31.08.2017

Kontali Analyse AS/ NFKK

Juridisk betenkning om WTO og eksportbegrensninger. Regelverk og praksis. Vurdering av en produksjonsavgift til fordel for oppdrettskommunene

Innledning

Det vises til oppdragsavtale av 07.08.2017.

I denne betenkningen vil det bli gitt en generell gjennomgåelse av WTO/GATTs regler og behandling av tvister om eksportbegrensninger. I betenkningen vil særlig bli vurdert dette regelverket sett i forhold til den påtenkte produksjonsavgiften (beregnet av eksportert kvantum) til fordel for oppdrettskommunene.

A. Kortfattet fremstilling av WTO/GATT[[1]](#footnote-1) og rettssituasjonen mht eksportbegrensninger

1. Definisjon

«*Eksportrestriksjoner»* kan defineres som en offentlig bestemmelse som uttrykkelig begrenser mengden av eksporten av en vare (ved forbud eller kvoter), som stiller betingelser for når eksport er tillatt (for eksempel minste-eksportpriser) eller som pålegger eksportavgifter e.l.

2. Alminnelig forbud

WTO har et generelt forbud mot eksportrestriksjoner. Men regelverket inneholder flere unntak som i stor grad uthuler forbudet. WTO/GATT -bestemmelsene inneholder ikke et eksplisitt forbud mot *eksportavgifter,* men det er klart at de omfattes av bestemmelsen om eksportrestriksjoner.

GATTs hovedbestemmelse gis i artikkel XI, hvor det i første avsnitt heter[[2]](#footnote-2):

*Ingen kontraherende part skal innføre eller opprettholde andre forbud eller restriksjoner for import av en vare fra en annen kontraherende parts territorium eller for eksport eller salg til eksport av en vare som er bestemt for en annen kontraherende parts territorium enn toll, skatter eller andre avgifter, hva enten de gjennomføres ved kvoter, import eller eksportlisenser eller andre forholdsregler.* (Min kursivering og forstørret skrift for ordene «andre» og «enn»).

3. Flere unntak

Bestemmelsen inneholder, som en ser, hovedregelen med forbud mot bruk av eksportbegrensninger. Allerede i denne setningen med hovedbestemmelsen er det tatt inn et viktig unntak: Det er ikke noe forbud mot anvendelse av toll, skatter eller andre avgifter som pålegges en vare som eksporteres.

4. Økning i tvistesaker i WTO

Målsettingen med eksportbegrensningene har normalt vært å tilgodese innenlandsk foredlingsindustri i markedene for råvarer.

Eksportbegrensninger har de siste 10-12 årene i større grad enn i tidligere perioder blitt gjenstand for klager og tvist i WTO. Særlig har *eksportavgifter* blitt anvendt i flere tilfeller enn før. Eksportbegrensende tiltak er særlig blitt gjort gjeldende mot råvarer, som metaller og landbruksvarer. Ulike u-land og Kina har i størst grad anvendt slike begrensninger.

I WTO har i hovedsak USA, EU og Japan reagert på økt bruk av eksportbegrensninger og har vært part i flere klagesaker i WTO mot slike tiltak.

WTO (og GATT) med målsetting om å fremme internasjonal handel har tradisjonelt viet begrensninger av *import* (herunder toll og importkvoter) vesentlig større interesse enn tiltak på eksportleddet. Dette gjenspeiles i WTOs regelverk.

5. Gebyrer og formaliteter i forbindelse med import og eksport

Artikkel VIII gir en bestemmelse om at slike avgifter skal være begrenset til den omtrentlige kostnaden ved de tjenestene som gis og skal ikke innebære en indirekte beskyttelse av innenlandsproduserte varer, eller være en beskatning av import eller eksport, for fiskale formål. Poenget med bestemmelsen er at en ikke skal kamuflere skatter, avgifter eller beskyttelsestiltak, ved å foregi at det er gebyrer til dekning av administrative og tollmessige kostnader.

