

Dictamen

Comercio de productos de pesca y acuicultura entre la UE y Noruega

Bruselas, 24 de julio de 2024

1. Antecedentes

En 2023, Noruega era el sexto socio de la UE más importante en cuanto a l comercio de bienes¹. De media en el periodo 2021-2023, Noruega exportó anualmente 1 303 994 toneladas de productos de pesca y acuicultura a la UE valoradas en 7856 millones de EUR, lo que se corresponde con el 24,8 % y el 27,9 % del porcentaje de Noruega de las importaciones de la UE en cuanto a cantidad y valor, respectivamente².

La relación entre la UE y Noruega sobre el comercio de productos de pesca y acuicultura está influenciada por una serie de acuerdos, específicamente, el Mecanismo Financiero del Espacio Económico Europeo (EEE), el Mecanismo Financiero Noruega y el protocolo sobre la liberalización temporal del acceso al mercado de la UE de algunos productos de pesca y productos del mar. La relación también se ve afectada por tres acuerdos sobre pesca entre la UE y Noruega. Tras dilatadas negociaciones, hace poco las negociaciones comerciales entre la UE y Noruega se concluyeron en lo que respecta a la renovación del Mecanismo Financiero del EEE.

Durante los últimos años, la industria del salmón de Noruega ha continuado ganando cuota de mercado en la UE, mientras que los transformadores de la UE pierden su cuota.

2. Mecanismo Financiero del Espacio Económico Europeo (EEE) y el acceso al mercado

En diciembre de 2023, la Comisión y los estados del EEE-AELC (Islandia, Liechtenstein y Noruega)

¹ https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/norway_en

² <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

llegaron a un acuerdo a nivel de negociador sobre el Mecanismo Financiero del EEE para 2021-2028³. El Mecanismo deja constancia de la contribución de los estados del EEE-AELC para reducir las diferencias económicas y sociales en el EEE, con vistas a promover un refuerzo constante y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas y complementar los objetivos de la Política de Cohesión de la UE. La Comisión y Noruega también llegaron a otro acuerdo a nivel de negociador sobre un Mecanismo Financiero noruego paralelo para el mismo plazo que persigue objetivos similares.

Asimismo, la Comisión también llegó a acuerdos tanto con Islandia como con Noruega sobre la liberalización temporal del acceso al mercado de la UE para algunos productos de pesca y productos del mar durante el mismo periodo. Estos acuerdos adoptan la forma de «protocolos adicionales» de los acuerdos bilaterales tradicionales con los dos países.

2.1. Negociación de la liberalización del acceso al mercado de la UE

Durante el transcurso de las negociaciones entre la Comisión y Noruega sobre la liberalización temporal del acceso al mercado de la UE, Noruega instó a una liberalización plena de acceso al mercado, lo que implicaría que se importarían todos los productos de pesca a la UE sin aranceles⁴.

A fin de tener en cuenta el tiempo requerido para finalizar las negociaciones, conforme al Reglamento de los Contingentes Arancelarios Autónomos para ciertos productos de pesca para el periodo de 2021-2023⁵, se incluyeron ciertas cuotas como «cuotas puente» —especialmente sobre el arenque congelado y el arenque en salmuera— para permitir un suministro libre de impuestos de materia prima para añadir valor a la industria de la transformación de la UE. Estas cuotas no se prorrogaron al periodo 2024-2026⁶, por lo que estos productos ya no se benefician del acceso libre de impuestos a favor de la industria de la transformación de la UE hasta que entren en vigor los nuevos protocolos bilaterales. Por ejemplo, entre tanto, la importación de arenque en salmuera por parte de la industria de la UE requiere el pago de un arancel del 20 % que, debido al considerable porcentaje, podría resultar difícil de cubrir con un precio

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_6244

⁴ Una presentación para el Grupo de Trabajo 2 del MAC celebrada el 19 de septiembre de 2023 por el Sr. Vidar Ulriksen, secretario de Estado del Ministro de Comercio, Industria y Pesca noruego, sobre las negociaciones en curso también coincidía con estas opiniones: https://marketac.eu/wp-content/uploads/2023/12/MAC_WG2_Minutes_19.09.23-EN.pdf.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02020R1706-20221101>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02023R2720-20231206>

aceptable para el consumidor final.

