på utfordringer USA og EU har andre steder, og ikke hos hverandre. Å nedfelle bestemmelser for disse områdene i en TTIP kan styrke muligheten for å få andre viktige land til å akseptere disse i eventuelle fremtidige avtaler med EU og USA. Dette gjelder også såkalte «nye» områder som arbeidstakerrettigheter og miljø. Dersom man lykkes med denne målsettingen, vil en god TTIP avtale være et viktig bidrag til å innlemme de fremvoksende økonomiene i det globale, regelverksbaserte handelssystemet.

EU og USA har ikke invitert tredjeparter til forhandlingsbordet. Det forventes at EU og USA vil ta stilling til andre lands forhold til avtalen når den er i havn. Det vil ta flere år fra avtalen eventuelt er ferdigforhandlet til den vil tre i kraft.

Boks 5.5 Konsekvenser av TTIP for Norge

Nærings- og fiskeridepartementet fremla våren 2014 en rapport om konsekvenser for Norge av en TTIP-avtale mellom EU og USA. Rapporten konkluderer blant annet med følgende:

- En avtale forventes å gi økonomisk vekst hos våre to viktigste handelspartnere gjennom økt sysselsetting, innovasjon og verdiskaping. Selv om Norge ikke er en del av avtalen forventes denne veksten også å komme Norge til gode.
- Det er grunn til å anta at norsk industri, som følge av at toll mellom EU og USA elimineres gjennom TTIP, vil få en konkurransemessig ulempe på det amerikanske markedet. Norsk industri har tollfrihet på EU-markedet, men konkurransesituasjonen vil naturligvis skjerpes på grunn av bedre vilkår for amerikansk eksport.
- Konkurransesituasjonen for norsk fiskeeksport til EU og USA blir forverret av TTIP, all den tid Norge ikke har tollfrihet for fiskeek-

sport til verken EU eller USA. Når det gjelder landbruksvarer vil TTIP i seg selv ikke ha betydelige virkninger for Norge, fordi Norge ikke har eksport av landbruksvarer av betydning. Dersom prisene for landbruksvarer presses nedover i EU vil imidlertid presset på økt markedsadgang for EUs landbruksvarer i Norge kunne øke.

- Rammene for forhandlingene om handel med tjenester er fremdeles uklare, og problemstillingene varierer fra sektor til sektor. Offentlige anskaffelser er et annet sentralt område i TTIP der ambisjonene på EU-siden er høye.
- EU og USA er Norges viktigste investeringsmarkeder. For norske foretak som ønsker å etablere seg i USA, vil TTIP kunne føre til at de får et mindre forutsigbart regelverk å forholde seg til enn konkurrenter fra EU. Videre vil TTIP sannsynligvis gi nye og allerede foretatte norske investeringer dårligere vern i USA enn investeringer fra EU-konkurrenter.

For Norges del er det viktig å understreke overfor EU og USA at Norge, både gjennom handel og investeringer, samt gjennom integrering i det indre marked gjennom EØS, vil bli spesielt berørt av TTIP.

Det er viktig å tydeliggjøre hvilke utfordringer Norge kan stå ovenfor som følge av en avtale mellom EU og USA. Norge er gjennom EØS-avtalen en del av EUs indre marked, med unntak for sjømat som har stor kommersiell betydning for Norge, og landbruksvarer. TTIP vil ikke endre på dette. På den andre siden vil EUs bedrifter kunne få en relativt sett bedre posisjon i det amerikanske markedet enn det norske næringsliv har i dag.

Det faktum at konkurrenter til norsk sjømatekспорт oppnår relativt mye bedre markedsadgang til EU (tilnærmet frihandel for Canada og USA) er en stor utfordring for norsk sjømatnæring, med mindre Norge lykkes med å oppnå frihandel med EU på sjømatområdet, jf. kapittel 7.2. Det må også tas stilling til om Norge (EFTA) bør arbeide for å

inngå en frihandelsavtale med USA, jf. kapittel 7.3.1. Dette spørsmålet krever imidlertid grundige avveininger.

EU og USA har som formål å inngå et omfattende regelverkssamarbeid. Norsk inngrep med regelverksutvikling i EU som kan springe ut av TTIP vil først og fremst måtte ivaretas gjennom etablerte EØS-mekanismer. For norsk næringsliv vil det også være sentralt at vi ivaretar vårt bilaterale forhold til USA på regelverkssiden slik at norsk eksport til USA kan foregå innenfor et tilsvarende regulatorisk rammeverk som gjelder for EUs bedrifter på det amerikanske markedet.

Regjeringen vil arbeide for å sikre samlede norske interesser mens forhandlingene pågår og vektlegge norsk næringslivs behov for likeverdige konkurransevilkår med det som næringslivet i EU og USA oppnår gjennom en eventuell ferdigforhandlet TTIP-avtale.

Del III
Veivalg i handelspolitikken

Innledning del III – Veivalg i handelspolitikken

Norges handelspolitikk skal reflektere våre samfunnsøkonomiske interesser. Næringspolitiske, utviklingspolitiske og utenrikspolitiske interesser skal også ivaretas. Handelspolitikken må tilpasses våre behov og muligheter hjemme så vel som ute.

Norge står foran betydelige endringer i økonomien i årene fremover. Petroleumsvirksomheten vil gi svakere vekststimulans for fastlandsøkonomien. Det er nødvendig å få flere ben å stå på, og vi skal gjennomføre det grønne skiftet. Dette vil stille store krav til omstillingsevnen til norske bedrifter og arbeidstakere. En slik omstilling vil gjøre Norge enda bedre i stand til å dra nytte av globaliseringen og internasjonal handel. Forutsetningene for å lykkes er derfor først og fremst de grep vi gjennomfører hjemme, gjennom investeringer i kunnskap, infrastruktur og økt innsats for å fremme produktivitet og konkurransekraft.

Samtidig gir handelspolitikken viktige bidrag til disse løftene. Åpenhet for internasjonal handel bidrar til økt produktivitet gjennom overføring av teknologi og kunnskap, samt ved å øke konkurransen i produktmarkedene. Internasjonal handel øker størrelsen på markedet slik at bedriftene kan dra nytte av stordriftsfordeler. For å være en internasjonalt vellykket bedrift må en være like god eller bedre enn de andre bedriftene i de landene en opererer i, og en må ha rammevilkår som gjør det mulig å konkurrere.

Det er bred enighet om de sentrale holdepunktene for norsk handelspolitikk. Handelspolitikken er et virkemiddel for å skape verdiskaping og sysselsetting i Norge. På et overordnet plan er handelspolitikken i tillegg et viktig bidrag til å nå våre utenrikspolitiske og utviklingspolitiske mål om en fredelig verden preget av internasjonalt samarbeid og med muligheter for inkluderende, bærekraftig utvikling for alle. Regjeringens prioriteringer og veivalg innen handelspolitikken skal legge dette til grunn.

Endringene som finner sted innen norsk og global økonomi og innen organiseringen av internasjonal handel, påvirker derfor i mindre grad *hva* vi jobber for, enn *hvordan* vi jobber med handelspolitikken. I denne meldingen trekker vi derfor frem fem veivalg for arbeidet med handelspolitikk:

Styrking av WTO som forhandlingsforum (kapittel 6)

De eksisterende rammevilkårene kan ikke tas for gitt. Det multilaterale handelssystemet er av særskilt betydning for et land av Norges størrelse og åpenhet. Når WTO som forhandlingsforum ikke oppnår tilstrekkelige resultater, kan dette bidra til å svekke organisasjonens evne til å håndheve internasjonale kjøreregler for handel i fremtiden. Konsekvensen dersom WTO blir alvorlig svekket, vil mest sannsynlig være et internasjonalt handelsregime som er mer sårbart og i større grad basert på den sterkeste rett. En aktiv handelspolitikk er nødvendig for å bidra til å bevare og styrke det multilaterale handelssystemet.

Handelspolitikk langs flere spor (kapittel 7)

Antallet regionale og bilaterale frihandelsavtaler har økt betydelig de siste tiårene, mens flernasjonale avtaler har fått økt aktualitet. Det er i Norges grunnleggende økonomiske interesse at handelen liberaliseres på global basis. Norske eksportinteresser er avhengige av konkurransedyktige rammevilkår i våre viktigste markeder. Frihandelsavtaler bilateralt og gjennom EFTA er et sentralt virkemiddel for fremme av norske handelspolitiske interesser som supplement til det multilaterale. Det er nødvendig også for Norge å utnytte strategisk og aktivt mulighetene som ligger i å forhandle flere og bedre avtaler, og langs flere spor.

I tillegg har Norge viktige utestående handelspolitiske interesser også innenfor velutviklede rammeverk. Ikke minst gjelder dette sjømateksport til EU, hvor norsk markedsadgang i EU er basert på et lappeteppes av avtaler og kvoter som er tidsbegrensede. Konkurransesituasjonen for den norske sjømatnæringen forverres ytterligere etter hvert som våre viktigste konkurrentland får bedre vilkår for sin handel med EU enn det Norge har. Frihandel for sjømat til EU, norsk sjømatnærings utvidede hjemmemarked, er derfor høyt prioritert i Regjeringens handelspolitikk.

Landbruk (kapittel 8)

Landbruk står sentralt i norsk og internasjonal handelspolitisk debatt, og i internasjonale forhandlingsprosesser. Landbruk skiller seg ut i Norges handelspolitiske profil med omfattende bruk av handelspolitiske virkemidler for å støtte og skjerme jordbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien. Handelspolitikken legger viktige føringer for prisdannelse og utforming av næringsstøtte for landbrukssektoren. Åpning av landbruksmarkeder er en sentral handelspolitisk interesse for mange land, inkludert utviklingsland. Norsk landbruk tåler konkurranse på kvalitet fra andre land, og må forberedes på reduserte tollbeskyttelse og støttenivå over tid. Krav til åpning av det norske landbruksmarkedet gjennom handelsforhandlinger vil imidlertid kunne være av et omfang som vanskeliggjør oppfyllelse av nasjonale landbrukspolitiske målsettinger dersom de skulle innfris fullt ut. Defensive interesser på landbruksområdet vil derfor fortsatt tillegges vekt i handelsforhandlinger. Samtidig må slike hensyn avveies mot våre generelle handelspolitiske interesser og offensive interesser på enkeltområder.

Tjenester (kapittel 9)

Handel med tjenester får større relativ tyngde i verdenshandelen, men rammevilkårene for tjenestetehandel er mindre utviklet enn rammevilkår for varehandel. Geografisk flytter det økonomiske

tyngdepunktet seg sørover og østover, med økt vektlegging av markeder som relativt sett er mindre åpne for internasjonal handel. Åtte av ti arbeidstakere jobber i dag med tjenester i Norge, og tjenesteytende næringer har stått for en markert vekst i både verdiskaping og sysselsetting de siste tiårene. Forhandlinger om liberalisering av tjenestemarkeder er en sentral handelspolitisk interesse, både fordi tjenesteyting er viktigere for norsk økonomi, og fordi det er flere handelshindringer å ta tak i. Det er derfor en særlig viktig norsk handelspolitisk interesse å arbeide for å slutføre en ambisiøs TISA-avtale med klare og robuste rammebetingelser for handelen med tjenester.

Handelspolitikken i økonomisk diplomati (kapittel 10)

Innenrikspolitikken får flere og tydeligere kontaktflater mot handelspolitiske rammeverk etter hvert som handelsavtalene blir dypere og bredere. Åpenhet og dialog med næringsliv, sivile samfunn og berørte interesser er derfor enda viktigere enn tidligere for å sikre at handelspolitikken reflekterer helhetlige norske interesser og er samstemt med andre politikkområder.

Handelspolitikken handler ikke bare om å skape rammebetingelsene, men å anvende dem. Myndighetene kan spille en viktig rolle for å bistå norsk næringsliv gjennom handelspolitisk økonomisk diplomati.

6 Bevare og styrke det multilaterale handelssystemet

Bevaring og styrking av det multilaterale handelssystemet, er Norges primære handelspolitiske interesse. Med vår særlige avhengighet av et åpent, regelbasert og velfungerende multilateralt handelssystem er Norge blant de landene som har mest å tape på en svekkelse av WTO. WTO representerer 70 år med fremskritt gjennom regelverk, forpliktelser og samarbeid som sikrer forutsigbar, ikke-vilkårlig behandling og markedsadgang for norsk næringsliv. De to pilarene regelverk og tvisteløsning har som nevnt i kapittel 4, vist seg robuste til nå. Utdfordringen er først og fremst at manglende fremgang innen den tredje pilaren – forhandlinger – vil føre til forvitring.

Hovedårsaken til treg fremdrift i WTO de siste årene er manglende omforent forståelse av fordeling av ansvar og rettigheter mellom land på ulike utviklingsstadier. I en kompleks og dynamisk global økonomi er det vanskelig å enes om hvilke perspektiv og prioriteringer som passer inn i handelspolitiske øyeblikksbilder. De handelsavtalene som fremforhandles de kommende årene, må derfor tilpasses til og lykkes *på tross av* at verden er mer kompleks. WTO bør være en aktiv, velfungerende markeds plass for handelsavtaler ved å videreutvikle avtaleverket gjennom multilaterale, eller hvor nødvendig plurilaterale avtaler, og fungere som et nav for avtaler utenfor WTO.

En betydelig dose realisme og pragmatisme er påkrevd i norsk arbeid for å påvirke utformingen av internasjonalt handelssamarbeid. Premissene vil i stor grad bli lagt av de tyngste økonomiske aktørene. Samtidig er det viktig ikke å undervurdere Norges betydning. Sammen med likesinnede land i ulike sammensetninger er det mulig å påvirke i marginen, fremme dialog, bringe til torgs initiativ og kompromissløsninger, og å skape forståelse for våre behov og interesser.

De siste årene har det vært en tendens til sviktende ledelse fra, og lav tillit mellom, de største aktørene. I en slik situasjon er det særlig viktig at Norge og likesinnede land tar ansvar og forsøker å bygge broer. Ikke minst kan små og mellomstore land spille en viktig rolle i vedlikeholdet og fornyelsen av selve arkitekturen for multilaterale forhandlinger, inkludert hvor og hvordan man forhandler.

Endringer i selve forhandlingskonseptet fremstår i dag som en sentral forutsetning for å bevare og styrke WTO. Vi må ha evne til å prioritere hva vi vil bevare, hvordan vi vil påvirke og hvordan vi tilpasser oss endringer.

6.1 Ferdigstille Doha-runden

De fleste land innser at et Doha-mandat fra 2001 ikke gir et fullgodt svar på dagens og morgendagens handelspolitiske utfordringer. Det betyr ikke at Doha-runden har mistet sin relevans, men det synes innlysende at det er behov for justeringer. Ikke minst er behovet for å finne løsninger som bedre integrerer de fattigste landene i verdenshandelen fortsatt maktpåliggende. Tilliten til det multilaterale systemets evne til å videreutvikle internasjonale rammevilkår for handel vil dessuten bli svekket ytterligere dersom forhandlingene skrinlegges. På kort sikt er det derfor viktig å rette oppmerksomheten mot ferdigstilling av Doha-runden.

Frem mot WTOs 10. ministermøte i Nairobi i desember 2015, vil det være nødvendig å definere nye tilnærminger som peker mot realistiske løsninger innenfor det eksisterende mandatet, men tilpasset en verden i endring. Det innebærer mest sannsynlig forhandlingsløsninger som ser vesentlig annerledes ut enn de tekster og forventninger som hittil har ligget til grunn.

På et overordnet nivå er det tydelig at et grunnleggende premiss for å finne en løsning, vil være at avstanden reduseres mellom bidrag fra OECD-land og fremvoksende økonomier. Dette betyr samtidig at det overordnede ambisjonsnivået for forhandlingsløsningene langt på vei vil avgjøres av hvor store og raske skritt de fremvoksende økonomiene er villige til å akseptere for videre åpning av sine markeder. Et redusert ambisjonsnivå fremstår per i dag som mest sannsynlig.

For det andre må den reelle forhandlingsagendaen forventes å bli innsnevret. Landbruk, industrivarer og tjenester vil sannsynligvis stå i sentrum. For Norge vil det i tillegg være viktig å minne om at regelverk for handelstiltak, inkludert

målsettingene om å begrense misbruk av regelverk for anti-dumping, henger tett sammen med markedsadgangsspørsmål og bør forhandles i sammenheng.

Regjeringen vil i slutføringen av Doha-runden arbeide for løsninger som bidrar positivt til å få på plass en global handelsavtale, og prioritere nedbygging av handelshindre i andre tradisjonelle industriland og fremvoksende økonomier, med vekt på markedsadgang for industrivarer (særlig sjømat) og tjenester, styrking av regelverket, samt arbeide for en balansert løsning for landbruk som også ivaretar norske interesser.

Norge skal videre arbeide for at det ikke stilles økte krav til MUL og å bevare utviklingsdimensjonen i forhandlingene.

Den overordnede målsettingen må etter Regjeringens syn være å avslutte runden på en måte som bevarer og styrker WTO som forhandlingsarena for internasjonale handelsforhandlinger, og som åpner muligheten for nye forhandlingsrunder i WTO-format i overskuelig fremtid. En avtale som styrker WTO som forhandlingsforum, låser inne eksisterende markedsadgang og baner vei for fremtidige avtaler, vil være en betydelig seier i seg selv.

6.2 Bevare og videreutvikle et legitimt og forpliktende WTO

Ambisiøse, bindende, multilaterale avtaler innenfor WTO der dette er oppnåelig, må alltid være første prioritet for Norge. For å lykkes med multilaterale handelsavtaler i årene som kommer, er det av flere årsaker nødvendig å tenke nytt rundt forhandlinger i og i tilknytning til WTO. Uavhengig av hva som skjer videre med Doha-runden, vil det før eller senere være nødvendig å se på hvordan det multilaterale handelssystemet kan og bør videreutvikles. WTOs generaldirektør Roberto Azevedo har vært tydelig på behovet for å endre tilnærmingen til forhandlinger (WTO 2014):

I think we would all agree that we need to find an easier way of doing things. While we have seen renewed commitment to the WTO, the truth is that we must avoid repeatedly putting ourselves in this position. We have lost precious time [...] and it goes without saying that we can't wait another two decades to deliver further multilateral outcomes. We have to think about how we can operate in a more efficient way.

Handelsforhandlinger byr på krevende politiske avveininger, og er nødvendigvis tidkrevende. Nytenkning rundt forhandlinger i WTO kan ikke endre denne virkeligheten. Det er derfor viktig å ikke ty til forhastede beslutninger om forhandlinger innen det multilaterale handelssystem, og minst like viktig å holde fast ved de sterke sidene som å endre de svake.

En sentral utfordring i WTO er at konsensusprinsippet for ofte resulterer i veto. Ankepunktet mot konsensusprinsippet i en organisasjon med 161 medlemmer er at forhandlinger og beslutningsprosesser kan ta svært lang tid, vanskeliggjør enighet om forhandlingsmandat og løsninger, og ende med minste felles multiplum. Konsensus har i tillegg sin klare begrensning ved at manglende konsensus i WTO raskt kan føre til forhandlingsinitiativ *utenfor* WTO.

Regjeringens syn er at konsensusprinsippet i WTO er en grunnleggende forutsetning for det multilaterale handelssystemets legitimitet. Avtaler i WTO kan innebære endringer i folkerettslige forpliktelser for enkeltland og iverksettes gjennom endringer av nasjonale lover. Det vil være svært usannsynlig at nasjonalforsamlinger vil være villige til å ratifisere eller etterleve et avtaleverk som er vedtatt på tross av landets eksplisitte innsigelser. Avstemning knyttet til endring av avtaleverk og forpliktelser, ville derfor meget raskt undergrave det multilaterale handelssystemet. Å bevare konsensusprinsippet, samtidig som man finner nye måter å forhandle på for å forhindre at konsensus blir til veto, er derfor en sentral prioritering i arbeidet for å opprettholde et sterkt og legitimt multilateralt handelssystem.

