



Representantforslag 139 S

(2011–2012)

fra stortingsrepresentantene Morten Høglund, Torgeir Trældal og Jørund Rytman

Dokument 8:139 S (2011–2012)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Morten Høglund, Torgeir Trældal og Jørund Rytman om endringer i den norske praktiseringen av GSP-systemet for handel med utviklingsland

Til Stortinget

Bakgrunn

Den amerikanske tankesmien Center for Global Development utarbeider hvert år en indeks, Commitment to Development Index (CDI) som rangerer verdens giverland i forhold til politikkområder som påvirker utviklingslandene. Norge har, sammen med Japan og Sveits, oppnådd den laveste verdien på handelsindeksen gjennom de siste årene som følge av høye tollbarrierer, subsidier og tariffier på mange varer fra u-landene. I Dokument nr. 15 (2007–2008) ga utenriksminister Jonas Gahr Støre uttrykk for at endringene i den norske preferansebehandlingsordningen for handel med u-land, GSP-ordningen, i 2007 kunne:

«Bidra til å bedre Norges ”poengsum” noe i henhold til kriteriene for utregning av CDIs handelsindeks.»

Forslagsstillerne erkjenner at dette ikke har skjedd, og at utviklingen heller har gått i motsatt retning ved at Norge på Center for Global Developments utviklingsindeks for 2011 var aller dårligst i klassen av 22 giverland.

Forslagsstillerne viser til at frie, åpne markeder har løftet milliarder av mennesker ut av fattigdom gjennom de siste tiårene, og at land som over lengre tid har valgt en proteksjonistisk løpebane har hatt lavere økonomisk vekst enn land som har valgt å satse

på det motsatte. Handel har en rekke dynamiske effekter blant annet når det gjelder økonomisk vekst, økt kjøpekraft og sysselsetting, fattigdomsreduksjon og velstandsutvikling. Verdensbanken har anslått at global frihandel vil kunne øke verdens bruttonasjonalprodukt med over 1 500 mrd. kroner i året, hvorav halvparten vil tilfalle u-landene. Fjerning av handelsbarrierer globalt vil kunne medføre langvarige økonomiske gevinster både for u-landene og for land som Norge.

Statens landbruksforvaltning (SLF) lanserte i februar 2011 rapporten: «Omverdenen til norsk landbruk og matindustri 2010», som konkluderer med at importen fra u-landene, som var omfattet av den norske nulltollordningen, kun utgjorde 1,6 pst. av Norges totale import. I februar 2012 lanserte forskerne Melchior, Perry og Rich ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) en rapport som viser til at de siste års reformer i GSP-systemet har hatt liten eller ingen effekt når det gjelder å øke handelen med de fattigste u-landene.¹ Samtidig viser rapporten at importen av varer fra de 14 lavinntektslandene som ble inkludert i nulltollordningen i 2008, faktisk sank i perioden 2005–2010.

Forslagsstillerne tar derfor til orde for omfattende endringer i det norske GSP-systemet for primært å bidra til økt handel med u-landene, men også for å sikre større utvalg, bedre kvalitet og mer konkurransedyktige priser på landbruksvarer for den norske befolkning. Norsk handelspolitikk med u-land bør ikke bare ha som primær intensjon at disse landene skal kunne eksportere sine varer til Norge, men også at u-landene skal handle mer seg imellom.

¹. Melchior, A., Perry, B. og Rich, K. “Norsk handel med de fattigste – mellom profitt og utviklingspolitikk”. Norsk Utenrikspolitisk Institutt, februar 2012.