Según la información brindada por los servicios de la Comisión sobre el resultado de las negociaciones⁷, principalmente hubo una prórroga de las cuotas existentes previamente. Según los servicios de la Comisión, los ajustes de las cuotas corresponden a aumentos mínimos en las cuotas de Noruega, y algunos pequeños aumentos para las de Islandia. Las cuotas existentes previamente se incluyeron para el salmón procesado, pero no las cuotas para el arenque.

El 25 de junio de 2024, el Consejo decidió firmar y aplicar provisionalmente los acuerdos sobre los Mecanismos Financieros del EEE y de Noruega para 2021-2028. La decisión cubre también la firma y aplicación provisional de dos protocolos bilaterales de comercio de pesca con Islandia y Noruega que se negociaron en paralelo. Se espera que los contingentes arancelarios de los productos de pesca dentro de los acuerdos se abran conforme a la aplicación provisional del acuerdo en los últimos meses de 2024⁸.

Conforme al nuevo protocolo bilateral, la UE abrirá un contingente arancelario libre de impuestos anual de 2500 toneladas de salmón ahumado de Noruega para el periodo comprendido entre 2021 y 2028, que representa un aumento de más del quintuple cuando se compara a la cuota constante de 450 toneladas ofrecida conforme a otros acuerdos⁹. Además, el nuevo protocolo prevé que los volúmenes de los contingentes arancelarios que cubren el periodo desde el 1 de mayo de 2021 hasta la aplicación provisional del acuerdo deben distribuirse y ponerse a disposición proporcionalmente durante el resto del periodo. Por lo tanto, cuando se combinan los volúmenes de la cuota de 450 toneladas, el nuevo contingente anual de 2500 toneladas y los volúmenes del contingente arancelario del 1 de mayo de 2021 (periodo de aplicación provisional), el acceso puede superar las 4000 toneladas en un año en competencia directa contra el sector de la transformación de la UE.

3. Salmón de cría noruega de calidad de «producción»

⁷ https://marketac.eu/wp-content/uploads/2024/04/MAC_WG2_Minutes_30.01.24-EN.pdf

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/25/council-greenlights-agreements-on-the-eea-and-norwegian-financial-mechanisms-for-2021-2028/>

⁹ https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2018/1607/oj



El Derecho noruego clasifica el salmón de cría en tres categorías de calidad: «superior», «normal» y «producción». El grado de «producción» incluye el salmón con defectos menores como heridas, deformidades o errores de procesado detectados durante una inspección.

La exportación de salmón noruego entero de grado de «producción» actualmente está prohibida por la ley noruega. Sin embargo, corregir los defectos en instalaciones de transformación en tierra en Noruega permite que el pescado se transforme en producto fileteado que puede exportarse. Este proceso de corrección elimina los defectos visibles, lo que permite que se exporten estos filetes a la UE y otros mercados. Dado que los defectos se abordan durante el proceso de fileteado, los filetes de grado de «producción» son aptos para el consumo e indistinguibles de aquellos procedentes de grado «normal» o «superior», lo que implica que la prohibición de exportación noruega ya no es relevante desde la perspectiva de la seguridad alimentaria.

En 2024, el porcentaje de salmón de grado de «producción» llegó a niveles sin precedentes, alcanzando más del 35 % de la producción de salmón atlántico de cría noruego (*Salmo salar*) durante ocho semanas consecutivas, lo que contrasta con el porcentaje histórico del 4-6 % de años anteriores. Si solo se concede el permiso de filetear esos productos a los transformadores noruegos, los filetes preparados con salmón de grado de «producción» compiten directamente en los mercados de la UE con filetes producidos localmente con salmón «superior» o «normal». La diferencia de precio actual entre estas cadenas de suministro es aproximadamente de 4,30 € a 4,50 € el kilo, una discrepancia del 30 % para los filetes, lo que perjudica a los transformadores de la UE. Teniendo en cuenta que se calcula que la captura total de salmón en Noruega sea de 1,4 millones de toneladas de equivalente de pescado completo, el 35 % del salmón de «producción» representa cerca de 370 000 toneladas y podría generar una competencia de 220 000 toneladas de filetes contra los transformadores de la UE.

Cuando se tiene en consideración, además de lo anterior, el aumento de la cuota anual libre de impuestos de 4500 toneladas de salmón ahumado, que puede producirse a partir de salmón de «producción», la competencia directa para los ahumadores de la UE es aún mayor.