En annen potensiell akse for nytenkning kan være graden av rettsliggjøring som gjøres gjeldende for beslutninger og avtaler i det multilaterale handelssystemet. At WTOs avtaleverk er folkerettslig bindende og kan håndheves gjennom tvisteløsningsmekanismen, er med på å gjøre det mer krevende å komme til multilateral enighet. Siden konsekvensene av brudd på etterlevelse av regelverk og forpliktelser kan være betydelige, vil de fleste medlemmer ønske stor grad av trygghet både for egen evne til, og interesse i, etterlevelse. Med målsetting om å oppnå fremgang i forhandlinger i WTO, argumenteres det derfor tidvis for å benytte mindre bindende avtaleformer (såkalt «soft law») i WTO der det ikke lykkes å oppnå enighet om bindende avtaler som gjøres gjenstand for tvisteløsning («hard law»).

I det internasjonale system er det ingen mangel på internasjonale organisasjoner hvor mindre bindende avtaler og resolusjoner fremforhandles.

Avtaler basert på «soft law» og løse forpliktelser kan spille en viktig rolle for å etablere mønsterpraksis og konstruktiv gruppepress, og kan i tillegg være et første skritt mot mer bindende avtaler. I WTO risikerer man derimot at en slik praksis gir økt innflytelse til de som ønsker minst, og en svekkelse av organisasjonens unike fortrinn. I tillegg risikerer man en overføring av makt til de største økonomiene på bekostning av de små og mellomstore.

Regjeringens syn er at en utvikling i WTO i retning av ikke-bindende vedtak vil være uheldig. Det er viktig å hegne om WTO som en organisasjon basert på bindende, håndhevbare regler for internasjonalt handelssamarbeid. Det er nettopp dette som gjør WTO unikt innen internasjonal rett og blant internasjonale organisasjoner.

6.3 Fra ensretting til tilpasning i multilaterale avtaler

Forhandlinger må tilpasses forhandlingspartenes interesser, kapasitet og behov. Et viktig fortrinn ved det multilaterale handelssystemet er like kjøreregler for alle. Like regler trenger derimot ikke innebære like forpliktelser eller tidsskjema for iverksetting. En større grad av individuell tilpasning vil sannsynligvis være nødvendig for å lykkes med multilaterale avtaler i årene fremover.

Nytenkning knyttet til agendasammensetning og kobling av forhandlingsområder er i en viss grad allerede i gang i WTO. På 8. ministermøte i 2011 ble det erkjent at ulike syn mellom medlemmene ville hindre enighet om å slutføre alle forhandlingsområdene på kort sikt, og man åpnet derfor for å innkassere enighet uten å vente på at andre forhandlingsområder var ferdigstilt. Dette ga rom for slutføringen av avtalen om handelsforenkling i 2013 og har ført til oppstart av plurilaterale forhandlingsinitiativ på tjenester og miljøvarer.

Det er nødvendig å erkjenne at brede forhandlingsrunder basert på «*single undertaking*», hvor ingenting er avgjort før alt er avgjort, kan gjøre det for vanskelig å komme til enighet i en verden i rask endring. Historisk gjennom alle GATT-runderne har imidlertid denne tilnærmingen vært avgjørende for et resultat som alle parter har vurdert som akseptabelt.

I dagens WTO er det langt større variasjon i utviklingsnivå og politisk kultur mellom medlemmene enn i det gamle GATT. Det må derfor erkjennes at fra slutten av 1990-tallet har koblingene mellom forhandlingsområder i for stor grad gitt seg utslag i taktiske veto og tungrodd kom-

pleksitet. En viss grad av kobling mellom forhandlinger vil fortsatt være nødvendig for å kunne frigjøre store nok forhandlingsgevinster til å sikre oppslutning om avtaler.

Norge vil for eksempel oppnå få gevinster i form av økt eksport gjennom forhandlinger som er utelukkende fokusert på økt markedsadgang for landbruksvarer. Ved å inkludere markedsadgang for sjømat, industrivarer og tjenester, vil resultatet derimot kunne balanseres. De kommende årene vil det likevel mest sannsynlig være nødvendig med en mer pragmatisk tilnærming til multilaterale forhandlingsagendaer, hvor koblingene blir både færre, annerledes og svakere. Større grad av fleksibilitet og tilpasning vil, i tillegg til å kunne bidra til mer effektive forhandlinger, være en bedre tilnærming for å tilpasse handelsavtaler til utviklingslands ulike behov og kapasitet.

Regjeringens syn er at heterogeniteten blant utviklingsland må gi konsekvenser for hvordan vi fremforhandler handelsavtaler. For det første er det nødvendig med økt differensiering mellom land på ulike stadier av utvikling, hvor fremvoksende økonomiene bidrar i større grad. For det andre er det nødvendig med større grad av tilpasning av forhandlingsløsninger for hvert enkelt utviklingsland. For det tredje er det viktig å frigjøre seg fra forestillingen om at den mest utviklingsvennlige handelspolitikken er at utviklingsland forplikter seg til minst mulig.

En utvikling i retning av mindre ensretting og større fleksibilitet i utformingen av multilaterale forhandlinger og avtaler er ikke uproblematisk for land som Norge. Vi risikerer å stå mer alene om å fremme norske interesser på områder der vi skiller oss ut, og kan få svekkede muligheter til å utnytte koblinger til å sikre gjennomslag. Behovet for å oppnå fremgang i WTO-forhandlinger gjør at det like fullt er nødvendig å åpne for en mer fleksibel tilnærming til multilaterale handelsavtaler. Avveiningen står ikke mellom fullkomne eller gode avtaler, men mellom gode avtaler eller ingen avtale. I tillegg vil det i mange tilfeller også være i norsk interesse at enkeltområder kan bevege seg lenger enn minste felles multiplum.

Samtidig må behovet for økt fleksibilitet balanseres mot behovet for at alle lands interesser blir reflektert i størst mulig grad. En for stor grad av fleksibilitet kan resultere i at forhandlingsområder av særlig viktighet for enkeltland eller grupper av land, blir hengende etter, på samme måte som tekstil- og landbruksektoren har blitt det frem til nå.

Økt fleksibilitet i oppbyggingen av forhandlinger innebærer samtidig behov for økt fleksibilitet i

hvordan Norge og andre land er organisert for å fremme ulike interesser i forhandlinger. De færreste land vil ha samme naturlige alliansepartnere for alle forhandlingsområder. Dette gjelder også for Norge. Det er ikke naturlig at grupperinger som er forankret i ett sett av interesser uttaler seg på vegne av Norge om andre forhandlingsområder.

For de fleste land er det derfor behov for i større grad å frigjøre seg fra fastlåste grupperinger til fordel for mer uformelle allianser. Samarbeidet mellom Benin, Burkina Faso, Mali og Chad («Cotton 4») for å få fjernet amerikanske bomullssubsidier som ødela deres bomulleksport, eller mellom blant andre Norge, USA, Chile, New Zealand m.fl. i «Friends of Fish» som jobber for å fjerne fiskerisubsidier som fører til overfiske, er vellykkede eksempler på bruk av allianser for å fremme ambisiøse forhandlingsforslag. For å oppnå størst mulig gjennomslag i forhandlinger er det derfor viktig at Norge lykkes med å fremme dialog og initiativ til allianser på tvers av fastlåste grupperinger.

6.4 Relevante multilaterale avtaler for verdiskaping og sysselsetting

Økt nasjonal og global verdiskaping og sysselsetting står i sentrum for målsettingene med handelsavtaler. For at handelsavtaler skal bidra til å økt handel, må avtalene nødvendigvis tilpasses næringslivets behov innenfor de rammene nasjonalstatene legger til grunn. Global handel og økonomi er i økende grad organisert langs komplekse globale verdikjeder. Dette innebærer at en rekke ulike handelspolitiske rammebetingelser må ses i sammenheng for best mulig å legge til rette for økt økonomisk aktivitet og handel.

Fra et verdikjedeperspektiv kan ikke markedsadgang ses adskilt fra andre forhandlingsområder. Å redusere tollsatser er viktig for å gi økte muligheter for handel, men i tillegg er selskaper avhengig av at arbeidskraft, kapital og teknologi kan flyttes på tvers av landegrenser. OECD påpeker derfor at handelsavtaler har størst innvirkning hvis de dekker så bredt omfang av globale verdikjeder som mulig. Multilaterale avtaler som dekker ikke bare varehandel, men også tema som tjenester, investeringer, konkurransepolitikk, immaterielle rettigheter og midlertidig bevegelse av arbeidskraft, vil kunne bidra til økte investeringer, vekst og jobbskaping¹.

Ulike tiltak innen handelsfasilitering, fra forenkling av dokumentasjonskrav til strømlinjeforming og effektivisering av grensekontroller, kan bidra til økt forutsigbarhet og reduserte kostnader ved handel, og dermed gjøre integrering i globale verdikjeder enklere. Forenkling og harmonisering av ulike unødvendig fordyrende standarder og reguleringer kan redusere kostnader ytterligere. Særlig er dette viktig for små og mellomstore bedrifter som ofte mangler ressurser for komplekse sertifiseringsprosesser, eller dupliserende produksjonsprosesser for å ta hensyn til ulike standarder.

En tilnærming til multilaterale avtaler som reflekterer denne kompleksiteten, kan ta form av ulike sektorinitiativ kombinert med horisontale forhandlinger for områder som vanskeligere lar seg begrense til enkeltsektorer, som handelsforenkling og konkurransepolitikk. Sammensetningen av relevante forhandlingsagendaer vil avhenge av de ulike verdikjedenes iboende behov. Som et minimum vil det i svært mange tilfeller være nyttig å se markedsadgang for varer og tjenester i sammenheng. Dette er også bakgrunnen for forslag fra EU om å inkludere miljøtjenester i forhandlingene om liberalisering av handelen med miljøvarer (EGA) – et initiativ som Norge støtter.

Behovet for å drøfte nye tema for multilaterale forhandlinger kan fremstå som lite presserende gitt dagens situasjon i WTO. Innsnevring snarere enn utvidelse av forhandlingsagendaen fremstår som mest sannsynlig på kort sikt. I tillegg har en rekke av WTOs medlemmer, ikke minst mange utviklingsland, vært tydelige på behovet for å prioritere «gamle tema» som landbruk, før man beveger seg over på nye.

På mellomlang sikt vil det derimot være nødvendig å definere en forhandlingsagenda som balanserer relevans og gevinstpotensial med realisme og behovet for inkludering. I tillegg til tema som behandles i mer detalj i andre deler av meldingen, som miljøsubsidier, arbeidstakerrettigheter og eksportrestriksjoner, er det en rekke forhandlingstema hvor det eksisterer forventninger fra næringsliv og beslutningstakere i mange land til nye eller forbedrede internasjonale rammevilkår. I mange tilfeller har regionale avtaler gått foran i utviklingen på disse områdene. Konkurransepolitikk, anti-korrupsjon, begrensninger på krav om lokalt innhold, investeringer og kapitalbevegelser er tatt inn i en rekke regionale avtaler. Dette kan gi grunnlag for konsolidering av regionale forpliktelser gjennom avtaler i tilknytning til det multilaterale handelssystemet.

¹ OECD (2013) *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains*

En utfordring i utformingen av en slik forhandlingsagenda i WTO, vil være økt kompleksitet og økte krav til kunnskap og kompetanse fra myndigheter og forhandlere. Nær kontakt og dialog med næringsliv, sivile samfunn og berørte grupper vil være avgjørende for å finne gode løsninger. Et viktig poeng vil i tillegg være at multilaterale avtaler må ha multilateral relevans. Den største gruppen i det multilaterale handelssystem er utviklingslandene. En forhandlingsagenda må derfor ikke settes sammen på en måte som i praksis blir ekskluderende.

6.5 Behovet for alternativ i WTO til regionale avtaler

Regionale avtaler, inkludert såkalte «megaregionale» avtaler, er i hovedsak en positiv utvikling sett med norske øyne, gitt vår grunnleggende interesse av økt handel internasjonalt. Samtidig må det erkjennes at det er utfordrende at en betydelig del av handelsagendaen er flyttet over til fora der Norge ikke har innpass eller innflytelse. I verste fall kan disse fungere som snublesteiner, ikke byggesteiner, for det multilaterale handelssystemet.

Dessverre er det lite sannsynlig at WTO *på kort sikt* vil kunne komme frem til multilaterale avtaler som er tilstrekkelig ambisiøse eller omfattende til å tilfredsstillere behovene for bedre handelspolitiske rammebetingelser. Bilaterale avtaler, først og fremst gjennom EFTA, vil derfor fortsatt være nødvendig for å sikre betingelser utover WTO på enkelte markeder. Samtidig har bilaterale avtaler med en rekke ulike interessante markeder for norsk næringsliv av ulike årsaker vært krevende å få igangsatt eller sluttført.

Det er derfor ønskelig for Norge at det utvikles en tredje vei for handelsavtaler som muliggjør innpass gjennom nye initiativ og modeller for flernasjonale avtaler innenfor, eller i tettest mulig tilknytning til WTO.

Globaliseringen, ikke minst gjennom fremveksten av globale verdikjeder, har skapt behov for å ta hensyn til komplekse nettverk og verdikjeder mellom et større antall land. Avtaler som tar hensyn til dette vil ofte, i fraværet av multilaterale avtaler, kunne bli regionalt forankret. TPP, RCEP og TTIP er eksempler på slike mega-regionale avtaler som, hvis de blir realisert, kan forventes å kombinere tradisjonelle markedsadgangsforhandlinger med dypere integrasjon i form av blant annet tilpassing av regelverk og standarder.

Flernasjonale avtaler innenfor, eller med tettest mulig tilknytning til WTO, er et viktig bidrag til en utvidet markeds plass for handelsavtaler. De representerer et alternativ til geografisk avgrensede regionale avtaler. Dette kan bidra til å redusere sjansene for at internasjonalt handelssamarbeid beveger seg i retning av uheldige, ekskluderende blokkdannelser. Videre kan de være en mulighet for å konsolidere eksisterende og fremtidige bilaterale og regionale avtaler, og dermed redusere fragmenteringen av internasjonalt handelssamarbeid.

TISA-forhandlingene, hvor forhandlingspartene er forventet å basere sine tilbud på sin beste frihandelsavtale, er et eksempel på en slik tilnærming. Flernasjonale avtaler kan også bidra til å frigjøre forhandlingsvilje multilateralt. Mange medlemmer vil kunne være mer villige til å prioritere forhandlingsressurser til multilaterale forhandlinger og initiativ dersom arbeidet kan tas videre plurilateralt i de tilfellene de mislykkes.

Regjeringen vil bidra til at flernasjonale avtaler som er tett knyttet opp til WTO, utvikles til å bli et effektivt, attraktivt og konstruktivt bidrag til mest mulig multilaterale løsninger. Samtidig må slike avtaler ikke føre til en svekkelse av WTO. Det er derfor viktig å forankre norske prioriteringer for flernasjonale avtaler i våre bredere interesser i et åpent, inkluderende og regelbasert internasjonalt handelspolitisk samarbeid.

En forutsetning for å knytte flernasjonale avtaler tettest mulig opp til, og aller helst innenfor WTO, er at det bygges tillit mellom medlemmer. Mange land er i dag skeptiske til at det inngås flernasjonale avtaler, med eller uten egen deltakelse. Dette er likevel en oppfatning som synes å være i endring, ikke minst som et resultat av at stadig flere ser utfordringene ved å bli stående utenfor mega-regionale avtaler. At Kina viser interesse for å ta del i ulike plurilaterale prosesser som miljøavtalen, videreutvikling av informasjonsteknologiavtalen, TISA og avtalen om offentlige anskaffelser, kan bidra til å påvirke flere til å følge etter.

WTO-regelverket krever konsensus for å innlemme flernasjonale avtaler i WTO-paraplyen. Det er derfor nødvendig å finne mekanismer som gir forutsigbarhet for at slike avtaler vil bli akseptert av det bredere medlemskapet. Det er grunn til å anta at forutsetningene for multilateral aksept for flernasjonale avtaler i stor grad sammenfaller med norske interesser, når det gjelder deltakelse, åpenhet og differensiert behandling av utviklingsland.

Hvorvidt fordelene ved avtalene skal gjøres gjengelig for de som ikke deltar vil avhenge av hvilket område som forhandles. I WTO er det alle-

rede ulike modeller. Informasjonsteknologiavtalen (ITA) gjør tollreduksjonene tilgjengelige for samtlige medlemmer, mens fordelene i Avtalen om offentlige anskaffelser (GPA) kun er tilgjengelige for de som deltar. For å oppfordre til størst mulig deltakelse og unngå gratispassasjerer vil det i mange tilfeller ikke være hensiktsmessig at tunge økonomiske aktører som velger å stå utenfor avtalene får ta del i fordelene. Avtalene bør likevel fortrinnsvis åpne for at innrømmelser som gis til medlemmer også blir gjort tilgjengelig for alle minst utviklede land, uten krav om motytelser, uavhengig av hvorvidt de deltar i forhandlingene.

I utformingen av flernasjonale avtaler vil Regjeringen legge følgende prioriteringer til grunn:

For det første må motivasjonen for flernasjonale avtaler ikke være ekskludering av enkeltland eller grupper av land, men komme som en konsekvens av at enkelte ikke ønsker å delta. Norge vil derfor støtte deltakelse fra ethvert land som demonstrerer vilje og evne til å oppfylle målsettingene for de flernasjonale forhandlingene hvor vi selv deltar.

For det andre bør avtalene ivareta utviklingsdimensjonen i det multilaterale handelssamarbeidet, og åpne for særbehandling av utviklingsland

basert på individuell tilpasning. Kapasitetsbygging og teknisk assistanse bør være en integrert del av forhandlingene og avtalene der dette er relevant for å bistå ikke-medlemmer som ønsker å opparbeide kapasitet og evne til å delta.

For det tredje er det viktig at slike avtaler representerer en betydelig andel av handelen og handelsinteressene innen det området som forhandles, for å unngå at flernasjonale avtaler bidrar til en uheldig fragmentering av internasjonalt handelssamarbeid. For eksempel representerer deltakerne i TISA-forhandlingene rundt 2/3 av handelen med tjenester, mens ITA-medlemmene dekker hele 97 prosent av handelen med informasjonsteknologi.

For det fjerde må veien til fremtidig multilateralisering gjøres kortest mulig. Det multilaterale avtaleverket bør legges til grunn som utgangspunkt for forhandlingene i de tilfellene flernasjonale avtaler overlapper med eksisterende avtaleverk. Dette er for eksempel tilfellet med TISA-forhandlingene, hvor WTOs tjenesteavtale (GATS) er utgangspunkt. Flernasjonale avtaler bør forhandles i tettest mulig tilknytning til WTO, for å ivareta tverrgående hensyn og muliggjøre koblinger mellom multilaterale og flernasjonale forhandlingsprosesser.

7 Prioriteringer og avveininger for åpning av markeder

Regjeringen vil arbeide for en friere handel og føre en offensiv handelspolitikk som vektlegger Norges interesser. Målsettingen er å etablere avtaler som gir størst mulig bidrag til norsk verdiskaping, samtidig som vi bidrar til global verdiskaping og bærekraftig utvikling. Handelsavtaler er en mulighet til å forme globaliseringen gjennom internasjonalt samarbeid.

Moderne handelsavtaler omfatter langt mer enn tradisjonelle markedsadgangsspørsmål, fordi rammevilkårene for internasjonal handel er mer omfattende og sammensatt enn toll og restriksjoner på grensen. Det er i Norges interesse å være blant landene som ligger i front med å utvikle moderne handelsavtaler som dekker bredden av handels- og handelsrelaterte virkemidler. De handelsavtalene vi inngår multi-, pluri- og bilateralt, bør speile den økonomien vi lever i, og legge til rette for et internasjonalt handelssamarbeid som er mest mulig åpent, rettferdig og forutsigbart.