Norges praktisering av GSP-systemet

Den norske GSP-ordningen ble innført i 1971. Det er den til enhver tid gjeldende listen, DAC-listen utarbeidet av OECDs utviklingskomité, som legges til grunn for hvilke land som skal omfattes av ordningen. Listen revideres hvert tredje år og dagens liste er gjeldende for perioden 2011 til og med 2013.² Mens det er FN som definerer de minst utviklede landene (MUL), så er de øvrige tre landkategoriene på listen basert på bruttonasjonalinntekt per capita slik dette rapporteres gjennom Verdensbanken. Fra 2002 har Norge gitt toll- og kvotefri markedsadgang for alle varer fra de minst utviklede landene (MUL).³ På bakgrunn av en rapport fra Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) ble ordningen revidert i 2007. De nye vilkårene som trådte i kraft 1. januar 2008 innebar blant annet at ordningen med toll- og kvotefri markedsadgang for MUL-land ble utvidet til også å omfatte 14 lavinntektsland.⁴ Endringene utelukket imidlertid de fire lavinntektslandene India, Vietnam, Pakistan og Nigeria med en befolkning tilsvarende mer enn 75 mill. innbyggere. Samtidig ble tollpreferansen for ordinære GSP-land økt med 20 pst. innenfor WTOs minsteavgangskvoter for landbruksvarer.

Norge har en særordning innenfor rammen av GSP-systemet for import av jordbruksprodukter fra Botswana, Namibia og Swaziland. Den bilaterale ordningen med Botswana og Namibia ble inngått i 1995, og Swaziland ble med i ordningen fra 1. januar 2009. Disse landene har toll- og kvotefri markedsadgang til Norge for alle varer, unntatt storfekjøtt, korn, mel og kraftfôr. For tollfri import av storfekjøtt fra de to førstnevnte landene er det satt et indikativt tak på 2 700 tonn per år, mens Swaziland har et eget importkvantum med indikativt tak tilsvarende 500 tonn per år. Finansdepartementet er samtidig gitt fullmakt til å fastsette begrensninger i GSP-ordningen for sauekjøtt og lammekjøtt fra Namibia, Botswana og Swaziland dersom importen derfra overstiger 400 tonn.

Sikkerhetsmekanismen i GSP-ordningen omfatter alle varer som av WTO er definert som landbruksvarer, og utløses dersom importen av en landbruksvare som er gitt GSP-toll, medfører vesentlig eller fare for vesentlig markedsforstyrrelse i Norge. Sikkerhetsmekanismen har så langt ikke blitt benyttet, men vil kunne ha negative konsekvenser for mulighetene for økt import av varer fra u-landene. En høringsuttalelse fra Konkurransetilsynet til Landbruks-

og matdepartementet i 2007 vedrørende import av landbruksvarer fra u-land uttrykte det slik:

«Sikkerhetsmekanismer av den type som foreslås vil etter tilsynets vurdering kunne skape usikkerhet om de faktiske mulighetene for å kunne eksportere landbruksprodukter til Norge. En slik usikkerhet vil igjen kunne undergrave hensikten bak deler av GSP-ordningen, det vil si å oppnå økt import av landbruksvarer fra de fattigste landene».⁵

Prognoser fra Nortura totalmarked, som har det formelle prognoseansvaret i Norge, viser et stort og økende underskudd i tilgangen på storfekjøtt både i Norge og i EU.

Forslagsstillerne viser til rapporten «Norsk handel med de fattigste – mellom profitt og utviklingspolitikk», utgitt av forskere ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (februar 2012) hvor det foreslås omfattende endringer i det norske GSP-systemet.

Forslagsstillerne merker seg at blant forslagene som foreslås, er bedre tollfordeler for gruppen: Lavere middelinntektsland på OECDs DAC-liste.⁶ WTO-regelverket tillater at man innen GSP-systemet kan diskriminere mellom u-landene i forhold til preferanser så lenge dette skjer med hensyn til objektive og utviklingsrelaterte kriterier. Forslagsstillerne merker seg også rapportens konklusjoner om at praktiseringen av sikkerhetsmekanismer for å stanse handelen med u-land når denne kommer opp på et visst nivå er med på å skape uforutsigbare rammevilkår for handelen.