6. I artikkel XI, avsnitt 2 b) er det blant flere unntak fastsatt at forbud mot eksportrestriksjoner ikke skal omfatte import- og eksportforbud eller tiltak som er nødvendige for anvendelsen av regler eller forskrifter om klassifisering, kvalitetskontroll eller markedsføring av varer i den internasjonale handel. Dette unntaket tar sikte på tiltak angående den mer praktiske administrative gjennomføringen av handelen. I artikkel XI er det også unntak fra forbudene ved midlertidig kritiske varemangel.

7. Artikkel XX gir bestemmelser om alminnelige unntak fra Avtalen. Det presiseres i det innledende avsnittet at så lenge det ikke vil «innebære skjulte restriksjoner for den internasjonale handel», skal ikke noe i Avtalen forstås slik at det hindrer en part i å treffe tiltak (art XX, pkt g) som angår naturresurser som ikke er uutømmelige. Men forutsetningen er at slike tiltak blir gjennomført sammen med restriksjoner på innenlandsk forbruk eller produksjon.

I sin avgjørelse av en klagesak reist i GATT av USA uttalte et oppnevnt tvisteløsningspanel at verken unntaket i artikkel XI, avsnitt 2 b), (se pkt 6 over), eller i artikkel XX berettiger eksportrestriksjoner som beskytter en innenlandsk industri og setter den i stand til å selge til utlandet. Canada hadde påberopt seg begge bestemmelsene angående sitt eksportforbud for ikke bearbeidet sild og laks. Canada tapte klagesaken og panelet viste angående artikkel XX til at tiltakene ikke var blitt gjennomført i samband med restriksjoner på innenlandsk produksjon eller forbruk.

Avgjørelsen viser betydningen av at en produksjonsavgift ikke blir slik innrettet at et formål med den, eller sannsynlig virkning av den, vil være å tilgodese egen foredlingsindustri.

8. Tiltredelsesavtaler for nye medlemmer (Kina, Russland m fl)

De siste årene har land som Kina, Russland og Ukraina påtatt seg ulike forpliktelser i sine tiltredelsesavtale, som går lenger enn bestemmelsene i WTO/GATT. Lengst går de forpliktelsene som Kina påtok seg og som bl.a. gikk ut på at Kina skulle fjerne eksportavgifter. Men Kina anvendte senere likevel slike avgifter og dette førte til tvister i WTO. Kina tapte disse tvistene, som altså gjaldt brudd på tilleggsforpliktelser som Kina påtok seg ved sin tiltredelse til WTO i 2001.

9. Skatter og avgifter på eksportleddet

Skatter og offentlige avgifter på eksportnivået faller etter ordlyden i artikkel XI som nevnt utenfor WTO s forbud mot eksportrestriksjoner. WTO vil likevel kunne ha interesse av å innhente data om hvordan inntektene fra en slik særskatt på eksportleddet blir anvendt. Vurderingstemaet kan være om ordningen begrenser den internasjonale handelen.

Dersom slike skatteinntekter skulle gå til statsstøtte til egen industri, vil støtten kunne bli omfattet av WTOs regelverk om subsidiering og utjevningstoll. Men WTO skal straks avslutte undersøkelse av en klage om subsidiering, når slik offentlig støtte ikke overstiger 1 % av varens verdi (de minimis-regel). Skatter eller avgifter på eksportleddet kan altså bli ansett som stridende mot WTO, dersom 1 % eller mer av eksportverdien blir brukt til å støtte egen industri.

B. Nærmere om WTO-regelverket og en produksjonsavgift på eksportleddet til fordel for oppdrettskommunene.

Nedenfor gis hovedpunkter for vurderingen av forholdet til WTO.