Norske eksportinteresser har nytt godt av konkurransedyktige rammevilkår i våre viktigste markeder. Et viktig utestående spørsmål er likevel betingelsene for markedsadgang for sjømat til vår viktigste handelspartner, EU. Tidsavgrenset og ufullstendig markedsadgang er ikke tilstrekkelig eller tilfredsstillende. Ved at EU inngår en rekke ambisiøse handelsavtaler hvor Norge står på utsiden, utfordres også konkurransesituasjonen for norsk sjømateksport ytterligere. Å sikre fullverdig markedsadgang til EU-markedet for norsk sjømat er derfor en viktig prioritet.

Frihandelsavtaler bilateralt og gjennom EFTA er et sentralt virkemiddel for fremme av norske handelspolitiske interesser som supplement til det multilaterale handelssystemet. Kombinasjonen av treg fremdrift multilateralt og høyt aktivitetsnivå regionalt i fremforhandling av handelsavtaler gjør det viktigere enn noensinne å arbeide aktivt for å fremme norske handelsinteresser gjennom frihandelsavtaler. Potensialet for gevinster for norske eksportnæringer gjennom nye frihandelsavtaler er betydelig: Norge står uten frihandelsavtaler med 6 av verdens 10 største økonomier.

Regjeringen vil arbeide for å sikre norske bedrifter økt markedsadgang og bedre forutsig-

barhet for eksport av varer, tjenester og investeringer og å bidra til stabile globale økonomiske og politiske rammevilkår for økonomisk vekst og utvikling.

7.1 En bred forhandlingsdagsorden

En kompleks global økonomi kjennetegnet av globale verdikjeder gjør det naturlig å arbeide for en bred forhandlingsagenda der reduksjon av handelshindre ses i sammenheng på tvers av tradisjonelle forhandlingstema. Forhandlingstemaene som gjengis nedenfor ligger til grunn for arbeidet multilateralt og med handelsavtaler generelt, og er ikke ment å være uttømmende.

Økt *markedsadgang for varer* er fortsatt en helt sentral prioritet i norske handelspolitiske interesser. I frihandelsavtaler er Norges utgangspunkt at partene skal eliminere all toll for industrivarer, inkludert sjømat og marine produkter. Norge bør oppnå minst like gode vilkår som andre land motparten har frihandelsavtaler med. Nye, viktige markeder i fremvoksende økonomier er i mange tilfeller mer lukket for norsk eksport enn tradisjonelle handelspartnere. Samtidig skiller Norge seg ut ved at flere av våre viktigste eksportprodukter fortsatt er gjenstand for betydelige tollbarrierer også i industrialiserte land. Dette innebærer at markedsadgang til viktige markeder som USA, EU og Japan må prioriteres høyt.

De varene som Norge har størst eksport av til verdensmarkedet, prioriteres. Sjømat er blant de viktigste produktene, både grunnet størrelsen på eksporten og fordi sjømat og marine produkter ofte møter høyere tollsatser enn tradisjonelle industrivarer. Videre vektlegges økt handel med miljø- og klimavennlige varer og teknologier. Landbruk er et sensitivt område for Norge i handelspolitikken, og Regjeringen vektlegger å opprettholde et handlingsrom som muliggjør et levedyktig landbruk (se kapittel 8).

Norge arbeider aktivt i WTO for å stramme inn på regelverket om *handlestiltak*¹ med mål om å redusere muligheten for å anvende og misbruke slike tiltak. De siste tiårene har man sett en

økende bruk av blant annet antidumpingregelverket, både når det gjelder antall tiltak og antall land som anvender regelverket. Erfaringen er at det lett kan misbrukes. Norge har i liten grad foretatt antidumpingundersøkelser, og har ikke iverksatt slike undersøkelser eller tiltak siden WTO ble opprettet. Deler av norsk fiskeeksport har derimot blitt møtt med anti-dumpingtiltak i EU (laks/ørret) og USA (laks). I frihandelsavtaler ønsker Norge primært å forby bruken av anti-dumpingtiltak (som gjort bl.a. i avtalene med Hongkong, Ukraina og Chile), sekundært å stramme inn på WTO-regelverket for anti-dumpingtiltak (som i avtalen med Costa Rica, Panama og Guatemala).

Regelverk for anvendelse av *Veterinære og plantesanitære tiltak (SPS)* har ikke vært gjenstand for forhandlinger i Doha-runden, men berører norske interesser i betydelig grad og er derfor et viktig forhandlingstema i Norges frihandelsavtaler. Norge er en av verdens største eksportører av sjømat og er avhengig av et forutsigbart regelverk for sjømathandel. Vi møter i større grad veterinære handelshindre i ulike markeder og må sikre våre eksportinteresser i pågående og nye avtaler. I dette arbeidet tar vi sikte på å sikre norske offensive handelsinteresser gjennom et oppdatert modellkapittel på SPS-området.

Eksportrestriksjoner svekker forutsigbarheten for norsk næringsliv med behov for import, og vil ofte fungere som en subsidie av innsatsvarer i konkurrerende produksjon. Norge legger derfor vekt på i størst mulig grad å begrense muligheten for å benytte eksportrestriksjoner i internasjonale handelsforhandlinger. I tillegg har eksportrestriksjoner gitt uheldige utslag for matsikkerheten i sårbare land (se kapittel 8).

Handel med tjenester omhandles i kapittel 9. Norske tjenestetilbydere som er konkurransedyktige på verdensmarkedet, opererer i sektorer som energirelaterte tjenester (offshoremarkedet), skipsfartstjenester (transport- og offshoremarkedet), telekommunikasjonstjenester (mobiltelefoni), finansielle tjenester (sjø- og energiforsikring), forretningstjenester (ingeniører, rådgivere osv.). Disse sektorene vektlegges i forhandlinger. Det legges vekt på å tilrettelegge for handelsforpliktelse for hele verdikjeden av tjenester innenfor hver av de norske prioriterte næringsklyngene. Avtalenes bestemmelser om handel med tjenester skal inkludere bestemmelse om unntak for offentlige tjenester.

Investeringer i utlandet blir også stadig viktigere for norske bedrifter. Norge ønsker å inngå avtaler som inneholder bestemmelser om markedsadgang for investeringer også utenfor tjenestesektoren. Bestemmelsene bør sikre stabile og forutsigbare rammebetingelser, blant annet gjennom rett til nasjonal behandling og rettigheter knyttet til bosetting av nøkkelpersoner i forbindelse med etablering, innenfor rammen av vertslandets nasjonale rett. Norge vil videre vurdere mulighetene for å bidra til forhandlingsinitiativ i egnede fora som videreutvikler regelverk for å begrense uheldig praksis med krav til lokalt innhold.

Regjeringen ønsker å øke bruken av bilaterale investeringsavtaler, såkalte *BITs*, der dette er hensiktsmessig. Hovedformålet er å beskytte norske investeringer i utlandet, spesielt i land der den politiske og økonomiske situasjonen er ustabil, og å sikre at norske bedrifter kan konkurrere på lik linje med bedrifter fra andre land. Det er også et viktig hensyn at avtalene skal fremme investeringer i utviklingsland og bidra til økonomisk utvikling i disse landene. Norge har ikke inngått *BITs* siden midten av 90-tallet. Det har vært gjort mange forsøk på å løse de rettslige og politiske problemene slike avtaler reiser. Det er sterke og beskyttelsesverdige interesser som står mot hverandre; investors behov for vern og staters rett til å regulere på eget territorium. Det pågår nå et arbeid med å utarbeide et nytt mandat for investeringsavtaler.

Når tollsatser gradvis blir redusert, vil også *handelsfasilitering* bli relativt viktigere for å redusere transaksjonskostnadene i internasjonal handel. For å lette handelen og bidra til godt styresett er det ønskelig med bestemmelser om forenklede prosedyrer knyttet til varetransport, herunder disiplinere bruken av gebyrer og sektoravgifter knyttet til inn- og utførsel. Norge vektlegger arbeid for å sikre tilgjengelige og forståelige regler, hindre korrupsjon og fremme forutsigbarhet og rettssikkerhet. Frihandelsavtalene setter minimumsstandarder for å unngå for ressurskrevende tollbehandling. Eksempler på dette er at tollvesenets prosedyrer baseres på vedtatte internasjonale standarder, at importører på forhånd kan be om informasjon om tollsatser og gebyrer og at gebyrer skal begrenses til kun å dekke de reelle kostnader. Slike krav til deklarerer og tollkontroll gir importører og eksportører økt forutsigbarhet og fjerner unødvendige handelshindre.

Konkurranseregler søker å hindre skadelig adferd som kan påvirke handelen mellom avtalepartene. Det hjelper lite med tollfritak eller redu-

¹ Med handelstiltak menes her anti-dumpingtiltak, utjevningstiltak, globale og bilaterale beskyttelsestiltak.

sert toll for norske bedrifter inn til et land dersom konkurransebegrensende adferd i praksis gjør det vanskelig å komme inn på markedet. I tillegg reduserer konkurranseregler behovet for antidumpingregler. Det er derfor ønskelig med konkurranseregler i frihandelsavtalene.

Bestemmelser for *offentlige anskaffelser* skal bygge opp under Norges offensive interesser for økt markedsadgang og åpenhet om offentlige anskaffelser. Avtaler som inngås skal ligge innenfor norsk regelverk og holde åpent muligheten for at innkjøper kan stille krav utfra visse nærmere definerte samfunnsmessige hensyn som for eksempel nasjonal sikkerhet, helse og miljø.

Immaterialrettigheter gir innehaveren sterke fortrinn fordi de gir enerett til å utnytte det som gjør bedriftens produkter eller produksjonsprosesser unike. De gir også bedriften et bedre utgangspunkt for å forhandle om finansiering av utviklingskostnader, for å inngå lisensavtaler og for å være attraktiv som teknologipartner og investeringsobjekt. Beskyttelse av immaterialrettigheter gir bedrifter større mulighet til å sikre seg lønnsomhet av sine investeringer og bidrar dermed til å gjøre det mer forsvarlig å satse på risikofylte langsiktige investeringer i innovasjon. Formålet med å inkludere bestemmelser om immaterialrettigheter i frihandelsavtalene er å sikre norske aktører effektivt vern av deres rettigheter. Det er like viktig å sikre at vernet kan håndheves effektivt, som å sikre et høyt beskyttelsesnivå.

Regjeringen legger vekt på at avtalene som inngås, understreker målsettinger om å respektere grunnleggende menneskerettigheter og promotere bedriftenes samfunnsansvar, bærekraftig utvikling og god offentlig forvaltning. Avtalene bør forankres i forpliktelser til å etterstrebe en bærekraftig utvikling og anerkjenne viktigheten av at politikken for handel, miljø og arbeidstakerrettigheter henger sammen og er gjensidig støttende. Det er blant annet enighet i EFTA om å fremme forslag til kapittel om handel og bærekraftig utvikling i frihandelsavtaler.

7.2 Fullverdig markedsadgang for norsk sjømateksport til EU

Sjømatnæringen er Norges tredje største eksportnæring, og stod for 16,5 prosent av norsk fastlandseksport i 2013. EU er Norges viktigste sjømatmarked – 60 prosent av norsk sjømateksport går til EU. Norge er EUs viktigste leverandør av sjømat og har en markedsandel på 20 prosent av EUs

totalimport, langt foran andre sjømatleverandører som for eksempel Kina, Island, USA og Canada.

Selv om EU kan sies å være sjømatnæringens utvidede hjemmemarked, møter Norge handelsbarrierer i form av toll som øker med bearbeidingsgraden, og et komplekst nettverk med nær 50 bilaterale tollfrie kvoter som næringen må forholde seg til. Målet i verdi er andelen av sjømateksporten som møter toll i EU, på omtrent 70 prosent. Den totale tollbelastningen er i dag på mellom 750 millioner og 1,1 milliarder kroner årlig avhengig av utnyttelsesgraden for de tilgjengelige tollfrie kvotene.

Utviklingen i EUs handelspolitikk med stadig flere frihandelsavtaler, som for eksempel med Canada, vil bety at de fordelene Norge i dag har i EU, undergraves og at konkurransesituasjonen tilspisser seg i årene fremover.

Verken EØS-avtalens protokoll 9, som regulerer handel med fisk og fiskevarer, eller frihandelsavtalen fra 1973 sikrer sjømatnæringen nulltoll på EU-markedet. Viktige konkurrentland som Island, Færøyene og Grønland har allerede bedre vilkår for viktige produkter (bl.a. reker og pelagisk fisk) på EU-markedet enn Norge. Færøyene og Chile har nulltoll på laks i sine avtaler med EU, mens Norge følger MFN-toll fra 2 prosent – som øker med bearbeidingsgraden. Island har nulltoll på reker, som i årevis har ført til handelslekkasje ved at norske fartøy har landet reker på Island for bearbeiding til EU. Nylig er det også fremkommet at Canada vil få frihandel på fisk i sin frihandelsavtale med EU. Dette vil bety at Canada etter en overgangsperiode får nulltoll på reker som i dag ilegges 20 prosent toll. Også USA vil kunne få tilsvarende lettelser hvis man blir enige om en frihandelsavtale.

Når det gjelder handel med sjømat, er disse på samme måte som landbruk unntatt EØS-avtalens hovedbestemmelser, både når det gjelder fri flyt av varer og generelle bestemmelser om konkurranse og statsstøttere. EØS-avtalen gir derfor ingen beskyttelse mot at EU iverksetter antidumping og subsidietiltak mot norsk sjømatnæring. EØS-avtalen forbyr i utgangspunktet anvendelse av handelstiltak, men forbudet begrenses til de sektorer der EUs regelverk er fullt ut innarbeidet i avtalen. Det hadde som konsekvens at EU fra 1990 og frem til at Norge vant frem mot EU i WTO i 2008, innførte en rekke antidumping og subsidietiltak mot norsk lakse- og ørretnæring. Selv om terskelen for nye EU-tiltak ble hevet ved at Norge vant frem på viktige prinsipielle spørsmål, gir EØS-avtalen ingen beskyttelse mot nye handelstiltak mot norsk havbruksnæring og skaper slik

usikkerhet for en av Norges viktigste eksportnæringer.

Norges avtaler med EU om handel med sjømat inneholder ikke som på landbruksområdet, bestemmelser om progressiv liberalisering av handelen. EØS-avtalen har en protokoll 46 som åpner for økt samarbeid på fiskerisektoren, men dette er ikke en substansiell forpliktelse verken for EU og Norge.

Dette betyr at forhandlingene om EØS-bidrag og de parallelle femårige gjennomgangene av de tidsbegrensede «kompensasjonskvotene» som er fremforhandlet etter utvidelsene av EU/EØS etter 2004, i praksis er det eneste virkemiddelet for å sikre næringen bedre markedsadgang i EU. Forutsigbarheten for norsk sjømateksport blir i tillegg skadelidende ved at disse tidsbegrensede kvotene ikke videreføres før det er enighet med EU om å forlenge dem.

Unntakene fiskerisektoren har fra EØS-avtalens bestemmelser om fri etablerings- og investeringsrett og tilgangen til fiskeressurser i norske farvann påvirker muligheten for å oppnå full frihandel med fisk. I tillegg er det ulike syn på i hvilken grad muligheten for frihandel for sjømat også begrenses av at enkelte medlemsland i EU kan se innrømmelser for handel med sjømat i sammenheng med norsk vilje til innrømmelser for handel med landbruksvarer i bl.a. artikkel 19-forhandlingene. For Regjeringen er en slik kobling ikke naturlig i de pågående forhandlingene.

Norge har i alle frihandelsforhandlinger målsetting å oppnå frihandel for fisk. Regjeringen vil gi økt prioritet til arbeidet for å sikre frihandel for sjømat til EU-markedet.

7.3 Frihandelsavtaler gjennom EFTA eller bilateralt

Gjennom frihandelsavtalene skal norsk næringsliv sikres økt markedsadgang og forutsigbarhet i rammevilkårene for eksport av varer og tjenester og for utenlandsinvesteringer. Det legges samtidig til grunn at frihandelsavtalene ikke skal begrense nasjonalt handlingsrom på viktige politikkområder. Frihandelsavtalene skal bidra til det overordnede målet om bærekraftig utvikling for Norge og verden.

Frihandelsavtalene skal bygge opp under Norges multilaterale handelspolitikk, være mer offensive enn WTO-forpliktelsene og bidra til utviklingen av WTO-regelverket i ønsket retning. Avtalene skal oppfylle Norges forpliktelser i WTO, herunder oppfylle kravene som stilles til frihandelsav-

Boks 7.1 Konsekvenser av toll på norsk fisk inn til EU

Norsk sjømat har i dag tollpreferanser i hvitfisksektoren (bl.a. torsk, hyse, sei) som følge av det såkalte «Fiskebrevet» av 1973 og Protokoll 9 i EØS-avtalen. EU opprettholder samtidig høy toll på viktige norske eksportprodukter som laks, sild, makrell og reker. Røkt laks møter toll på 13 prosent, mens sild og makrell møter toll på 15–20 prosent avhengig av bearbeidingsgraden og fryste, pillede reker møter toll på 7,5 prosent.

Toll på norsk fisk i EU – utvalgte produkter

Laks	2 % – 13 %
Sild	3 % – 20 %
Makrell	3 % – 25 %
Reker	7,5 % – 20 %
Kamskjell	2,4 % – 8 %
Sjøkreps	12 % – 20 %

Norge har oppnådd omtrent 50 bilaterale tollfrie kvoter i såkalte kompensasjonsforhandlinger med EU, som finner sted som følge av EUs utvidelser og tilsvarende bortfall av norske frihandelsavtaler. Disse bidrar til bedre handelsvilkår, men mange av de tollfrie kvotene er tidsbegrenset og innskrenker handelen. Høye tollsatser på bearbejdede produkter og volumet på flere av de tollfrie kvotene påvirker hva slags bearbeidingsindustri man kan ha i Norge og hva som kan være lønnsomt å eksportere. Det er naturlig nok flere variabler som påvirker muligheten for bearbeidning i Norge, men grunnlaget for å utvikle industrien svekkes ved at nærmest all bearbejdet fisk utenfor hvitfisksegmentet møter høy toll inn til EU. For eksempel betyr 13 prosent toll på røkt laks i EU at det er svært vanskelig å produsere røkelaks i Norge for eksport til EU.

taler. På områder som omfattes av WTO-regelverket eller hvor det pågår forhandlinger i WTO, skal det være samsvar i frihandelsavtalene med norske posisjoner i WTO. Norge skal ønske velkommen og støtte prosesser i WTO som kan føre til en multilateralisering av fordeler fremforhandlet gjennom frihandelsavtaler.

Norge vil fortsette å forhandle frihandelsavtaler gjennom EFTA når det er mulig. Hovedårsaken er at EFTA samlet sett fremstår som et større

marked og som en mer interessant handelspartner. Ressurshensyn gjør også at det er fordelaktig for Norge å forhandle frihandelsavtaler gjennom EFTA. EFTA har et velfungerende sekretariat som utgjør et positivt bidrag i forberedelse og gjennomføring av forhandlinger. Videre har EFTA-statene samlet sett større humankapital, kompetanse og ressurser til gjennomføring av forhandlinger enn Norge alene. Det har i tillegg en selvstendig utenrikspolitisk betydning at EFTA-samarbeidet opprettholdes.

Der hvor det ikke er aktuelt å forhandle gjennom EFTA, må Norge ut fra en totalvurdering vurdere å gjennomføre bilaterale forhandlinger med prioriterte land. Per i dag er dette kun tilfelle for de avbrutte frihandelsforhandlingene med Kina. EFTA består av fire stater som må enes om hvilke land EFTA skal forhandle med, og hvilke felles posisjoner som skal legges til grunn. Alle EFTA-statene må derfor vise vilje til kompromisser for at tredjelandsamarbeidet i EFTA skal fungere.