Praktiseringen av GSP-systemet i EU

GSP-systemet i EU har vært i bruk siden 1971 og medfører at utviklingsland betaler lavere toll eller ingen toll på varer som de eksporterer til EU-landene. Dagens GSP-system i EU består av tre deler:

- Everything but Arms (EBA) tilsvarende den norske ordningen for de minst utviklede landene (MUL), som gir toll- og kvotefrihet på innførsel av alle varer unntatt våpen.
- Ordinær GSP gir toll- og kvotefordeler til u-land som av Verdensbanken ikke klassifiseres som høynntektsland og som ikke i tilstrekkelig grad har diversifisert sin eksport. For visse sensitive varer gir det bare begrenset tollreduksjon, og EU praktiserer også såkalte sikkerhetsmekanismer

² <http://www.oecd.org/dataoecd/9/50/48858205.pdf>

³ http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/handelspolitikk/gsp_uland.html?id=505963

⁴ Disse landene var Kamerun, Republikken Kongo, Elfenbenskysten, Ghana, Kenya, Nord-Korea, Kirgisistan, Moldova, Mongolia, Nicaragua, Papua Ny Guinea, Tajikistan, Uzbekistan og Zimbabwe.

⁵ <http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/429231/HOERING%20-%20FORSKRIFT%20OM%20SIKKERHETSMEKANISME%20VED%20IMPORT%20AV%20LANDBRUKSVARER%20FRA%20UTVIKLINGSLAND.PDF>

⁶ Gruppen Lavere middelinntektsland og territorier omfatter 40 land på DAC-listen gjeldende for perioden 2011-2013. Blant landene er Bolivia, Kamerun, India, Paraguay og Vietnam med flere.

som slår inn dersom eksporten av visse varer fra ett land øker for mye.

- GSP+ gir ytterligere fordeler til noen land som blant annet oppfyller 27 internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter, arbeidstakers rettigheter, miljøvern og godt styresett. I 2011 var 14 u-land omfattet av ordningen.

Ifølge Isabelle Ramdoo ved International Centre for Trade and Sustainable Development⁷ (2011) tilsvarte handelen innenfor GSP-systemet i EU over 60 mrd. euro i 2009. Dette var fordelt på 48 mrd. euro (80 pst.) gjennom standard GSP, 5 mrd. euro gjennom GSP+ og 6 mrd. euro gjennom Everything But Arms. Til tross for dette utgjorde GSP kun 4 pst. av EU-landenes totale import.

EU er i ferd med å revidere sitt GSP-system, og EU-kommisjonen la i mai 2011 frem forslag til konkrete endringer. Kommisjonen foreslår at det eksisterende systemet videreføres til utgangen av 2013, og at et nytt system gjøres gjeldende fra og med 1. januar 2014. Revideringen har, ifølge Kommisjonen, som mål å tilpasse systemet til et endret globalt landskap og gjøre det mer effektivt slik at det samsvarer med behovene til landene som omfattes av ordningen.⁸ Blant reformtiltakene som foreslås av EU, er blant annet

- fjerning av dupliserende handelsfordeler ved at land som inngår frihandelsavtaler med EU hvor disse gir bedre handelspreferanser enn GSP, strykes fra listen
- stryking av både høyinntektsland og øvre middelinntektsland fra GSP
- strengere praktisering av produktgraduering, som innebærer at de fordelaktige preferansene i GSP trekkes tilbake dersom handelen øker over et visst nivå

Forslagene til endringer i EUs GSP-system har møtt massiv kritikk fra en rekke organisasjoner. Spesielt forslaget om å fjerne øvre middelinntektsland fra systemet har møtt motstand.

Dersom de foreliggende endringene blir vedtatt i EU, vil det kunne skape betydelige konkurransefortrinn ved å utvide de gunstige toll- og kvotepreferansene til flere grupper land i det norske GSP-systemet, spesielt gruppen av øvre middelinntektsland.