10.1 Den påtenkte ordningen vil ha karakter av en statlig særavgift som skal vedtas av Stortinget. Oppdrettskommunene og deres befolkning har åpenbare ulemper ved at tilstøtende sjøareal utenfor privat eiendomsrett, stenges for annen virksomhet enn oppdrett. Provenyet av den påtenkte særavgiften skal gå inn i statskassen, men fordeles deretter fullt ut til oppdrettskommunene. Ordningen vil ikke forvri eller begrense handelen. Dersom inntektene fra ordningen hadde gått til økonomisk støtte til oppdrettsnæringen, kunne det hevdes at ordningen ikke er grei.

10.2 Skatteordningen ville altså ikke være noen subsidiering av oppdrettsnæringen. Hvis avgiften blir på 0,25 kr/kg, vil den for øvrig ligge godt under minstenivået på

1 % av verdien for at WTO kunne fortsette undersøkelsen av en ev. klage om statsstøtte.

10.3 En klagesak i WTO er avhengig av at et av medlemslandene fremmer slik sak. En berørt næringsinteresse i et medlemsland må altså få sine myndigheter til å fremme saken i WTO. En slik sak vil være ressurskrevende for berørte offentlige myndigheter: De må vurdere sannsynligheten for å kunne vinne frem og den antatte økonomiske verdien av det. Dersom en kunne tenke seg at et land ville anse en produksjonsavgift som problematisk, ville det trolig være et av EU-landene. EU-Kommisjonen (ansvarlig for EU- landenes utenrikshandelshandelspolitikk) måtte i tilfelle overbevises om betydningen av en klage i WTO og om sannsynligheten for å nå frem. Dette ville være en klar motbakkesak.

10.4 Det er en klar norsk interesse å ha fri adgang for fiskevarene til alle verdens markeder. Uavhengig av liten sannsynlighet for en klagesak, vil det både for norske myndigheter (og oppdrettsnæringen) ha prinsipiell betydning at en avgift ikke blir utformet på en slik måte at den kan føre til spørsmål i Genève. En produksjonsavgift må følgelig ikke utformes slik at formål eller virkning vil være å begunstig deler av norsk næring på bekostning av utenlandske aktører.

11. Sammendrag og konklusjon

WTO/GATT har et generelt forbud mot eksportbegrensninger.

Regelverket inneholder flere viktige unntak fra forbudet mot eksportrestriksjoner. Blant annet er skatter og avgifter unntatt fra forbudet. Men formål eller virkning av en avgift må ikke innebære en favorisering av hjemlig produksjon. Det tilsier at avgiften ikke kan legges bare på deler av de relevante produktene som favoriserer foredling i hjemlandet. Selve innkrevingsleddet (på eksporten) bør heller ikke innebære en favorisering av innenlandsk foredling. Det må likevel kunne tas visse praktiske hensyn slik at en produksjonsavgift på et lavt nivå ikke skal føre med seg betydelige kontrollmessige problemer og administrative kostnader.

Inntektene fra den påtenkte særavgiften skal ikke gå til subsidiering av oppdrettsnæringen, men til de berørte kommunenes budsjett. Inntektene vil følgelig ikke skape problemer i forhold til WTOs regler om statsstøtte.

Den generelle konklusjonen er at en produksjonsavgift på et lavt nivå som innkreves på eksportleddet til fordel for oppdrettskommuner ikke vil innebære en begrensning av handelen eller vridning av konkurranseforholdene som kunne være problematisk i WTO.

Oslo, 31.08.2017

Trond S. Paulsen

Advokat ( H )

1. WTO (Verdens Handelsorganisasjon, etablert 01.01.1995). Avtalen om WTO innebar opprettelse av en omfattende, flernasjonal institusjon for både varehandel, tjenestehandel og immaterielle rettigheter og et styrket regelverk knyttet sammen av felles overordnede organer og et felles tvisteløsningsorgan. GATT-teksten fra 1947 med senere endringer ble ikke endret i substans i GATT-tekstene fra 1994 som er inntatt som en del av WTO-avtalen. [↑](#footnote-ref-1)
2. UDs oversettelse fra engelsk til norsk [↑](#footnote-ref-2)