Det er en realitet at flere av landene der en frihandelsavtale vil kunne gi størst utbytte for Norge er eksportører av landbruksvarer. Det må påregnes at disse landene vil kreve markedsadgang for slike varer som vil kreve omstilling i Norge. Det representerer et dilemma at en kan anta at Norge vil oppnå størst innrømmelser for eksport gjennom frihandelsavtaler med disse landene dersom vi er villig til å imøtekomme slike krav i større grad enn det som har vært vanlig til nå. Det er verdt å merke seg at andre G10-land har vært i stand til å forhandle frihandelsavtaler med store landbrukseksportører, eksempelvis trådte frihandelsavtalen mellom Sør-Korea og USA i kraft i 2012 og i juli 2014 undertegnet Japan og Australia en frihandelsavtale.

7.3.1 Fremtidige frihandelsforhandlinger

Når man vurderer hvorvidt et nytt land skal prioriteres for oppstart av forhandlinger om en frihandelsavtale, vektlegges kriterier som eksisterende handel, et lands økonomiske vekst, markeds potensial for norsk næringsliv, samt våre defensive interesser. Man vurderer også hvilke handelshindringer norsk eksport møter og i hvilken grad disse kan bli redusert som følge av en frihandelsavtale, og om en avtale vil kunne begrense eller bidra til å hindre muligheten for at nye handelshindre blir etablert.

Stadig flere land inngår frihandelsavtaler. Dersom for eksempel EU, USA og Chile inngår frihandelsavtaler med land der norske bedrifter har næringslivsinteresser, vil norske bedrifter bli dår-

ligere stilt i forhold til sine utenlandske konkurrenter. I vurderingen av hvilke land Norge skal forhandle med, må derfor norske bedrifters interesser og deres konkurransesituasjon vektlegges, offensivt og defensivt, herunder behovet for å sikre markedsadgang på lik linje med bedrifter etablert i viktige konkurrentland.

På samme måte vil potensielle frihandelspartnere vurdere potensielle kostnader og gevinster ved å inngå avtaler med Norge og EFTA. Interesse for å forhandle, og vilje til å gi innrømmelser, må være til stede på begge sider for at forhandlinger skal komme i gang.

Fremveksten av regionale- og interkontinentale frihandelsavtaler tilsier at Norge og EFTA i større grad enn tidligere bør vurdere å inngå frihandelsavtaler med regionale sammenslutninger. Hovedfordelen for norsk næringsliv med en regional tilnærming vil være at en enkelt avtale åpner opp et betydelig større marked, og at bedriftene kan betjene hele markedet basert på ett felles regelsett.

Utenriks- og utviklingspolitiske målsettinger inngår også i vurderingen av hvorvidt Norges samlede interesser er tjent med at det innledes forhandlinger om frihandelsavtale med et bestemt land. Regjeringen ønsker å øke handelen med utviklingsland. Frihandelsavtaler legger til rette for økt samhandel og økonomisk samarbeid, noe som er positivt for et lands økonomiske vekst og utvikling. Vesentlige utenrikspolitiske faktorer, eksempelvis styresett og politiske forhold i et land, samt i hvilken grad det aktuelle landet respekterer demokratiske prinsipper og menneskerettigheter, vektlegges ved valg av frihandelspartner.

Blant de landene vi ikke har inngått handelsavtaler med, er USA, Kina, Russland, Japan og Brasil våre største handelspartnere, fulgt av Australia, Nigeria, Taiwan, Angola, Malaysia, India og Thailand.

Regjeringen vil prioritere arbeidet for oppstart av forhandlinger med viktige handelspartnere som vi ennå ikke har avtaler med, samt vurdere mulighetene for å etablere frihandelsavtaler med regionale sammenslutninger.

USA

USA er Norges nest største handelspartner etter EU. I 2012 eksporterte Norge varer og tjenester for 66,7 milliarder kroner. Spørsmålet om en frihandelsavtale mellom Norge/EFTA og USA har blitt aktualisert som følge av at EU og USA har

Tabell 7.1 Norges største eksportmarkeder for varer og tjenester i 2013

	Land	Eksport av varer og tjenester 2013 (mill. kr)	Frihandelsavtale
1	EU27	877 400	Ja
2	USA	60 822	Nei
3	Kina	21 979	Nei
4	Sør-Korea	19 483	Ja
5	Singapore	17 537	Ja
6	Brasil	12 411	Nei
7	Canada	12 168	Ja
8	Russland	10 539	Nei
9	Japan	10 223	Nei
10	Australia	7 181	Nei

Kilde: SSB, utenriksregnskapet.

startet forhandlinger om TTIP. Et slikt partnerskap kan få store ringvirkninger for Norge.

USA har relativt lave tollsatser, særlig på industriområdet. Likevel er det grunn til å anta at norsk industri som følge av TTIP, vil få en konkurransemessig ulempe fordi mange norske eksportvarer opplever høy priskonkurranse på det amerikanske markedet. Konkurransesituasjonen for norsk fiskeeksport blir sannsynligvis betydelig forverret av TTIP, all den tid Norge ikke har tollfrihet for fiskeeksport til hverken EU eller USA. For både industrivarer og fisk vil det være svært viktig å sikre norske bedrifter tilsvarende rammevilkår som det EU og USA oppnår gjennom TTIP.

Det vil bli foretatt utredninger av økonomiske virkninger for Norge før det tas stilling til om det skal innledes forhandlinger med USA. Mens en frihandelsavtale med USA forventes å kunne gi gevinster for store deler av norsk økonomi, må det påregnes omstillingskostnader for norsk landbruk dersom det gis innrømmelser på landbruk i en eventuell avtale.

ASEAN

ASEAN² har mer enn 600 millioner innbyggere. Samlet BNP anslås til 2 356 milliarder USD, noe som tilsvarende verdens åttende største økonomi. Gjennomsnittlig vekst i regionen er i perioden 2013–2017 anslått til 5,5 prosent, noe som tilsvarende vekstraten før finanskrisen (2000–2007).³ ASEAN arbeider nå for å styrke integrasjonen og

det synes som en reell mulighet at et indre marked for varer, tjenester, kapital og investeringer (ASEAN Economic Community (AEC)) vil være etablert innen 2020.

ASEAN-regionen har den største konsentrasjonen av norske bedrifter utenfor Europa. Samlet er ASEAN Norges nest viktigste handelspartner i Asia etter Kina. Et tettere integrert ASEAN taler for at EFTA bør vurdere å supplere det bilaterale sporet i regionen med en frihandelsavtale med ASEAN. ASEANs markedsstørrelse, muligheten for kumulasjon av innsatsfaktorer fra hele ASEAN, mulighet for bedre handelsvilkår enn det man kan oppnå i de bilaterale forhandlingene, utviklingen av ASEAN som en handelsblokk og sannsynligheten for en fremtidig EU-ASEAN-handelsavtale, tilsier at Norge bør gi høy prioritet til en frihandelsavtale med ASEAN. Norge har derfor tatt initiativ til at EFTA og ASEAN etablerer et handelspolitisk samarbeid.

MERCOSUR (Brasil)

Norges viktigste handelspartner blant MERCOSUR-statene⁴ er Brasil, med en norsk eksport av varer og tjenester på over 13 milliarder kroner i 2012. Brasil er Sør-Amerikas klart største økonomi og har et betydelig langsiktig vekstpotensial. MERCOSUR-statene anvender relativt høye tollsatser for industrivarer og fisk, og det er mye luft i landenes WTO-bindinger, både for varer og tjenester. Potensialet for økt norsk eksport vurderes derfor som stort.

² ASEAN består av Brunei, Filippinene, Indonesia, Kambodsjia, Laos, Malaysia, Myanmar, Singapore, Thailand og Vietnam

³ OECD (2013) Southeast Asian Economic Outlook 2013

⁴ MERCOSUR består av Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay og Venezuela.

Norsk næringsliv etterlyser i økende grad en frihandelsavtale med Brasil. Norsk teknologi og kompetanse på offshorevirksomhet etterspørres av Brasil, men dersom EU og MERCOSUR sluttfører forhandlingene om en frihandelsavtale kan det få negative følger for en rekke norske bedrifters konkurransevne, herunder også for norsk offshorevirksomhet i Brasil. Brasil er nest største marked for norske oljeserviceselskaper etter Sør-Korea, med en omsetning på over 30 milliarder kroner i 2013⁵. Handel med tjenester utgjør en viktig del av leverandørindustriens marked. Både når det gjelder energirelaterte tjenester og skipsfartstjenester vil en forhandlingsprosess kunne gi vesentlige forbedringer som følge av avtalefestet markedsadgang.

MERCOSUR har offensive interesser for eksport av landbruksvarer og det forventes vidtrekkende krav på området. Landbrukspolitiske hensyn tilsier at det vil være behov for en mer omfattende utredning av økonomiske virkninger for Norge før man beslutter om man ønsker å inngå en frihandelsavtale med MERCOSUR eller Brasil.

Japan

Japan er verdens tredje største økonomi og en befolkning med høy kjøpekraft. Norge og Japan har en betydelig samhandel for varer på over 22 milliarder kroner i 2014. Japan har en lav gjennomsnittlig anvendt tollsats på 2,5 prosent, men fisk står overfor betydelige høyere tollsatser. Japan deltar i forhandlingene om TPP. EU og Japan har innledet forhandlinger om en frihandelsavtale som vil føre til at norsk næringsliv får dårligere konkurransevilkår enn sine europeiske konkurrenter.

EFTA-forhandlinger er uaktuelt med Japan, fordi Sveits allerede har en frihandelsavtale med Japan. Det har til nå ikke lyktes Norge å vekke japansk interesse for en frihandelsavtale. Norge har betydelige interesser innen sjømat, skipsfart og ingeniørtjenester. Videre er det muligheter for å styrke samarbeidet innenfor energirelaterte tjenester, herunder offshore vindkraft. Markedsstørrelsen og eksisterende handelshindre tilsier at en frihandelsavtale vil bidra til økt norsk eksport.

Australia

Norge eksporterte i 2013 varer og tjenester til Australia for over 7 milliarder kroner. Handelen

med Australia har vokst de senere årene som følge av utbyggingen av petroleumssektoren i landet, og er et viktig marked for norsk petroleumsrettet leverandørindustri. Eksporten for produkter og tjenester til australsk petroleumssektor forventes å fortsette å øke i årene fremover.

Den betydelige handelen og landets markedsstørrelse tilsier at en frihandelsavtale vil gi et positivt bidrag til økt norsk eksport av varer og tjenester. Norsk vareeksport står i dag overfor toll på de fleste produkter som eksporteres, selv om tollsatsene i gjennomsnitt er lave.

Også fra Australia må vi regne med betydelige krav om markedsadgang for landbruksvarer. Det vil være behov for en mer omfattende utredning av økonomiske virkninger for Norge før man beslutter om man ønsker å inngå en frihandelsavtale med Australia.

Afrika

I dag har EFTA frihandelsavtaler med de nordafrikanske landene Egypt, Marokko og Tunisia. I sør har EFTA frihandelsavtale med SACU. Afrika, og særlig Afrika sør for Sahara, er i dag et vekstmarked. Flere av verdens raskest voksende økonomier er i Afrika, og handelen mellom Norge og land som Angola, Ghana, Kenya, Tanzania og Nigeria er raskt økende. Det er klart at det er et stort potensial for å ytterligere øke handels- og investeringsstrømmene mellom Norge og disse landene.

Alle afrikanske land er med i en eller flere handels- eller økonomiske sammenslutninger. I en ny norsk satsing på økt handel med Afrika sør for Sahara, bør derfor en regional tilnærming vurderes som et hovedspor. Viktige eksportmarkeder som Nigeria og Ghana er med i ECOWAS. Kenya og Tanzania er med i EAC. Frihandelsavtaler med disse to gruppene ville dekke en betydelig grad av behovet for markedsadgang for norsk næringsliv. Tilnærmingen kan suppleres med bilaterale avtaler for potensielt viktige markeder som Angola og Mosambik.

Kina

Frihandelsforhandlingene avventer fortsatt formell respons fra Kina på norske utspill etter siste forhandlingsrunde i september 2010. Det er et stort potensiale for økt og mer velfungerende samhandel mellom Norge og Kina, til fordel for begge parter. Norge ønsker derfor fortsatt velkommen en ferdigstillelse av frihandelsavtalen. I tillegg har både Norge og Kina felles interesse av

⁵ Rystad Energy (2014)

fremgang i forhandlinger i WTO, og Norge støtter Kinas deltakelse i TISA.

Regjeringen har gjort det klart at det er ønskelig å gjenopprette et godt bilateralt forhold til Kina.

Russland

Forhandlingene om en frihandelsavtale mellom EFTA og Russland, Hviterussland og Kazakhstan (den Eurasiske tollunion) har av politiske årsaker stått i bero siden 2014.

8 Landbruk

De handelspolitiske rammevilkårene har stor betydning for norsk landbruk og måloppnåelsen for landbrukspolitikken. Landbruk skiller seg ut i Norges handelspolitiske profil, gjennom høye tollsatser og omfattende næringsstøtte. En rekke forhold bidrar til å gjøre landbruksproduksjon utfordrende i Norge, og det er ønskelig å beholde et handlingsrom til å kompensere for ulemper ved norsk produksjon.

En forutsetning for dette er at produksjonen blir mer effektiv og mindre støtteavhengig. Videre liberalisering av handelen med landbruksvarer er et premiss for videreutvikling av internasjonalt handelssamarbeid multilateralt, regionalt og bilateralt. I WTO, artikkel 19-forhandlingene med EU og frihandelsforhandlinger må Norge imidlertid forvente å møte krav som vil kunne være krevende for landbruket.

Regjeringen vil derfor i fremtidige handelsforhandlinger fortsatt vektlegge norsk landbruks beskyttelsesbehov. Defensive interesser på landbruksområdet avveies mot våre generelle handelspolitiske interesser og offensive interesser på andre enkeltområder.

Reduksjon av produksjonsstøtte og tollvern for landbrukssektoren er en av OECDs fem anbefalinger for å fremme vekst i Norge i rapporten *Going for Growth 2015*. OECD peker på at tung beskyttelse av landbrukssektoren bidrar til ineffektiv ressursutnyttelse. Det anbefales derfor en gradvis reduksjon i prisstøtte og tollbarrierer for i større grad å tilpasse prisene nasjonalt til internasjonalt nivå. Støtteordninger som begrunnes i regionale, sosiale eller miljømessige hensyn, bør utformes mer målrettet og transparent, og ikke knyttes til produksjonsmål.

Slike vurderinger gir imidlertid ikke tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for utformingen av norsk landbrukspolitikk. Landbruket er en langsiktig og stedbunden næring med behov for forutsigbare rammevilkår. Sektoren har stor betydning for resten av samfunnet gjennom arealbruk og kulturlandskap, produksjon av varer og tjenester, samt bidrag til sysselsetting og bosetting over hele landet. Landbruket viderefører lange mattra-

disjoner, og skal ha som oppgave å levere trygg kvalitetsmat.

Norsk landbruk har en rekke fortrinn. God mattrygghet, et kjøpesterkt hjemmemarked og en rekke produkter av høy internasjonal kvalitet vil kunne bidra positivt til å gjøre landbruket i stand til å tåle omstilling og endrede handelspolitiske rammevilkår. Norsk beskyttelse er i enkelte tilfeller høyere enn det som er nødvendig for å opprettholde et levedyktig landbruk i Norge, samtidig som store deler av norsk jordbruksproduksjon allerede konkurrerer med import.

Landbrukspolitikken må utformes for å gjøre norsk landbruk best mulig i stand til å tåle økt konkurranse. For å oppnå dette har Regjeringen igangsatt arbeid med reformer for å styrke næringens konkurransekraft. Den kommende meldingen til Stortinget om landbrukspolitikken vil se på ulike virkemidler for landbruket og næringsmiddelindustrien og vurdere endringer for å gjøre norsk landbruk best mulig rustet til å møte fremtidige rammevilkår. Økt konkurransekraft vil være avgjørende for å nå regjeringens målsetting om økt landbruksproduksjon i Norge.

Norge skal fortsatt være en konstruktiv aktør i handelspolitikken på landbruksområdet. Åpnere handel med landbruksvarer internasjonalt er et viktig bidrag til økt matsikkerhet og for å tilby muligheter for mange utviklingsland til å løfte seg ut av fattigdom. Dette er i tråd med Norges bredere interesser. Den norske preferanseordningen for utviklingsland, der 59 land har toll- og kvotefri markedsadgang for alle varer til det norske markedet, er et positivt bidrag til dette.

Regjeringen vil arbeide for en friere handel med landbruksvarer for å bidra til global velferdsutvikling og matsikkerhet, samt av hensyn til norske forbrukere og mangfoldet i det norske matmarkedet. Landbruksinteresser og hensynet til forutsigbarhet for næringen vil bli tillagt nødvendig vekt i forhandlinger, men vil ikke i seg selv være grunn til å hindre innledning av forhandlinger hvor landbruksinteresser kan forventes å bli berørt.

8.1 Landbruksavtalen i WTO

Landbruksavtalen i WTO fra 1994 slår fast at den langsiktige målsettingen er å etablere et rettferdig og markedsorientert handelssystem for landbruk gjennom reduksjoner av subsidier og handelshindre. I utformingen av forpliktelsene skal det tas hensyn til ikke handelsmessige forhold som matsikkerhet og beskyttelse av miljøet, og behovet for særbehandling av utviklingsland.

Landbruksavtalen inneholder bindende regelverk, først og fremst på de tre pilarene markedsadgang, internstøtte og eksportstøtte.

Den viktigste endringen kom på markedsadgang hvor det ikke lenger ble tillatt å benytte seg av importforbud eller en rekke andre restriktive tiltak for å regulere adgang til markedene. Disse ble erstattet av bundne tollsatser som definerer den maksimale tollavgiften et medlem har lov til å ilegge for hver enkelt vare. Tollsatsene ble fastsatt basert på prisdifferensier mellom hjemme- og verdensmarkedet. Land som Norge, med konkurranseulempen og beskyttede markeder innen landbrukssektoren, hadde høye priser nasjonalt og kunne derfor fastsette høyere tollsatser enn mer konkurransedyktige eller åpnere markeder. For å sørge for en viss liberalisering av handelen, og at opprettelsen av tollsatser («tariffisering») ikke skulle medføre en reduksjon i handelen, ble tollsatsene redusert med gjennomsnittlig 36 % (24 % for utviklingsland) og i tillegg ble det opprettet importkvoter.

For internstøtte (subsidier) er regelverket differensiert for å styre medlemmenes støtte til landbruket i en mindre handelsvridende retning. Subsidier som anses å stimulere til produksjon, enten over budsjett eller ved administrativt fastsatte priser, er gjenstand for begrensninger. Disse begrensningene er basert på hvor høye støttenivå det enkelte medlem har benyttet seg av historisk. Gjennom implementering av reduksjonsforpliktelser fra Uruguayrunden, inflasjon og nye forhandlinger bidrar Landbruksavtalen en reduksjon av disse handels- og produksjonsvridende subsidiene ned mot et minimumsnivå.

Samtidig er en rekke former for støtte unntatt fra begrensningene for å gjøre det mulig blant annet å investere i landbruket, sikre inntektsstøtte til produsenter og støtte opp om miljøhensyn, regional utjevning, matsikkerhet og utviklingshensyn. Landbruksavtalen gir dermed betydelig fleksibilitet til å subsidiere nasjonalt landbruk. Ved å frikoble overføringene fra pris- og produksjonssignaler kan medlemmer opprettholde støtten til landbruket, uten at det i samme grad går på

bekostning av internasjonal handel. Avtalen tar i tillegg et skritt i retning av å forby eksportsubsidier ved at kun de eksportsubsidiene som er spesifisert i medlemmenes bindingslister, tillates etter at avtalen er implementert.