Bedre preferansevilkår for flere grupper u-land

En studie utført av forskerne Bouët et. al (2010) ved Center for Global Development⁹ analyserer konsekvensene av å gi toll- og kvotefri markedsadgang for ulike produkter og for ulike u-land ved import til vestlige land. Studien slår blant annet fast følgende:

- Afrika sør for Sahara vil tjene på at alle OECD-landene, inkludert USA, innførte 100 pst. toll- og kvotefri markedsadgang for de minst utviklede landene, og Mauritius, Sør-Afrika og tilsvarende land i Sentral-Amerika vil ikke bli rammet av preferanseerosjon som følge av dette.
- Landene som gir handelspreferanser rammes ikke av markedsubalanse ved å fjerne beskyttelse for sensitive produkter som sukker og meieriprodukter.

De fleste land i Europa, Norge inkludert, har allerede innført full toll- og kvotefri markedsadgang for alle varer fra de minst utviklede landene, mens flere andre OECD-land som Japan, Canada og USA gir MUL-landene dårligere preferanser enn dette. Bouët et. al (2010) bekrefter konklusjonene i andre tilsvarende studier som viser til at de høyeste tariffene i de rike landene ofte er konsentrert rundt et lite antall tariffister og at mindre enn 100 pst. tollfrihet har få fordeler som vil kunne bidra til økt eksport fra og forbedret velferd i MUL-landene. Bouët et. al (2010) viser til at full toll- og kvotefri markedsadgang for de minst utviklede landene ved eksport til fremvoksende økonomier som Kina, India og Brasil også er av stor betydning for førstnevnte. Studien slår således fast at forbedrede preferansevilkår bare vil ha positiv effekt i de fattigste landene dersom også de fremvoksende økonomiene tilbyr 100 pst. produktdekning. Forslagsstillerne viser til at det er bred enighet blant samtlige partier på Stortinget om full toll- og kvotefrihet for MUL-land ved eksport til Norge. På denne bakgrunn mener forslagsstillerne at Norge burde arbeide aktivt for at samtlige OECD-land og fremvoksende økonomier innfører 100 pst. toll- og kvotefri markedsadgang for alle varer fra de minst utviklede landene.

Bouët et. al (2010) analyserer også konsekvensene av å innføre toll- og kvotefrihet for andre grupper land på OECDs DAC-liste, slik denne forelå da studien ble gjennomført. En utvidelse av full toll- og kvotefrihet til andre lavinntektsland vil, selv når Vietnam og Pakistan inkluderes i ordningen, medføre små tap for MUL-landene og for andre land som ikke inkluderes i en slik ordning. Samtidig vil det være

⁷. Trade Negotiations Insights, Vol. 10, No. 5 (July 2011). "International Centre for Trade and Sustainable Development".

⁸. Press Release, "Foreign Affairs – Trade", Council of the European Union. 3154th Council meeting, Brussels, 16 March 2012.

⁹. Bouët, A., Debucquet, D.L., Dienesch, E. og Elliott, K: "The cost and benefits of duty-free, quota-free market access for poor countries: Who and what matters". Center for Global Development Working Paper 206, March 2010.

store fordeler i form av økt eksport, økonomisk vekst og økt levestandard for befolkningen i Pakistan og Vietnam.

Endringene i det norske GSP-systemet i 2007 medførte et svært beskjedent provenytap anslått til 5 mill. kroner påløpt og 4 mill. kroner bokført for 2008.¹⁰ Siden endringene ble iverksatt i 2008, så har 9 av 14 lavinntektsland gått over i kategorien lavere middelinntektsland.

Forslagsstillerne viser til en studie utført av Andy Sumner ved Center for Global Development¹¹ som fremhever at 72 pst. av verdens fattige nå lever i middelinntektsland. Fem av de mest folkerike middelinntektslandene (Indonesia, Nigeria, Kina, India og Pakistan) huser 2/3 av verdens fattige, tilsvarende om lag 854 mill. mennesker. Selv om middelinntektslandene er en sammensatt gruppe, så hevder Sumner (2011) at disse landene over tid er mindre interessert i bistandsoverføringer fra vestlige land, men mer opptatt av blant annet gode handelsbetingelser. Forslagsstillerne mener at det norske GSP-systemet burde gjenspeile dette, og at Norge gjennom å bedre preferansevilkårene for flere grupper land på DAC-listen vil kunne fremstå som et foregangsland i å fremme en mer solidarisk handelspolitikk overfor u-landene.