Landbruksavtalen var et viktig skritt for å etablere internasjonale forpliktelser og regelverk på landbruksområdet. Avtalen er like fullt preget av at mange medlemmer har ønsket å beholde beskyttelse av landbrukssektoren. Mange medlemmer med eksportinteresser på landbruksområdet, inkludert utviklingsland, mener at avtalen etterlot mye ugjørt. For å oppnå enighet om Uruguayrunden ble det derfor inkludert en avtalefestet forpliktelse om å fortsette forhandlingene i år 2000 for å videreføre reformprosessen for handel med landbruksvarer.

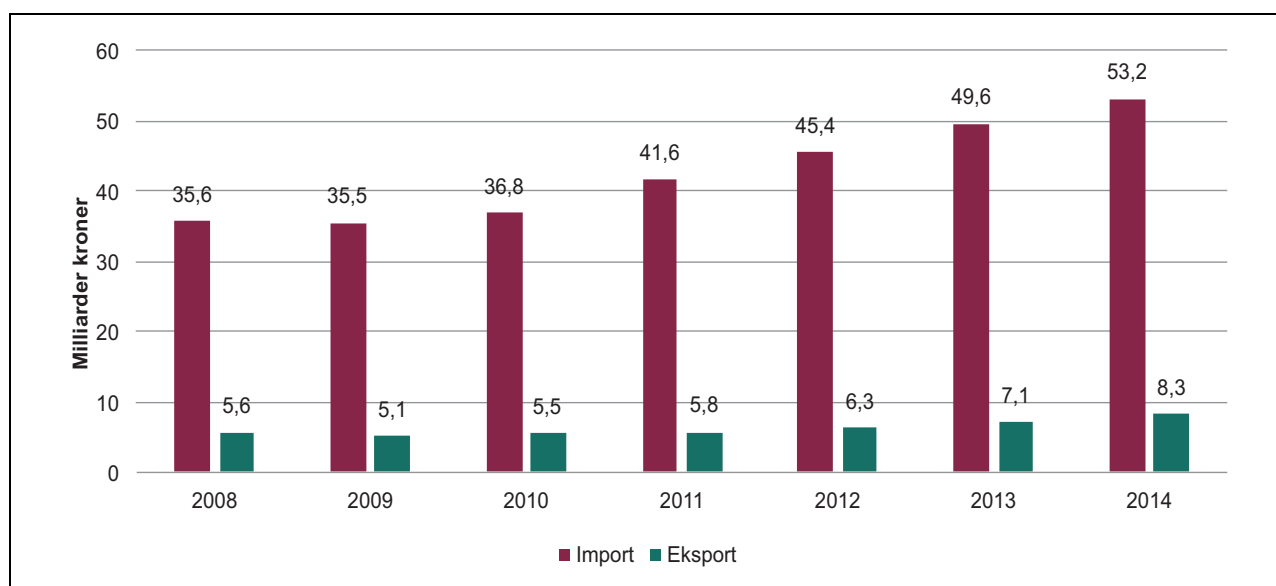
8.2 Tollvernet for landbruksvarer – markedsadgang til Norge

Norge er avhengig av import for en rekke landbruksvarer til direkte forbruk, videre bearbeiding og som innsatsfaktorer. Importen av landbruksvarer er økende (se figur 8.1), og passerte 53 milliarder kroner i 2014. Importen består i stor grad av varer som ikke produseres i Norge¹. Norge er langt på vei selvforsynt med en rekke varer som står sentralt i norsk landbruksproduksjon, som kjøtt, egg og meierivarer, selv om det også her er en viss import. Store prisdifferensier og høyt avgiftsnivå sammenliknet med våre naboland, bidrar til grensehandel. I følge SSB ble det omsatt varer for 13,9 milliarder kroner ved grensehandel i 2014. Nesten halvparten anslås å være matvarer og nesten en tredel alkohol og tobakk.

Tollvernet er en forutsetning for nasjonal prissetting og markedsregulering. Ved bruk av tollvernet kan kostnadsulempen for norsk produksjon som skyldes naturgitte forhold, politiske prioriteringer og et høyt norsk kostnadsnivå, utlignes i forhold til utenlandske produkter. Nivået på tollbeskyttelsen bestemmer hvor høye prisene på norskproduserte varer kan være før de møter konkurranse fra import. En tollsats på 100 prosent innebærer at prisnivået i Norge kan være dobbelt så høyt som det internasjonale prisnivået på tilsvarende utenlandsk vare.

Som ett av få land valgte Norge i Uruguayrunden å binde kronetollsatser og prosenttollsatser parallelt for en rekke varer, ved at man opprettet

¹ Landbruksdirektoratet (2015) Omverdenrapport 2014. Rapport nr. 1/2015.



Figur 8.1 Norsk handel med landbruksvarer

Kilde: Landbruksdirektoratet (2015), basert på SSB.

mange tollsatser av typen «*X kroner or Y %, whichever is highest*». I praksis har Norge valgt å anvende kronetollsatsen på stort sett alle tollinjer. Kronetollsats er et effektivt hinder mot lavprisimport mens nisje/kvalitetsprodukter blir relativt mindre berørt. Samtidig vil inflasjon gradvis redusere realverdien av en kronetoll. Dette kan over tid bidra til økt effektivitet i landbruket og landbruksbasert næringsmiddelindustri. At kronetoll benyttes i stedet for prosenttoll, er for Norge den viktigste årsaken til at bundet (tillatt) nivå på tollsatsene er vesentlig høyere enn det som anvendes i tolltariffen.

I følge WTOs beregninger var Norges gjennomsnittlige anvendte tollbeskyttelse for alle landbruksvarer 51,3 prosent i 2013. Dette skjuler imidlertid store forskjeller mellom de enkelte produktene. Nesten halvparten av tollinjene (45,3 %) var tollfrie uavhengig av opprinnelsesland. I tillegg har, som nevnt i kapittel 3.2, utviklingsland forskjellig grad av preferanser, og MUL og lavinntektsland med mindre enn 75 millioner innbyggere nulltoll for alle varer. EU (gjennom artikkel 19 og protokoll 3 til EØS-avtalen), samt andre frihandelspartnere har også i varierende grad mer gunstig adgang til det norske markedet enn det som går frem av gjennomsnittstallene.

Av dette følger det klart at tollbeskyttelsen i mange tilfelle er betydelig høyere enn gjennomsnittstallene (se figur 8.2). De høyeste tollsatsene ligger for flere varer godt over 400 prosent, dvs en beskyttelse som muliggjør norske priser mer enn fem ganger høyere enn verdensmarkedet. Der-

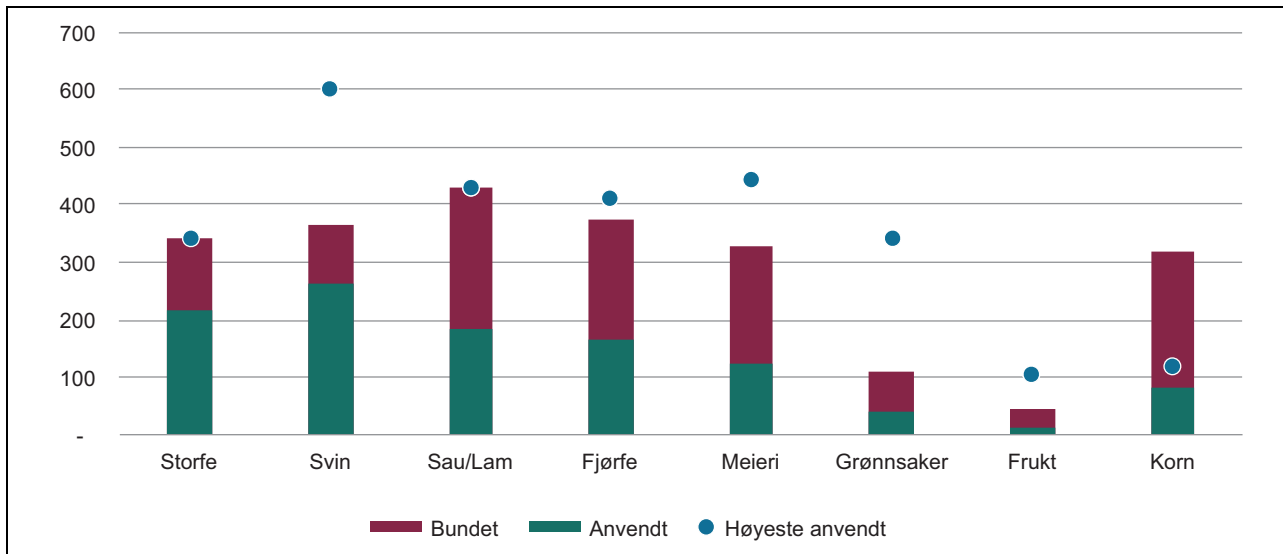
som det er mangel på en landbruksvare i det norske markedet, eller hvis en vare ikke kommer i direkte konkurranse med sensitive norske landbruksvarer, kan tollene settes ned administrativt. Dette er varer som bidrar til å øke mangfoldet for norske forbrukere.

I tillegg til tollsatsene består tollvernet av ulike importkvoter som kan være bundet i WTO, opprettet gjennom frihandelsavtaler eller preferanseordninger for u-land. Kvotene muliggjør import av et fastsatt kvantum, enten til nulltoll eller redusert toll. Kvotene fortrenger dermed en andel av norsk volumproduksjon, men medfører normalt ikke reduserte priser siden en rasjonell kvoteimportør vil tjene mest på å selge importert vare til «norsk» pris.

I følge OECD var produsentprisene i norsk landbruk 68 prosent høyere enn verdensmarkedet i 2011–2013, mot mer enn fire ganger høyere i perioden 1986–1988². Selv om utviklingen har gått i riktig retning, er det lite sannsynlig at norsk landbruk vil kunne konkurrere på *pris* med produsenter hvor lønnskostnader og naturgitte forhold ligger bedre til rette for kostnadseffektiv produksjon.

Vi må være forberedt på at det kan bli betydelige reduksjoner i tollvernet som følge av fremtidige internasjonale avtaler. Derfor vil det bidra til å gjøre fremtidige omstillinger mer krevende hvis

² OECD (2014), «Norway», i *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries*, OECD Publishing. Forskjellene er generelt størst innen husdyrproduksjon



Figur 8.2 Anvendt, bundet og høyeste anvendte tollsats 2014, utvalgte sektorer

Figuren viser beregnet gjennomsnittlig tollnivå i prosent for utvalgte viktige sektorer for norsk landbruk. Nivået på toll gjelder MFN, det vil si ikke inkludert preferanser til utviklingsland eller gjennom frihandelsavtaler. I perioder kan tollsatsene også være lavere grunnet administrative tollnedsettelse.

Kilde: WTO, ITC og UNCTAD (2014) World Tariff Profiles 2014. Korn regnes som hvete, rug, bygg og havre. I statistikken fra WTO er beskyttelsen av kronetollsats omregnet til prosenttollekvivalenter ved å sammenlikne med importpriser.

man skulle utnytte handlingsrommet som ligger i WTO, til å øke tollbeskyttelsen fra dagens nivå. I tillegg ville det sende svært uheldige proteksjonistiske signal og medføre politiske kostnader som kan ramme Norge på andre områder enn landbruk.

Omleggingen fra kronetoll til prosenttoll for enkelte varelinjer for ost, storfekjøtt og lammekjøtt fra 1. januar 2013 ble møtt med sterk kritikk fra en rekke viktige handelspartnere, både i WTO og bilateralt, og fra både industriland og utviklingsland. Nivået på de nye tollsatsene, 277 prosent for ost, 429 prosent for lammekjøtt og 344 prosent for storfekjøtt, var i tillegg svært høyt i internasjonal sammenheng.

Tolløkningene kom på et tidspunkt som fortsatt var preget av frykt for proteksjonistiske tiltak i etterkant av finanskrisen. Det må derfor erkjennes at dersom andre land skulle ha gjennomført tilsvarende endringer på områder hvor Norge har offensive interesser, ville det vært svært uheldig for norske næringsinteresser og for internasjonalt handelssamarbeid generelt. Norge bør spille en rolle internasjonalt ved å advare mot farene ved å ty til proteksjonisme.

Det er Regjeringens syn at en reduksjon i tollsatsene ikke trenger å medføre nedgang i norsk produksjon. Det vil være en forutsetning at reduksjonene skjer gradvis og parallelt med effektivisering og eventuelle kompensierende tiltak. Som allerede forklart foran, vil det på lengre sikt være

nødvendig at norsk landbruk omstilles til å tåle økt internasjonal konkurranse.

8.3 EØS-avtalen og handel med EU

EØS-avtalen omfatter ikke EUs felles marked for landbruksvarer og felles landbrukspolitik. Avtalens artikkel 19 fastsetter at Norge og EU hvert annet år skal gjennomgå vilkårene for handel med basis landbruksvarer med sikte på økning av handelen. Forhandlinger etter artikkel 19 skal bidra til liberalisering av handelen, men samtidig være innenfor partenes respektive landbrukspolitik og gjensidig fordelaktig. I tillegg har protokoll 3 bestemmelser om handelen med bearbejdede landbruksvarer som omfattes av EØS-avtalen.

Norge har inngått to artikkel 19-avtaler med EU med iverksettelse henholdsvis 1. juli 2003 og 1. januar 2012. I januar 2015 ble det åpnet en ny runde med artikkel 19-forhandlinger. Avtalene har resultert i at det er blitt etablert 38 kvoter med ingen eller redusert toll for import av ulike landbruksvarer til Norge. EU har tilsvarende åpnet 18 kvoter for eksport av landbruksvarer fra Norge. Etter siste artikkel 19-avtale har EU tollfri adgang til det norske markedet for 49 prosent av varelinjene i tolltariffen. EU utnytter i stor grad importkvotene til Norge. Eksportkvotene Norge har til EU på kjøtt, grønnsaker og andre landbruksvarer

er derimot lite utnyttet på grunn av det høye norske kostnadsnivået.

Handel med ost er et sentralt element i artikkel 19-avtalene. Fra 1. januar 2012 ble den tollfrie importkvoten for ost økt til 7 200 tonn. Den faktiske importen fra EU i 2014 var 9 840 tonn, dvs. 10,5 prosent av forbruket av ost i Norge. EU er videre gitt tollettelser eller tollfrie kvoter for kjøttvarer, frukt og grønnsaker, blomster og innvarsvarer til konserver- og fôrindustrien.

Regjeringens utgangspunkt for forhandlingene er at de eksisterende rammebetingelser for handel med landbruksvarer mellom Norge og EU allerede legger til rette for en betydelig samhandel. Norge har begrensede utestående eksportinteresser til EU for landbruksvarer. Landbrukspolitiske hensyn tilsier at det er begrenset grunnlag for ytterligere store åpninger av det norske markedet gjennom artikkel 19-forhandlingene.

EØS-avtalens protokoll 3 regulerer handel med bearbeidede landbruksvarer som er underlagt EØS-avtalens generelle bestemmelser om fri bevegelse av varer (bakervarer, sukkervarer, supper, sauser, pizza mv.). Avtalen gir mulighet til å utjevne konkurransevilkårene for næringsmiddelindustrien, blant annet ved toll og prisnedskrivning på råvarene som inngår i ferdigvarene. Gjeldende protokoll 3 avtale ble iverksatt 1. november 2004.

Importen av bearbeidede landbruksvarer til Norge fra EU har økt med 5–10 prosent hvert år siden 2000. Ettersom de bearbeidede varene har et betydelig innhold av råvarer som melk og korn,

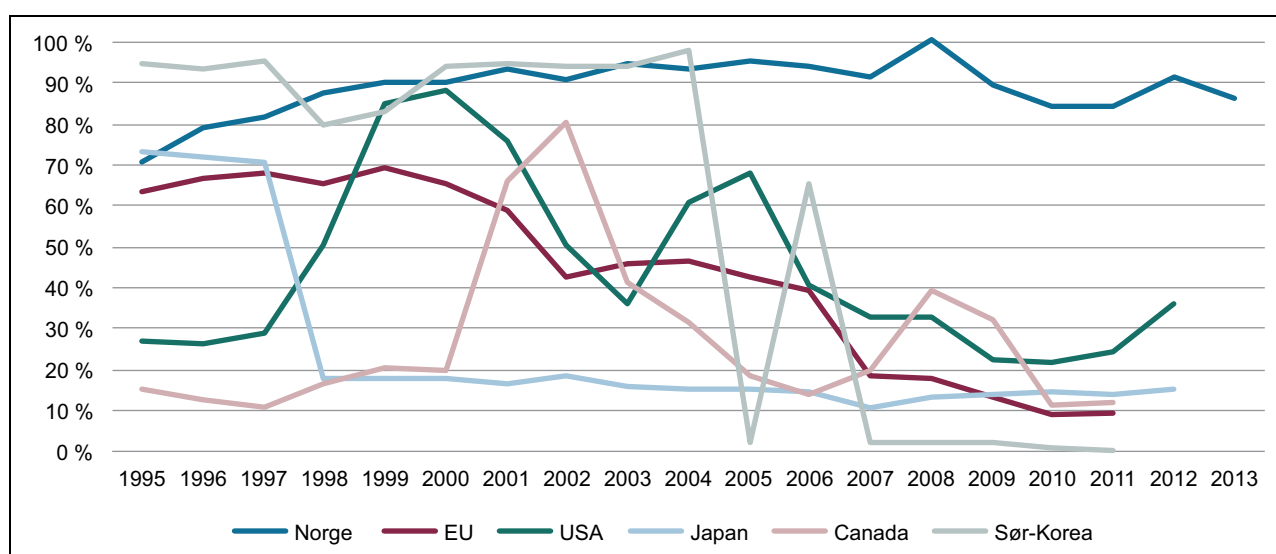
er denne importen i praksis også en utfordring for norsk råvareproduksjon. Om lag 15 prosent av norsk melkeproduksjon inngår i bearbeidede varer. Importøkningen har vært særlig stor for bakervarer.

8.4 Landbrukssubsidier i en handelspolitisk kontekst

Norge har et høyt nivå på subsidiene til landbruket sammenlignet med andre land. Ifølge OECD var verdien av støtten til norsk landbruk 21,5 milliarder kroner³ i 2013. Produksjonsverdien i landbruket i samme år, målt i produsentpriser, var 27,8 milliarder kroner. OECDs «produsentstøtteestimat» (PSE) anslår støttens andel av produsentenes bruttoinntekt til 53 prosent i 2013.

I en handelspolitisk kontekst er det likevel mer relevant å se på Norges subsidieforpliktelser i det multilaterale handelssystemet. I WTO har Norge forpliktet seg til ikke å overskride 11,449 milliarder kroner årlig i handelsvridende støtte (AMS). Norge skiller seg ut ved at en samlet sett i langt mindre grad har gjennomført reformer som gir redusert beregnet AMS (se figur 8.3). Der reformer *er* gjennomført, gjennom blant annet fjerning av målpris og endring av markedsregulering, har et viktig formål vært å skape rom for pri-

³ Tollvernet utgjorde 7,6 mrd kroner, budsjettstøtten 12,9 mrd kroner og jordbruksfradraget 1 mrd kroner.



Figur 8.3 Landbrukssubsidier i WTO

Figuren viser hvor stor andel, i prosent, av tillatt støttenivå som er notifisert til WTO for utvalgte land, fra 1995–2013. Norge lå i 2013 på 86 prosent av tillatt støttenivå. Samtlige andre land gjengitt i figuren ligger under 40 prosent.

Kilde: WTO. Basert på medlemmenes notifiseringer.

søkninger og økt produksjonsrettet støtte innenfor maksimalt tillatt AMS.

Ved forrige notifikasjon (for kalenderår 2013), var den norske handelsvridende støtten 9,9 milliarder kroner – 86 prosent av tillatt nivå. Andre land har gjennomført reformer eller tilpasninger som begrenser AMS. Siste notifikasjoner fra USA, EU og Japan gir utnyttelse av handlingsrom på henholdsvis 36 prosent, 9 prosent og 15 prosent. Mange land som har gjennomført reformer har endret sin støttebruk i retning av mer «grønne» subsidier som er tillatt uten begrensninger i WTO siden disse ikke er ansett å påvirke produksjon og handel i nevneverdig grad. Norges særstilling kan ha en rekke mulige konsekvenser.

For det første medfører den høye utnyttelsen av handlingsrommet at det er begrenset mulighet for endringer i støtte eller priser som resulterer i betydelig økte støtteberegninger i WTO, uten at dette kompenseres med prisreduksjoner eller annen omlegging av støtte for andre sektorer.

For det andre bidrar inflasjon og prisstigninger på matvarer til å redusere den reelle verdien av grensen på 11,449 milliarder kroner i handelsvridende støtte. Siden lanseringen av Doha-runden i 2001 frem til 2013 har produksjonsverdien i norsk landbruk økt med over 50 prosent, slik at tillatt handelsvridende støttenivå har blitt redusert fra tilsvarende 65 prosent av produksjonsverdien i 2001 til 42 prosent i 2013. Denne trenden må forventes å fortsette, potensielt også akselerere, dersom en lykkes med å oppfylle Regjeringens målsettinger om økt nasjonal landbruksproduksjon. Dette betyr at norsk landbruk relativt sett må bli mer uavhengig av handels- og produksjonsvridende støtte, slik det defineres i WTO, selv med dagens regelverk.

For det tredje vil fremtidige forhandlinger om reduksjon av subsidier kunne nødvendiggjøre betydelig omstilling av norsk landbrukspolitik. De fleste land det er naturlig å sammenlikne seg med, har gjennomført reformer allerede, enten i form av tilpasninger til WTO-regelverket, som fjerning av målpriser, eller mer omfattende omlegging av landbrukspolitikken. I forhandlinger om subsidiereduksjoner vil Norge derfor kunne ha få naturlige allierte, og dermed et dårlig utgangspunkt for å begrense reduksjonene. Samtidig vil sentrale land som USA sannsynligvis benytte høyere støttenivå enn i dag dersom prisene på verdensmarkedet blir redusert. Dette, kombinert med økt erkjennelse av behovet for å redusere ambisjonsnivået for å komme i mål med Doha-runden i WTO er forhold som kan bidra til å begrense kravene om reduksjoner på kort sikt.

I løpet av Doha-runden har Norge lyktes med å forhandle frem foreløpige gjennomslag for en rekke særløsninger og spesialtilpasninger. Gitt forventningene om endret innretning og ambisjonsnivå for forhandlingsløsningene i Doha-runden (se kapittel 6) kan det være krevende å opprettholde disse, og tilsvarende utfordrende å fremforhandle nye særløsninger. Det kan derfor også være forhandlingsmessig klokt å ha planlagt enkelte reformer på forhånd for å kunne benytte forhandlingskapitalen best mulig.

8.5 Eksportsubsidier

Bruk av eksportstøtte har vært særlig skadelig for utviklingslandenes evne til å bygge opp nasjonal landbruksproduksjon og konkurrere på verdensmarkedet. Det er derfor bred internasjonal enighet om at eksportsubsidier, og annen eksportstøtte med tilsvarende effekt, er svært handelsvridende og proteksjonistiske virkemiddel som skal fases ut.

I henhold til erklæringen fra WTOs ministermøte i Hongkong (2005) sluttet Norge seg til at eksportstøtten skulle fases ut innen utgangen av 2013 som del av Doha-runden. Ved ministermøtet på Bali (2013) forpliktet medlemmene seg til å utvise «en høyeste tilbakeholdenhet når det gjelder bruk av alle former for eksportstøtte», og alle medlemmer som ennå ikke har gjennomført reformer, ble oppfordret til å gjøre dette.

Eksportsubsidier er i utgangspunktet forbudt gjennom WTO-avtalen med unntak for spesifiserte landbruksvarer for 18 land (hvor EU telles som ett land), herunder Norge. Etter at EU og USA de siste årene har gått bort fra å benytte eksportsubsidier er det kun noen få land (først og fremst Norge, Canada og Sveits) som fortsatt benytter seg av slik støtte for noen få produkter. Norge har mulighet til å benytte eksportsubsidier for 11 produktkategorier⁴, med begrensninger på samlet støttebeløp og mengde for hver kategori. Norge har allerede (ensidig) gått bort fra å benytte eksportsubsidier for en rekke produkter, blant annet som ledd i fjerning av målpris for fjørfe, storfekjøtt, sau/lam og egg.

I praksis er bruk av eksportsubsidier i de kommende år derfor først og fremst aktuelt for å subsidiere eksport av ost, svinekjøtt og bearbeidede landbruksvarer. Norges eksportsubsidier kan i

⁴ Storfekjøtt, svinekjøtt, sau/lammekjøtt, fjørfe, egg/eggprodukt, smør, ost, mysepulver, frukt/grønnsaker, honning, og bearbeidede landbruksvarer.

liten grad sies å skade utviklingslands produksjon eller handel direkte, men møter like fullt betydelig kritikk blant annet i WTO fordi dette anses som et uheldig og handelsvridende virkemiddel som kan bidra til å legitimere eksportsubsidier fra andre medlemmer.

Subsidiert eksport av ost er merkevareeksport som er finansiert gjennom prisutjevningsordningen for melk. Det innebærer en krysssubsidierting av melk som går til produksjon bl.a. av ost for eksport, ved at melken som går til enkelte andre meieriprodukter ilegges en høyere avgift. Subsidiert eksport av ost muliggjør en høyere produksjon av norsk melk enn det som etterspørres i det norske markedet. I 2013 ble 132 millioner kroner brukt til å subsidiere eksport av 12 962,5 tonn ost.

Subsidiert eksport av bearbejdede landbruksvarer finansieres gjennom prisnedskrivning av enkelte norske landbruksråvarer som næringsmiddelindustrien benytter ved produksjon av varer for eksport. Disse eksportsubsidiene dekkes over statsbudsjettet og utgjorde 30,6 millioner kroner i 2013.

Subsidiert eksport av svinekjøtt er en del av markedsreguleringen, og finansieres gjennom omsetningsavgiften som bøndene betaler. Det har de siste årene vært overproduksjon av svinekjøtt. Deler av dette har blitt håndtert gjennom subsidiert eksport. I 2013 ble 84,3 millioner kroner brukt til å subsidiere eksport av 3 772,5 tonn svinekjøtt. Produksjonen er redusert etter 2013, noe som vil bidra til redusert eksport.

Vedtaket på WTOs ministerkonferanse i Hongkong (2005) om eliminering av eksportsubsidier innen utgangen av 2013 må følges opp samtidig som forutsigbarheten for næringen ivaretas. Fortsatt bruk av eksportsubsidier vil ikke ha noen verdi som forhandlingskort i fremtidige forhandlinger. Det vil styrke Norges troverdighet og profil i WTO å vise vilje til å imøtekomme beslutningen fra ministermøte i Bali om å gjennomføre ytterligere reformer. En ensidig avvikling av de norske eksportsubsidiene vil ikke fjerne de formelle rettighetene Norge har til å benytte eksportsubsidier i fremtiden, men vil like fullt innebære en betydelig politisk forpliktelse om at Norge avslutter bruken av det mest handelsvridende og omstridte virkemidlet i landbruks- og handelspolitikken.

Avvikling vil ikke være uten landbrukspolitiske konsekvenser. Volumet av melk som går til subsidiert eksport – for 2014/15 anslått til ca. 8–9 prosent av melkeproduksjonen – må enten avtas i det norske markedet, eksporteres uten subsidier, eller falle bort. Det er derfor viktig å gi nødvendig

tid til omstilling, og gjennomføre en gradvis nedtrapping.

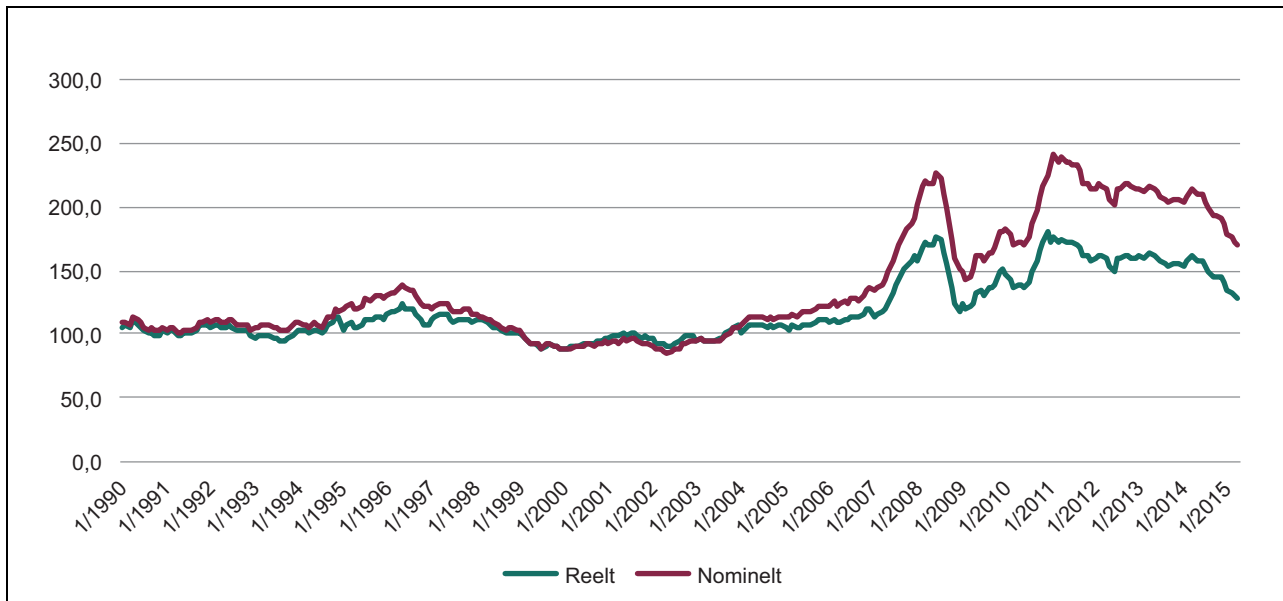
Regjeringen vil fase ut alle eksportsubsidier senest innen utgangen av 2019. Konkretisering av hvordan utfasingen skal finne sted, gjennomføres gjennom statsbudsjettet, jordbruksoppgjøret og den løpende utformingen av landbrukspolitikken.

8.6 Selvforsyning, ressursknapphet og matsikkerhet

Global matsikkerhet er et svært sammensatt spørsmål, hvor handel bare er en del av løsningen, og som ikke kan behandles uttømmende i denne meldingen. Generelt er det på mellomlang og lengre sikt behov for omfattende forbedringer av sosiale sikkerhetsnett og investeringer i landbruk i enkeltland, kombinert med internasjonalt samarbeid, koordinering og bistand. Det er i tillegg behov for utvikling av multilaterale regelverk som ivaretar hensynet til matsikkerhet innenfor handelspolitikken. Dette kan være utfordrende, siden strategier som isolert sett kan bidra til å styrke matsikkerheten i enkeltland, kan bidra til å svekke regional og global matsikkerhet.

Høye og ustabile priser på matvarer internasjonalt de siste årene (se figur 8.4) har påvirket den landbruks- og handelspolitiske debatten i Norge og internasjonalt. Prisene har falt noe tilbake etter nivåene i 2007–8 og 2011, men ligger fortsatt høyt historisk. Høyere matvarepriser kan være positivt for å øke inntjening og stimulere til produksjonsvekst hvis prissignalene når frem til produsentene. Handelshindre og dårlig fungerende markeder kan bidra til å hindre prissignaler i å nå frem.

Samtidig er høye matvarepriser forbundet med sosial uro og økte fattigdoms- og sultutfordringer i mange sårbare land hvor sosiale sikkerhetsnett ofte er mangelfulle. Sult er i dag først og fremst et fattigdoms- og fordelingsproblem, men høyere priser har ført til bekymring for økt ressursknapphet i fremtiden. I følge Verdensbanken må mattilgangen øke med 50 prosent for å brødfø en forventet befolkning på mer enn 9 milliarder mennesker innen 2050, samtidig som klimændringer kan bidra til å redusere avlinger med 25 prosent. En mer åpen internasjonal handelspolitikk for landbruksvarer kombinert med betydelige investeringer for å øke produktiviteten i landbruket, vil være viktige bidrag for å øke global matsikkerhet på lang sikt. I tillegg forventes sjømat å spille en stadig viktigere rolle i global matforsyning.



Figur 8.4 Prisindeks for matvarer internasjonalt

Kilde: FAO (2015) Matvareprisindeks. 2002–2004=100

Regjeringen har som målsetting å øke landbruksproduksjonen. Nasjonal produksjon av landbruksvarer og sjømat, i kombinasjon med bevaring av produksjonsgrunnlaget og åpnere handel, skal ligge til grunn for Regjeringens arbeid for matsikkerhet i Norge.

For mange av de viktigste jordbruksvarene det er grunnlag for å produsere i Norge, er Norge i all hovedsak selvforsynt. Samtidig vil overdreven oppmerksomhet knyttet til selvforsyning være uheldig for matsikkerheten og bidra til svært ineffektiv bruk av ressurser. Sårbarheten for produksjonssvikt er langt større lokalt enn globalt. I et matsikkerhetsperspektiv er det derfor den samlede forsyningssikkerheten, det vil si summen av import og nasjonal produksjon, som må vektlegges.

Åpen og velfungerende handel er et helt avgjørende bidrag til norsk og global matsikkerhet. Det er i dag lite som tyder på at Norge har behov for større tiltak for å fremme nasjonal matsikkerhet. I følge *Global Food Security Index (2014)*⁵ er Norge verdens 3. mest matsikre land.

I kjølvannet av matkriser og prisøkninger de siste årene har det blitt hevdet fra enkelte at Norge ikke kan, eller alternativt av moralske årsaker bør, basere seg på import for matforsyning. Begge påstander er misvisende. Eksportforbud og -restriksjoner har bidratt til å påvirke negativt en rekke lands matsikkerhet de siste årene, men det fremstår heldigvis som svært lite sannsynlig at

slike virkemidler vil bli tatt i bruk av store eksportører som EU og USA. I USA er eksportavgifter grunnlovsstridig. Knapphet på mat internasjonalt vil for Norges del derfor forventes å bli gjenspeilet i høyere priser, ikke matmangel. Kombinasjonen av høy norsk kjøpekraft og at en relativt lav andel av inntekten brukes på mat, gir et godt grunnlag for å håndtere prisøkninger.

Argumentet om at Norge bør være mest mulig selvforsynt med mat for å bidra til global matforsyning, er lite overbevisende i økonomisk forstand. Handel bidrar til å stimulere til produksjon og investeringer i områder av verden hvor produksjonspotensialet er underutnyttet. En landbrukspolitikk som aktivt hindrer handel i favør av nasjonal produksjon, vil derfor kunne bidra til redusert matsikkerhet globalt.

Det er i tillegg viktig å få på plass regelverk i WTO for å begrense bruken av eksportrestriksjoner og andre handelshindre. Matkrisen i 2007–2008 ble møtt med eksportrestriksjoner og andre handelstiltak for å isolere nasjonale markeder fra prisøkningene. Effekten av disse tiltakene anslås å ha økt verdensmarkedsprisene for viktige basisvarer som ris med 52 prosent og hvete og mais med 18 prosent⁶. Eksportrestriksjoner og andre handelshindre bidrar til å undergrave tilliten til handel som verktøy for effektiv, global matforsyning, og forverre alvorlige matkriser.

⁵ Economist Intelligence Unit (2014)

⁶ Anderson, K., Ivanic, M. & Martin, W. (2013) «Food price spikes, price insulation and poverty». Policy research working paper 6535, Verdensbanken.

Regjeringen vil derfor støtte opp om internasjonale initiativ for å begrense bruken av eksportrestriksjoner. Samtidig kan eksportrestriksjoner i enkelte tilfelle være et virkemiddel for de mest sårbare utviklingslandene i fravær av andre virkemidler for å sikre mat til egen befolkning. Eksportavgifter er for enkelte fattige land også en viktig kilde til offentlige inntekter. Eksportrestriksjoner

er dermed et virkemiddel som hovedsakelig både benyttes av og rammer utviklingsland, og som kan ha varierende grad av legitimitet. Det er derfor avgjørende at fremtidige multilaterale regelverk for å begrense eksportrestriksjoner for landbruksvarer utformes på en balansert måte, i sammenheng med helhetlige matsikkerhetsstrategier og med utviklingsland i førersetet.

9 Handel med tjenester

Produksjonen av tjenester utgjør en økende andel av BNP i både industri- og utviklingsland. De aller fleste nye jobber i mellominntekts- og høyinntektsland oppstår innenfor forskjellige private og offentlige tjenestesektorer. Det ser med andre ord ut til å være en sammenheng mellom utviklingsnivå og produksjon/etterspørsel etter tjenester.

Globalt anslås andelen av tjenester å utgjøre rundt 66 prosent av BNP, mens den for eksempel i Norge og EU er nærmere $\frac{3}{4}$. Handel med tjenester er gir også mulighet for utveksling av ideer, kunnskap og teknologi. Tjenester er sentrale for å redusere kostnader, øke produktivitet, stimulere deltakelse i globale verdikjeder og styrke konkurransekraft.

Fortsatt består $\frac{3}{4}$ deler av verdenshandelen av handelen med varer, men tjenester får en stadig større betydning. Handelen med tjenester har økt enda sterkere enn handelen med varer, og utgjør nå omkring 25 prosent av den samlede handelen. Hvis man regner med verdien av tjenestekomponenter i handelen med varer, er andelen nærmere 50 prosent. Gode rammevilkår for handel med tjenester er derfor viktig både for nasjonal og global vare- og tjenesteproduksjon og for eksportinteresser. Restriksjoner på handel med tjenester vil ofte innebære at den skjermede sektoren blir mindre konkurransedyktig og produktiv. Dette kan igjen ha negative konsekvenser for aktivitet i andre sektorer, ikke minst innen vareproduksjon.

Det internasjonale rammeverket for handel med tjenester er vesentlig mindre utviklet enn for varehandel. I tillegg viser bildet, som for varehandelen, at de høyeste barrierene ofte gjenstår hos fremvoksende markeder. Ifølge OECD er viktige sektorer for Norge som forsikringstjenester, ingeniørtjenester, skipsfart og telekommunikasjon vesentlig mer lukket i markeder som Kina, India, Brasil, Indonesia, Russland og Sør-Afrika, enn OECD-gjennomsnittet.

Markeder som står for en stadig større andel av global økonomi og handel, er dermed enda mer lukket for tjenestehandel enn våre fremste handelspartnere i dag. Selv om det er naturlig at også fremvoksende markeder vil ønske å redusere sine restriksjoner i takt med at de utvikler seg til mer

modne økonomier, er det ikke uvesentlig for Norge hvordan disse restriksjonene faller bort. Dersom åpningen av tjenestemarkedene skjer gjennom bilaterale og regionale avtaler hvor Norge står på utsiden, vil dette gå på bekostning av norsk næringsliv.

I tillegg til at det er ønskelig med en ytterligere nedbygging av handelshindre for å øke handel med tjenester, er det også viktig å øke forutsigbarheten for eksisterende handel. De fleste land anvender større grad av åpenhet i praksis enn det som er nedfelt i forpliktelser i WTO. Dette gjelder også for Norge, først og fremst fordi Norge har gått lenger i å åpne tjenestemarkedene gjennom EØS-avtalen og avtaler bilateralt og gjennom EFTA, enn det som er bundet i WTO. Det indre marked i EØS skal sikre at tjenester kan tilbys og mottas i hele området, uavhengig av den nasjonale opprinnelsen til tjenesteyteren.

De pågående forhandlingene om en plurilateral tjenesteavtale i nær tilknytning til WTO (TISA) sikter blant annet mot å skape forutsigbarhet for at eksisterende åpenhet mellom partslandene ikke blir reversert, og å la et større antall land ta del i de markedsåpningene som er gitt gjennom bilaterale og regionale frihandelsavtaler.