Viktigheten av handelsfasilitering

Utvikling av et levedyktig næringsliv i u-landene er en av de aller viktigste premissene for økonomisk vekst og velstand, og forslagsstillerne mener dette bør være en integrert del av alle norske utviklingspolitiske intervensjoner. Forslagsstillerne støtter konklusjonene i rapporten «The Environmental food crisis: the environment's role in averting future food crisis» (2009), utarbeidet av forskere tilknyttet FNs miljøprogram (UNEP) om at handel, markedsadgang og reduserte tollsatser er viktig for å oppnå økt mat sikkerhet i u-landene.

En rekke forskningsrapporter samt Verdensbankens Doing Business Report viser imidlertid til at omfattende handelsrestriksjoner bidrar til å undergrave næringslivet i sørlige Afrika, noe som igjen medfører at bare en liten andel av handelen i dette området er intraregional. En studie utført av John Page (2008) ved Brookings Institute slår fast at kostnadene ved å gjøre forretninger i afrikanske land i gjennomsnitt er mellom 20 til 40 pst. høyere enn i andre u-land. I Swaziland kreves det opp til 10 ulike prosedyrer og total ventetid på 66 dager for å starte en bedrift,

i tillegg til å betale skatter, eksportavgifter og registrere eiendom.

Ulike rapporter anslår at forbedret handelsfasilitering vil kunne øke verdens bruttonasjonalprodukt med mellom 1 pst. og 2,3 pst. årlig. Forslagsstillerne viser til at Fremskrittspartiets representanter i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2012 foreslo å opprette en ekspertgruppe bestående av personer fra både offentlig og privat sektor for å bistå de fattigste landene (MUL-landene) og andre lavinntektsland med å treffe tiltak for å redusere byråkratiske hindringer for entreprenørskap, handel og innovasjon.

Forslag

På denne bakgrunn finner forslagsstillerne å fremme følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen på generelt grunnlag fremme forslag om å forbedrede toll- og kvotepreferanser for gruppen lavinntektsland og lavere middelinntektsland på OECDs DAC-liste.
2. Stortinget ber regjeringen arbeide aktivt for at samtlige OECD-land og fremvoksende økonomier innfører 100 pst. toll- og kvotefri markedsadgang for alle varer fra de minst utviklede landene.
3. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å fjerne all toll på tekstilvarer og klær fra alle u-landene på DAC-listen.
4. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre full tollfrihet for import av honning fra lavere middelinntektsland, samt fremme forslag om å øke rabatten for slik import fra høyere middelinntektsland i GSP-systemet til 50 pst.
5. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre full tollfrihet for import av planteprodukter fra lavere middelinntektsland på DAC-listen.
6. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å oppheve sikkerhetsmekanismen for import av landbruksvarer fra u-land.
7. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å gjøre de nødvendige endringer i ordningen med indikativt tak på import av lam- og sauekjøtt fra landene Botswana, Namibia og Swaziland, slik at import som foretas fra disse landene når det er administrativt nedsatt toll i Norge, kommer i tillegg til det indikative taket.
8. Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan GSP-kvotene for hermetisk corned beef, hermetisk skinke av svin og hermetisk tunge av storfe kan gjøres mer attraktive og bidra til økt handel med u-land. Konklusjonen legges frem for Stortinget.

^{10.} <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stprp/2007-2008/stprp-nr-1-2007-2008--2/4.html?id=483279>

^{11.} "The new bottom billion: What if most of the world's poor live in middle-income countries". Center for Global development Brief, March 2011.

9. Stortinget ber regjeringen evaluere praktiseringen av EUs restmiddeldirektiv, herunder hvordan direktivet påvirker importen av landbruksvarer fra u-land. Evalueringen legges frem for Stortinget.
10. Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av standarder og reguleringer med den hensikt å oppnå forenkling og økt handel med u-land. Gjennomgangen legges frem for Stortinget.

15. juni 2012