9.1 Internasjonale kjøreregler for tjenester

Ved starten av Uruguayrunden i 1986 var det en utbredt oppfatning at et tilsvarende regelverk som for varer (GATT), også burde utvikles for handelen med tjenester. På bakgrunn av tjenestesektorenes økte betydning for verdiskapning og internasjonal handel, ville kjøreregler basert på nasjonal behandling (NT) og bestevilkårsprinsippet (MFN) bidra til forutsigbare betingelser for tjenesteyting til fordel for økonomisk vekst og utvikling. Generalavtalen om handel med tjenester (GATS) fremsto i 1995 som en ny og vesentlig del av regelverket i den nyskapede WTO basert på disse grunnleggende prinsippene, og et viktig bidrag til forutsigbarheten for internasjonal handel med tjenester.

GATS omfatter både generelle bestemmelser som gjelder *alle* tjenestesektorer og mer spesifikke forpliktelser for enkelt-sektorer. De spesifikke forpliktelser er nedfelt i såkalte nasjonale bindingslister. Disse listene inneholder de enkelte lands forpliktelser når det gjelder adgangen for utenlandske tjenesteytere til deres hjemmemarkeder. Forpliktelsene varierer fra land til land. De nasjonale bindingslistene omfatter også de vilkår og forutsetninger som utenlandske tjenesteytere må operere i henhold til.

Prinsippet om *bestevilkårsbehandling (MFN)* gjelder «enhver tjeneste i en hvilken som helst sektor, med unntak av tjenester som ytes under utøvelse av statsmyndighet». WTO-medlemmene er pålagt å likebehandle tjenesteytere fra alle WTO-land. Det er anledning til å avvike fra prinsippet ved å gi enkelte medlemmer bedre markedsvilkår enn andre, forutsatt at de har inngått andre avtaler om handelsforpliktelser (for eksempel EØS) eller avtaler om felles arbeidsmarked (for eksempel det felles nordiske arbeidsmarked). Det er også anledning til å gjøre unntak fra bestevilkårsprinsippet innenfor spesifikke tjenestesektorer. Norge og en rekke andre land har blant annet tatt flere unntak vedrørende film og kringkasting.

Når det gjelder de spesifikke forpliktelser innenfor enkelt-sektorer, pålegger avtalen medlemmene å føre inn i sine bindingslister alle begrensninger som gjelder *markedsadgang* og *nasjonal behandling (NT)*. Det er som nevnt full adgang til å unnta hele sektorer eller deler av sektorer. Dette er en viktig fleksibilitet som tillegges stor vekt av blant annet mange utviklingsland. I tillegg kan medlemmene føre inn såkalte tilleggsforpliktelser.

GATS-avtalen fastslår videre medlemmenes *rett til å regulere* og å innføre nye reguleringer for å tilgodese nasjonale politiske målsettinger. Dette prinsippet ble også bekreftet ved ministererklæringen fra Doha i 2001. Tjenesteavtalen begrenser ikke den nasjonale handlefrihet til å organisere den offentlige sektor på den måte en selv måtte ønske. WTO-regelverket lar medlemslandene selv avgjøre hvordan de vil organisere sine offentlige tjenester, for eksempel utdanning og helse. Medlemmene har også handlingsrom til å videreføre en politikk for å nå sine nasjonale kulturpolitiske mål.

WTO-medlemmene skal ha åpenhet om det nasjonale regelverket som anvendes, noe som innebærer at reglene skal være offentlig tilgjengelige. Samtidig pålegges WTO-medlemmenes myndigheter å forvalte nasjonale reguleringer på

Boks 9.1 Leveringsmåter for handel med tjenester

I bindingslistene fører medlemslandene inn forpliktelser basert på en inndeling i fire måter å levere tjenester på (modes):

Leveringsmåte 1: *Levering av tjenester på tvers av landegrensner*, dvs. at tjenesten leveres direkte fra utlandet, for eksempel at norske skip foretar transporter til og fra andre land.

Leveringsmåte 2: *Forbruk i utlandet*, dvs. at tjenesten leveres og forbrukes i utlandet, for eksempel at et utenlandsk skip blir reparert i Norge.

Leveringsmåte 3: *Etableringer*, dvs. at tjenesten leveres gjennom lokalt kontor, for eksempel at norsk rederi etablerer eller kjøper et selskap i utlandet.

Leveringsmåte 4: *Tilstedeværelse av personer på midlertidig basis*, for eksempel at en norsk tjenesteyter leverer tjenester i et annet land på basis av en midlertidig arbeidstillatelse. Denne leveringsmåten gjelder bare personer som har fått arbeid før innreise. Selv om et land påtar seg forpliktelser for leveringsmåte 4, har en full anledning til å regulere hvem som skal få adgang til landet, for eksempel i egne visumbestemmelser.

objektiv måte og ha etablert ordninger for uavhengig prøving av forvaltningsvedtak.

9.2 Interesser i videreutvikling av rammeverket for handel med tjenester

GATS bidro til en viktig forbedring av forutsigbarhet og kjøreregler for internasjonal handel med tjenester. GATS-avtalen innebar likevel ikke særlig økt reell markedsadgang i 1995 fordi medlemmene stort sett bandt sine forpliktelser på et nivå som gikk kortere enn eksisterende praksis. Sammenliknet med rammeverket for handel med varer (GATT), har åpningen av tjenestemarkedene gjennom WTO kommet kortere. Man forpliktet seg derfor til å forhandle videre om ytterligere liberalisering fra januar 2000.

Eksport av tjenester blir stadig viktigere for verdiskaping og sysselsetting i Norge. Maritim sektor, telekommunikasjon, energi og finansielle tjenester er av særlig stor betydning. Norge har

Tabell 9.1 Eksport av tjenester fra Norge

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tjenester, sum	241 449	222 964	252 165	255 824	275 349	289 160	304 289
Utenriks sjøfart, bruttofrakter	89 153	79 823	81 935	81 854	94 589	97 547	103 002
Oljevirkosomhet, diverse tjenester	19 680	21 926	25 627	24 661	28 844	22 132	25 381
Rørtransport	13 155	12 866	12 670	9 937	10 400	10 931	10 761
Reisetrafikk	26 908	26 124	28 449	29 747	31 659	33 341	35 354
Samferdsel	14 379	12 387	17 262	18 409	18 323	18 756	21 698
Finans- og forretningstjenester	51 686	40 553	51 538	53 516	55 531	70 319	71 920
Tjenester ellers	26 488	29 285	34 684	37 700	36 003	36 134	36 173

Eksport av tjenester, løpende priser, i millioner kroner.

Kilde: SSB (2014) Nasjonalregnskapet.

klare interesser av at norske tjenesteleverandører får tilgang til andre markeder på samme vilkår som konkurrenter fra andre land. Bindende forpliktelser gir dessuten større åpenhet om hvilke regler som gjelder, noe som skaper større forutsigbarhet og trygghet for økonomisk virksomhet. Dette reduserer muligheten for forskjellsbehandling, vilkårlighet og korrupsjon.

En forutsetning for å kunne delta og forhandle frem forbedrede rammevilkår for tjenestehandel, er at Norge viser vilje til å binde vårt allerede åpne tjenestemarked for utenlandske tjenestetilbydere. EØS-avtalen innebærer allerede en betydelig grad av åpenhet for handel med tjenester. I mange tilfeller vil det derfor medføre liten eller ingen grad av omstilling og endring å utvide denne åpenheten til også å gjelde tjenesteytere fra land utenfor EØS gjennom nye handelsavtaler.

Regjeringen vil i forbindelse med TISA-forhandlingene gjennomføre en kartlegging av behovet for videreføring av handelspolitiske restriksjoner på tjenesteområdet.

Skipsfartstjenester er en viktig del av norsk internasjonal tjenestesektor. Internasjonalt handelsregelverk for skipsfartstjenester har kommet spesielt kort. Som del av Uruguayrunden i GATT, ble det besluttet å starte forhandlinger om tilleggsforpliktelser for skipsfartstjenester som skulle ferdigstilles innen 1996. Forhandlingene skulle fjerne restriksjoner og opprette forpliktelser på blant annet internasjonal skipsfart, tilhørende tjenester og tilgang til, og bruk av, havnefasiliteter. Mens forhandlingene pågikk ble det viktige bestevilkårsprinsippet satt til side for denne sektoren med det resultat at uvilkårlig diskriminering mellom handelspartnere ble tillatt i mange tilfeller. Dessverre lyktes det ikke å komme i havn med forhandlingene. Forhandlingene ble tatt inn

som del av Doha-runden, og skipsfartstjenesters uheldige særstilling i WTO opprettholdes derfor fremdeles.

Regjeringen vektlegger arbeidet for å avtalefeste et åpent internasjonalt regime med like vilkår for skipsfartstjenester fra ulike land.

Rammeverket for andre viktige tjenestesektorer for Norge har kommet lenger, men det gjenstår like fullt en rekke restriksjoner til hinder for norske næringsinteresser. Telekommunikasjon er gjenstand for en rekke begrensninger på blant annet utenlandsk eierskap, samt ulike unntak fra prinsippet om nasjonal behandling som gjør at norske aktører kan stilles overfor negativ forskjellsbehandling på viktige markeder. Det er derfor i Norges interesse at det fremforhandles klare, moderniserte og ikke-diskriminerende reguleringer, og for å redusere begrensninger av utenlandsk eierskap for blant annet telekommunikasjonstjenester.

Norge prioriterer i tillegg arbeidet for å oppnå en bred liberalisering for energirelaterte tjenester for å sikre norske aktører som konkurrerer på verdensmarkedet bedre markedsadgang og vern mot vilkårlighet. Dette inkluderer olje, gass og elektrisitet, og alle opp- og nedstrømsaktiviteter, dvs. leting, utvinning, produksjon, distribusjon og markedsføring.

Energiforsikring er også et område hvor norske forsikringsselskaper har utviklet ekspertkompetanse og opererer internasjonalt. Dette kommer inn under finans- og forsikringstjenester som er en viktig eksportnæring for Norge, ikke minst sjøforsikring.

Som for varer, er en rekke sektorer innen tjenestehandel kjennetegnet av ulike interesser. Audiovisuelle tjenester er et eksempel på et område hvor sterke interesser fra særlig USA for

liberalisering har møtt tilsvarende sterk motstand. Denne sektoren, som dekker produksjon, distribusjon og visning av film, radio, TV og lydinnspilling, er en av sektorene hvor færrest medlemmer i WTO har påtatt seg forpliktelser. Restriksjoner på markedsadgang og diskriminerende tiltak er ofte begrunnet i ikke-kommersielle hensyn, men forankret i ønske om å fremme nasjonal kultur og språk. Dette gjelder også for Norge. Norge har derfor ikke tatt forpliktelser for audiovisuelle tjenester i GATS. Samtidig er denne sektoren gjenstand for en rivende teknologisk utvikling, og markedet for audiovisuelle tjenester er betydelig mer åpent enn det som er bundet i WTO. Den teknologiske utviklingen har imidlertid ofte vært uforutsigbar. USA og enkelte andre land har tunge, offensive interesser på dette feltet. Audiovisuelle tjenester er derfor ett område hvor Norge må forvente at kravet om å ta markedsadgangsforpliktelser bare vil øke i fremtiden.

Norge er opptatt av å finne løsninger som bidrar til at utviklingslandene kan dra nytte av å bli integrert i internasjonal handel med tjenester. Norges bidrag gjennom unntak fra beste vilkårsprinsippet for å gi preferanser til MUL også på tjenesteområdet er et eksempel på dette. Man arbeider for at avtaler skal ta særlig hensyn til de minst utviklede landene, og at de ikke fratår fattige land styringsrett og virkemidler som har vært viktige for utviklingen av vårt eget velferdssamfunn.

De største potensielle gevinstene av liberalisering av tjenestehandelen er gjennom det multilaterale handelssystemet. WTO er også det best egnede forumet for å videreutvikle rammevilkår for internasjonal tjenestehandel som kommer de fattigste landene til gode, og for å oppnå videre åpning av raskt voksende tjenestemarkeder i BRIKS-landene.

Regjeringen vil derfor gi prioritet til å få revitalisert tjenesteforhandlinger i WTO, og legge vekt på at forhandlingssporet i WTO går parallelt med pågående regionale og flernasjonale forhandlingsprosesser som omhandler tjenester.

9.3 Trade in Services Agreement – TISA

Selv om multilaterale forhandlinger er første prioritet for Norge også på tjenesteområdet, er det nødvendig å erkjenne at det i overskuelig fremtid vil være svært ulike syn på hvilket tempo og ambisjonsnivå som er hensiktsmessig for videre åpning av tjenestemarkeder. De siste årene har vist at forhandlingsviljen hos deler av WTOs med-

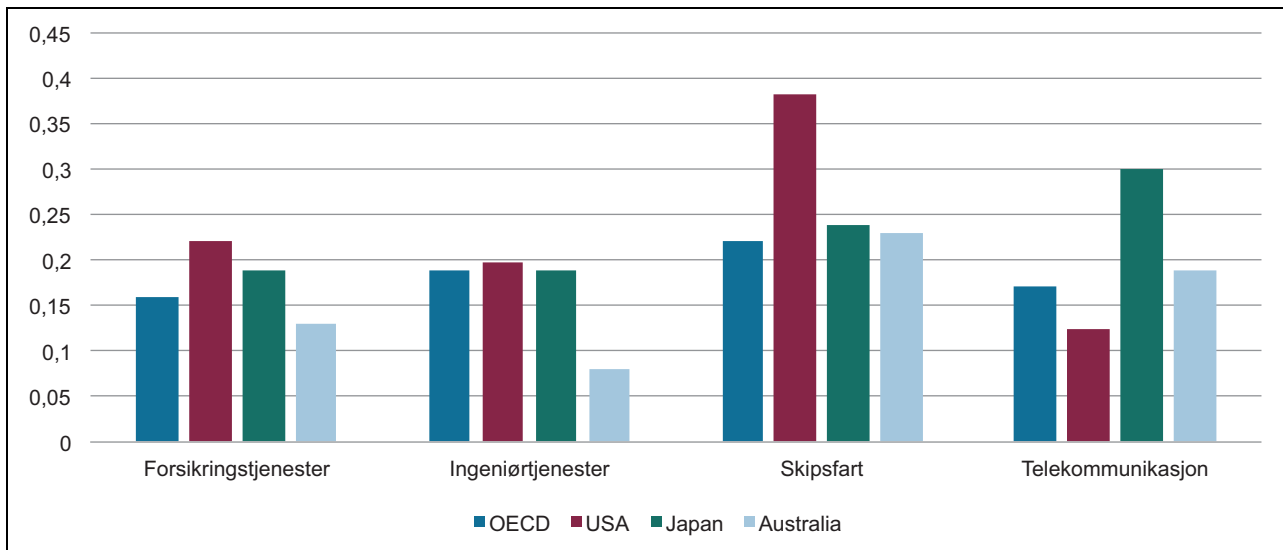
lemskap ikke lar seg stoppe av manglende fremgang i Doha-runden. Alternativet til forhandlinger i eller i tilknytning til WTO er ikke stillstand, men at forhandlingene foregår regionalt. Til tross for at Norge har et omfattende nettverk av frihandelsavtaler vil det å stå utenfor slike prosesser kunne innebære at norsk næringsliv risikerer svekkede konkurransevilkår sammenliknet med næringsliv i andre land.

Forhandlingene om en flerstatlig avtale om handel med tjenester (TISA – Trade in Services Agreement) representerer derfor en svært lovende utvikling for land som Norge. Forhandlingene springer ut av manglende fremdrift i de multilaterale forhandlingene i WTO (Doha-runden). WTOs ministermøte i 2011 erkjente derfor behovet for å vurdere alternative måter å løse Doha-mandatet på. Samtidig blir global handel med tjenester stadig viktigere. Det er behov for å tilpasse internasjonale regler til den utviklingen som har skjedd siden WTOs generalavtale om handel med tjenester (GATS) ble ferdigforhandlet i 1995. Forhandlingene startet formelt i Genève i juni 2013. De 51 deltakende WTO-medlemmene¹ har etablert et felles rammeavtale for forhandlingene. Avtalen bygger på GATS og man sikter mot at den skal integreres i WTO.

Norge har allerede et relativt åpent marked for tjenester og markedsadgangen er i stor grad bundet i GATS og EØS. Det er ikke tilfelle for mange land som Norge eksporterer tjenester til. TISA vil gi norske bedrifter økt forutsigbarhet og gjøre det enklere å eksportere tjenester til andre land, noe som vil kunne bidra positivt til økonomisk vekst og sysselsetting. Partene i TISA representerer i underkant av 70 prosent av det globale markedet for handel med tjenester. Forhandlingspartene inkluderer viktige tjenestemarkeder for Norge, som USA, Japan og Australia, hvor GATS er eneste eksisterende rammeverk for handel med tjenester i dag.

Figur 9.1 viser OECDs beregninger av restriksjoner på tjenesteimport for USA, Japan, Australia og OECD-gjennomsnittet, for fire viktige tjenesteområder for Norge. De tre landene, som de fleste industrialiserte land, er relativt åpne markeder. En av de viktigste målsettingene med TISA er derfor å skape forutsigbarhet for en videreføring av denne åpenheten. Samtidig kan betydelige gevinster oppnås ved videre markedsåpning. OECD

¹ Australia, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, EU-28, Hong Kong, Island, Israel, Japan, Liechtenstein, Mexico, New Zealand, Norge, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Sveits, Sør-Korea, Taiwan, Tyrkia, Uruguay og USA.



Figur 9.1 Tjenesterestriksjoner hos utvalgte TISA-parter

Kilde: OECD, 2015. 0 innebærer helt åpen, 1 innebærer helt lukket.

har anslått at relativt begrensede reformer (en reduksjon i STRI på 0,05 poeng) innen f.eks. forsikringstjenester, vil kunne øke tjenesteimporten med opp mot 2,5 prosent.

Mange av landene som tar del i TISA er også part i store, megaregionale forhandlingsprosesser samtidig som de aktivt fremforhandler andre bilaterale frihandelsavtaler. For Norge er det derfor særlig viktig, både av kommersielle og systemiske grunner, at TISA lykkes. For det første gir det en mulighet til å konsolidere og ta del i markedsåpninger som finner sted i fora hvor Norge ikke er med, samtidig som veien til fremtidig multilateralisering gjøres kortest mulig. For det andre er det en mulighet for å demonstrere et alternativ til megaregionale avtaler som ikke er geografisk avgrenset, men som frigjør forhandlingsvilje hos alle land som har interesse av tettere samarbeid.

Det er lagt opp til at andre WTO-medlemmer som ønsker det og som er enig i de målsettinger gruppen har stadfestet i rammeverket, skal kunne innlemmes i forhandlingene underveis i prosessen. Dette er en viktig prioritet for mange land i TISA, inkludert Norge. Det er også grunnen til at det legges vekt på at TISA-avtalen bygges på WTO, slik at det blir enklest mulig både for ikke-medlemmer å tiltre, og på sikt å utvide avtalen til en multilateral videreutvikling av GATS under WTO-paraplyen.

Norge ønsker et utvidet medlemskap i TISA. Blant andre har Kina ytret ønske om å delta i forhandlingene. Som verdens nest største importør av tjenester, og med en årlig vekst i tjenesteimporten på 19 prosent mellom 2005–2013² er det Regjeringens syn at Kina bør ha en naturlig plass

ved bordet når rammeverket for tjenestehandelen skal videreutvikles.

En viktig nyvinning med TISA er mekanismer som bidrar til ytterligere å øke forutsigbarheten for internasjonal tjenestehandel. De fleste TISA-landene har forskjellige enkeltordninger og regler som innebærer forskjellsbehandling mellom egne og utenlandske tjenestebedrifter som de ønsker å videreføre. TISA gir mulighet til å inngå forpliktelser om at denne forskjellsbehandlingen ikke skal bli større enn den er ved avtalens inngåelse (kjent som «frys», eller «standstill»). I tillegg vil TISA gi mulighet til å forplikte medlemmer til å fortløpende innlemme i regelverket eventuelle oppmykninger av forskjellsbehandling som innføres etter avtalens inngåelse (kjent som «skralle», eller «ratchet»).

Frys og skralle gjelder ikke for markedsadgang – det vil si i hvilken grad foretak og personer har adgang til å tilby sine tjenester på markedet. Disse mekanismene har dermed heller ingen betydning for spørsmål om privatisering. Men, hvis et land ønsker å privatisere, og samtidig har åpnet en sektor for tjenesteleverandører fra utlandet, skal disse ikke bli gjenstand for dårligere vilkår enn nasjonale aktører.

Å unngå vilkårlighet og diskriminering er et sentralt prinsipp for handelsavtaler. At det innføres mekanismer som på denne måten skaper forutsigbarhet for at norsk næringsliv ikke utsettes for vilkårlig forskjellsbehandling i fremtiden, er derfor en positiv utvikling. For sektorer hvor det

² Kilde: WTO (2014): Services profiles, 2014.

er ønskelig å beholde muligheten til å forskjellsbehandle, kan det spesifiseres unntak i forpliktelsene som inngås. I prinsippet er dette det samme som bindinger av toll og andre reguleringer for handelen med varer.

I likhet med de fleste andre land er Norge opp-tatt av at det globale handelsregimet fortsatt skal gi rom for reguleringer og nasjonal politikktutforming på sentrale samfunnsområder. GATS fastslår medlemmenes rett til å innføre reguleringer for å ivareta nasjonale politiske målsettinger. På samme måte som åpenhet for vareimport går hand i hand med krav til kvalitet og sikkerhetsstandarder stiller åpenhet for tjenesteimport krav til hensiktsmessig regulering av økonomisk aktivitet.

GATS' prinsipp om at hvert land skal ha frihet til å organisere offentlig sektor etter eget ønske, er også viktig for Norge. TISA-forhandlingene vil ikke berøre spørsmål som gjelder organisering av offentlig sektor, konkurranseutsetting, privatisering eller utforming av velferdsordninger. For-

handlingene vil heller ikke berøre spørsmål om eierskap til eller forvaltning av naturressurser.

Norge vil like fullt tidvis kunne møte krav som går lenger enn det som kan aksepteres. I forhandlinger står alle partene fritt til å fremme egne forslag. Det betyr ikke at Norge er villig til å godta eller gå inn i forhandlinger om alt som fremmes. Norge har for eksempel aldri tatt noen forpliktelser på offentlig finansierte helsetjenester i noen frihandelsavtale, og har heller ikke til hensikt å gjøre dette i TISA.

Regjeringen vil arbeide for å slutføre en ambisiøs TISA-avtale med klare og robuste rammebetingelser for handelen med tjenester, med vekt på tjenestesektorer der norsk næringsliv har særlig interesse av å kunne konkurrere på like vilkår i globale markeder. Regjeringen vil videre arbeide for at TISA inkluderer sentrale fremvoksende økonomier og utformes på en måte som muliggjør fremtidig multilateralisering innenfor WTO.

10 Økonomisk diplomati og åpenhet i handelspolitikken

Utenrikspolitikken kan i en globalisert verden ikke forstås eller utøves uten en bred og grunnleggende forståelse av utenriksøkonomiske spørsmål. Utenriksøkonomi, næringsfremme og handel er en grunnpilar for norsk utenrikspolitikk, også historisk sett. Konflikten rundt Norges ønske om konsulater som kunne bistå norske handelsinteresser i takt med Norges fremvekst som stor sjøfartsnasjon, var en utløsende faktor for unionsoppløsningen mellom Sverige og Norge i 1905.

Utenrikstjenesten skal fremme norske næringsinteresser. Arbeidet med næringsfremme settes nå inn i en bredere økonomisk sammenheng der viktige stikkord i tillegg til handel og markedsadgang er energi, klima, kunnskap og innovasjon.

Handelspolitikken har en sentral plass i økonomisk diplomati. Handelsavtaler bidrar til å lette handelen, men gir også møteplasser, regelverk og muligheter som kan benyttes når enkeltbedrifter møter utfordringer ute.

Internasjonale handelsavtaler blir dypere og bredere. Det innebærer at handelspolitikken kontaktfater mot innenrikspolitikken blir flere, tydeligere og mer kompleks. Dette bidrar til å øke behovet for åpenhet og debatt om internasjonale forhandlingsprosesser.

10.1 Økonomisk diplomati

Støtte til næringslivet ute er en viktig prioritet for utenrikstjenesten. Det gjelder for alle utenriksstasjonene, selv om innsatsen og behovene vil variere mellom land og regioner. Arbeidet med næringsfremme omfatter handelspolitikk, som er tema for denne meldingen, men er samtidig bredere og inkluderer tunge, viktige satsinger for Regjeringen og utenrikstjenesten som kun omtales kort her (se boks 10.1).

Norske bedrifters suksess i det globale marked er viktig for Norges verdiskaping. En stor del av veksten i den globale etterspørselen kommer i markeder som er mer krevende enn hos våre tradisjonelle handelspartnere. Med krevende markeder menes land og regioner der rammebetingel-

sene for markedsadgang og investeringer er uklare, enten ved ufullstendig lovverk eller svak praktisering av etablerte lover og regler. Det kan også være land som har et høyt korrupsjonsnivå, der sikkerheten er truet eller der risikonivået for investeringer er høyt. Her har næringslivet derfor andre og mer komplekse behov. Råd og veiledning knyttet til sikkerhet, risiko, samfunnsansvar og korrupsjon trappes derfor opp.

Det er viktig også å styrke arbeidet med å støtte norsk næringsliv globalt. Fremme av Norge som destinasjon for investeringer relatert til kunnskapsbasert næringsliv kan gi norsk næringsliv tilgang til nettverk og stedsspesifikk kunnskap og teknologi som kan gjøre det lettere å få innpass i nye markeder.

10.1.1 Handelspolitikken i økonomisk diplomati

Handelspolitikken utgjør en viktig del av økonomisk diplomati. Det dreier seg både om å forme de globale rammebetingelsene og om å bidra til å løse enkeltsakene innenfor disse rammebetingelsene. Målsettingen er både å bistå norsk næringsliv og å fremme systemiske interesser som bidrar til en bedre regulering av verdenshandelen og økonomisk aktivitet. Norsk næringsliv er tilstede i mange markeder og med ulike produkter og tjenester, og i mange tilfeller opplever næringslivet utfordringer som har handelspolitisk kontaktflate. Innenfor handelspolitikken finnes det en rekke forskjellige verktøy som Regjeringen vil bruke bevisst og strategisk.

Regelverk og forpliktelser innen ulike avtaler som skal sikre forutsigbar, ikke-diskriminerende markedsadgang og behandling, kan benyttes som utgangspunkt for dialog med andre lands myndigheter hvor Norge har behov for å fremme synspunkt og interesser. Noen ganger kan en slik dialog være tilstrekkelig for å finne løsninger. I andre tilfeller kan det være hensiktsmessig å benytte WTOs komitéstruktur under hver enkelt avtale for å ta opp konkrete problemstillinger av spesifikk eller systemisk karakter og for å løse enkeltsaker.

Boks 10.1 Taktskifte for økonomisk diplomati

I tillegg til handelspolitikken trappes det bilaterale økonomiske diplomati opp. En rekke tiltak er iverksatt, som supplerer handelspolitikken og løfter den samlede innsatsen for norske økonomiske interesser globalt.

1. Utenriktjenesten skal bistå norske bedrifter i utlandet.

Utenriksstasjonene er døråpnere og nettverksbyggere. De har kunnskap om lokale forhold, markedsmuligheter og tilgang til nettverk og myndigheter. Denne kunnskapen skal bidra til at norske bedrifter kan fatte beslutninger om virksomhet og samarbeidspartnere på best mulig grunnlag. Utenriksstasjonenes samarbeid med næringslivet om sikkerhet i risikoutsatte områder trappes opp.

2. Team Norway – bedre koordinering og felles profilering

Under ledelse av Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) skal *Team Norway* sikre god koordinering av innsatsen hjemme og ute for politiske besøk og felles norgesprofileringstiltak. Utenriktjenesten skal være en god serviceplattform for fagdepartementenes internasjonale arbeid, så vel som for Innovasjon Norge, Norges sjømatråd, Norges Forskningsråd og andre deler av virkemiddelapparatet. Utenriksstasjonene koordinerer Team Norway i utlandet. Profileringen av Norge skal bli mer næringsorientert, det skal utvikles fokusland for næringsfremme og politiske besøk skal prioritere næringsfremme.

3. Internasjonal strategi for vertskapsattraktivitet

Norge konkurrerer i den høyere enden av verdikjeden om lokalisering av morgendagens arbeidsplasser. En strategi for å fremme Norges attraktivitet utformes i nært samarbeid med berørte fagdepartementer og på bakgrunn av innspill fra norske næringsklynger, kunnskapsmiljøer og internasjonalt orienterte regioner.

4. Prosjekt global kunnskap

Globalt ledende forsknings- og innovasjonsmiljøer i Norge er viktig for norsk konkurransekraft. Utenriksstasjonene skal markedsføre norske kunnskapsmiljøer og være døråpnere for våre forsknings- og innovasjonsmiljøer til de fremste teknologi- og kompetansemiljøene globalt.

5. Næringslivets samfunnsansvar

Utenriktjenesten trapper opp arbeidet med næringslivets samfunnsansvar. Internasjonale vedtak som FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper er førende for arbeidet.

6. Næringsutvikling i sør

Innsats for jobbskaping og vekst i privat sektor i utviklingspolitikken skal styrkes. Næringslivet skal inviteres med i strategiske partnerskap i dette arbeidet. En helhetlig tilnærming vil gi gode vinn-vinn situasjoner for norsk næringsliv og for utviklingslandene.

WTO gir på enkelte områder forpliktelser om å gi handelspartnere mulighet til å kommentere nyutviklet regelverk før det ferdigstilles og innføres. Parallellen til dette er å sende nytt regelverk på nasjonal (og EØS-) høring. Dette gjelder særlig på for tekniske reguleringer (TBT) og veterinær- og plantesanitært regelverk (SPS). Her kan man påvirke det enkelte lands regelverk ved å benytte de mulighetene som finnes til å kommentere når regelverket er på utformingsstadiet. Dette er et viktig verktøy både i EØS og i WTO, og som det finnes elementer av i mange andre handelsavtaler.

Det er også regelmessige handelspolitiske gjennomganger av medlemslandene i WTO, som gir en anledning til å kommentere på og stille

spørsmål rundt de respektive landenes handels- og investeringspolitikk.

I tilfeller hvor regelverk og forpliktelser settes til side, og det er til skade for norske interesser, kan det i ytterste konsekvens være grunnlag for å ta opp saken gjennom WTOs tvisteløsningssystem.

I tillegg til det man kan kalle «tradisjonell handelspolitikk», er det en rekke andre verktøy som kan benyttes. Norge har f.eks. bilaterale økonomiske kommisjoner med en rekke land som bl.a. kan brukes til å ta opp handelspolitiske utfordringer og konkrete problemer. Innkommende og utgående statsbesøk, offisielle besøk og politiske besøk brukes aktivt både for å drive tradisjonelt

Boks 10.1 – Eksempler på norsk handelspolitisk økonomisk diplomati

Eksport av komposittgassflasker til Chile.

En norsk produsent har ca. 80 prosent av verdensmarkedet for gassflasker av kompositt. Disse selges verden over, men har hittil ikke fått adgang i Chile pga tekniske spesifiseringer i det nasjonale regelverket. I lengre tid har bedriften og ambassaden arbeidet med saken direkte mot chilenske myndigheter. Etter hvert ble også EFTA-avtalen og WTO tatt i bruk som verktøy for å få saken løst. En samkjørt prosess fra norsk side har ført til at Chile har foreslått endringer i eget regelverk. Gjennom WTOs TBT-avtale har man fra norsk side hatt rett til å kommentere det nye regelverket. Den muligheten ble benyttet i kombinasjon med videre oppfølging bilateralt og under EFTA-Chile avtalen. Chilensk regelverk er nå justert og den norske bedriften vil ha anledning til å selge sine varer på det chilenske markedet.

Eksport av trevirke til Japan

Grunnet et subsidieprogram som skulle fremme bruk av japansk trevirke og ga en rekke vilkår

for import av trevirke, har norsk trevareindustri hatt problemer med å eksportere trevirke til Japan. En rekke trevareeksporterende land har tatt opp subsidieprogrammet i WTOs regulære organer (Varerådet) da det ble oppfattet å være i strid med Japans WTO-forpliktelser. Dette har bidratt til at programmet er blitt avvirket, vilkårene er blitt fjernet og at det blir enklere å eksportere trevirke til Japan.

Norsk eksport av fisk til Nigeria

Nigeria er et stort marked for norsk fiskeeksport. Samtidig er Nigeria et land som står overfor betydelige utfordringer i å regulere sitt marked på en måte som er i tråd med deres handelspolitiske forpliktelser som WTO-medlem og som er forutsigbar for næringsaktørene. Norske myndigheter har benyttet både bilaterale og WTO-kanaler for å ta opp denne saken og har fått støtte av en rekke andre land med sammenfallende interesser. På denne måten søker man å bidra til å lette norsk sjømatnærings utfordringer og til å utvikle en mer moderne og god regulering av fiskerisektoren i Nigeria.

næringsfremme, og også for å løse enkeltsaker ved siden av at man tar opp mer overordnede handelspolitiske spørsmål.

Hvordan man skal bruke de handelspolitiske virkemidlene man har til rådighet, avhenger av situasjon, sak og problemstilling. Erfaring viser at det styrker Norges sak å bruke de forskjellige virkemidlene gjennom både multilaterale, regionale og bilaterale prosesser parallelt. Ofte vil man oppleve at saker man ønsker å ta opp, også er av interesse for andre land. Det norske bedrifter opplever som problemer, er ofte det samme som det bedrifter fra andre land opplever. Gjennom samarbeid i multilaterale fora står man sterkere for å få løst saker.

Forvaltningen og virkemiddelapparatet har ulike kanaler og virkemidler til rådighet. Samarbeid, informasjonsutveksling og koordinering er viktig for å utnytte mulighetene til fulle. Arbeidet mellom myndigheter, virkemiddelapparatet og næringslivet i «Team Norway» bidrar til et tettere samarbeid om fremme av norske økonomiske interesser i utlandet.

Regjeringen vil øke innsatsen for å bruke handelspolitikken aktivt i et styrket økonomisk diplomati.

10.2 Kontakt mellom myndigheter, næringsliv og interesseorganisasjoner

En viktig forutsetning for å ta i bruk de mulighetene handelspolitikken gir for økonomisk diplomati, er tett dialog mellom næringsliv og forvaltning. Norge har god erfaring med å benytte handelspolitiske virkemidler til å fremme norske interesser.

Det er omfattende kontakt mellom norske interesseorganisasjoner, næringslivet, sivilt samfunn og norske myndigheter på det handelspolitiske feltet. Utenriksdepartementet inviterer regelmessig til orienteringer om fremdriften i forhandlinger i WTO gjennom WTO-utvalget og på spesifikke forhandlingsområder. Regjeringen.no oppdateres jevnlig med aktuell informasjon om handelsforhandlinger.

Næringsministeren avholder to ganger i året en handelspolitisk dialog i forkant av EFTAs ministermøter. I tillegg orienterer Næringsministeren EFTAs konsultative komité (representanter for arbeidslivets parter) og de norske medlemmene av EFTAs parlamentariske komité om utviklingen i norsk handelspolitikk i forbindelse med EFTAs ministermøter to ganger årlig. Det avholdes også på ad-hoc basis møter med ulike parter. På nettstedet handelsavtaler.no finnes det også oppdatert informasjon om EFTAs handelsavtaler og pågående prosesser.

Ved politiske besøk både ut av og inn til Norge, f.eks. ved statsbesøk, arrangeres det møter med næringslivet om hvordan besøkene kan benyttes til å fremme norske økonomiske interesser. Disse møtene gir næringslivet en mulighet til å synliggjøre sektorer der Norge har interesser eller saker som kan tas opp bilateralt. Gjennom samarbeidet i «Team Norway» har departementene også jevnlig møter med representanter for norsk næringsliv og norske interesseorganisasjoner om myndighetenes arbeid med å fremme norsk næringsliv i utlandet.

Ved mange utenriksstasjoner er det etablert «Team Norway»-grupper med deltakelse fra næringsliv, virkemiddelapparat og andre, der stasjonssjefene har en koordinerende rolle. Disse er organisert ulikt fra land til land, og gir næringslivet en mulighet til å ta opp handelspolitiske problemstillinger i vertslandet. Dette arbeidet skal videreføres og synliggjøres ytterligere på utestasjonenes nettsider. På det handelstekniske området har Innovasjon Norge i oppdrag å utføre bistand til norsk næringsliv.

10.3 Åpenhet om norsk handelspolitikk

Åpenhet og demokratisk forankring er sentrale prinsipper for norsk handelspolitikk. Regjeringen vil derfor etterstrebe størst mulig åpenhet og nasjonal debatt om forhandlingsprosesser.

Moderne handelsavtaler speiler en global økonomi som er mer sammensatt og tettere integrert enn tidligere. Kjerneområdene for forhandlingene forflytter seg fra tollspørsmål og grensehåndtering til forhold innenfor grensene, inkludert reguleringer, standarder og støtteordninger. Dette bidrar til at handelspolitikkenes kontaktflater mot

innenrikspolitikken øker, og at handelspolitikken berører samfunn, næringsliv og individ på en annen måte enn tidligere. Rekkevidden av handelspolitikken kan fremstå mindre oversiktlig, og det er både viktig og krevende for Regjering og forvaltning å sikre at en helhetlig tilnærming til norske interesser er reflektert i norske forhandlingsposisjoner.

Regjeringen forhandler på vegne av det norske folk. Det er derfor viktig å redusere asymmetrien i informasjon mellom «oppdragsgiver» og forhandler. Regjeringen vektlegger å holde Stortinget orientert om forhandlingsprosesser, -posisjoner og -initiativ. En mer aktiv handelspolitikk, som foregår langs flere spor og som berører et bredt spekter norske interesser øker dette behovet. Regjeringen vil derfor vurdere behovet for egne handelspolitiske redegjørelser i perioder hvor den handelspolitiske aktiviteten tilsier at dette er hensiktsmessig.

Samtidig er det umulig å ivareta nasjonale interesser på en effektiv måte i forhandlinger gjennom å praktisere fullstendig åpenhet. Derfor gjøres dette svært sjelden, hverken i handelsforhandlinger eller mange andre områder – som for eksempel tarifforhandlinger mellom partene i arbeidslivet. For å ta del i internasjonale forhandlinger, er det i tillegg avgjørende med gjensidig tillit mellom forhandlere. En del av dette er å respektere forhandlingspartneres krav til konfidensialitet. Dette gjelder både de vi forhandler sammen med i WTO, EFTA eller andre avtaler, så vel som våre forhandlingsmotparter.

Regjeringens syn er at en handelspolitikk som er forankret i debatt og åpenhet, med aktiv deltakelse fra Stortinget, næringsliv, organisasjoner og sivile samfunn, er et fortrinn for Norge. Størst mulig åpenhet om forhandlingsprosesser og posisjoner er en viktig del av vårt demokrati. Kunnskap og innspill er viktig å få kunne lage de rette løsningene, og en forutsetning for oppslutning om en åpen tilnærming til internasjonal handel.

Utenriksdepartementet

tilråder:

Tilråding fra Utenriksdepartementet 29. mai 2015 om Globalisering og handel blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Bjørn Sæthren, 07 Oslo

Trykk: 07 Aurskog AS – 05/2015