El 11 de marzo de 2024, el director general de Comercio de la Comisión Europea registró oficialmente la prohibición noruega como una barrera de acceso al mercado que puede entrar en conflicto con el

Derecho mercantil internacional. La UE envió una carta formal al ministro noruego competente a principios de mayo para entablar un diálogo bilateral. Esta invitación sigue a la espera de contestación por parte de Noruega.

Asimismo, hay dudas razonables sobre si las disposiciones descritas anteriormente son coherentes con el Acuerdo del EEE; en especial, con el artículo 18 del Acuerdo del EEE, en combinación con el artículo 23 y el Anexo II del Acuerdo del EEE; que será objeto de la reclamación al Órgano de Vigilancia de la AELC, que actualmente está preparando una asociación nacional interesada en la UE.

4. Acuerdos entre la UE y Noruega sobre el establecimiento de cuotas, intercambio de cuotas y acceso recíproco a las aguas para los pescadores

La UE tiene tres acuerdos de pesca con Noruega, a saber: acuerdos bilateral, trilateral y fronterizo¹⁰. El acuerdo bilateral cubre el mar del Norte y el Atlántico, el acuerdo trilateral cubre Skagerrak y Kattegat, y el acuerdo fronterizo cubre la pesca sueca en las aguas noruegas del mar del Norte. Los acuerdos cubren el establecimiento de cuotas, el intercambio de cuotas entre las dos partes y el acceso recíproco a las aguas para los pescadores. En lo que respecta a las competencias atribuidas a los Consejos Consultivos conforme al Reglamento de la Política Pesquera Común, el MAC no brindará consideraciones detalladas sobre los acuerdos mencionados. Sin embargo, el MAC coincide con la Comisión en que el acceso al mercado de la UE para los productos pesqueros debe ser recíproco mediante una relación cercana y mutuamente beneficiosa con la pesca. En este contexto, el MAC respalda la estrategia de la Comisión de vincular el acceso al mercado para el pescado noruega con el acceso a las cuotas de pesca¹¹.

5. Recomendaciones

En el contexto de las relaciones comerciales entre la UE y Noruega, el MAC considera que la Comisión Europea debe hacer lo siguiente:

- a) Garantizar un equilibrio adecuado entre todos los acuerdos comerciales y de pesca relevantes,

¹⁰ https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/northern-agreements_en

¹¹ <https://www.fiskeribladet.no/utenriks/eu-med-klar-melding-til-norge-vi-krever-fiskekvoter-mot-markedsadgang/2-1-1666623>

al tiempo que se tiene en cuenta el respeto necesario a los estándares de sostenibilidad al establecer y distribuir las cuotas, así como permitir el acceso de la industria pesquera de la UE a las aguas noruegas;

- b) Tomar consciencia y hacer uso del valor del acceso al mercado de la UE cuando se negocian los acuerdos de pesca con Noruega;
- c) Tomar medidas para garantizar que el acceso de los productos de pesca y acuicultura noruegos al mercado de la UE es equilibrado y que se garantiza la igualdad de condiciones en el EEE;
- d) Adoptar una estrategia global que comprenda todos los aspectos de la relación entre la UE y Noruega garantizando que la pesca no se contemple de forma aislada, sino como parte de una estrategia integral e integrada, incluido el comercio y el acceso al mercado; para lograrlo, debe establecerse un grupo operativo de DG MARE y DG TRADE;
- e) Comprender y compensar las preocupaciones y la desventaja competitiva de la industria de la transformación de la UE provocada por el aumento considerable del acceso de mercado brindado a los productos de salmón ahumado conforme al protocolo bilateral adoptado, ya que el aumento de 450 a 2500 toneladas (cinco veces la cuota actual) se considera desproporcionado: si el aumento de la cuota no puede limitarse a una cifra inferior que las mencionadas anteriormente, el acceso debe limitarse exclusivamente al periodo de 2024-2028 (no retroactivamente desde 2021), dado que el aumento adicional de hasta 4000 toneladas provocará aún más daño a los operadores de la industria alimentaria de la UE;
- f) Comprender y compensar las preocupaciones y la desventaja competitiva de la industria pesquera de la UE provocada por el aumento del acceso al mercado ofrecido para pequeñas especies pelágicas y la introducción de descripciones de producto más amplias, como «*pescado congelado*», «*pescado fresco o enfriado*» y «*filetes frescos, enfriados o congelados*» conforme al protocolo bilateral adoptado;
- g) Tener en cuenta las consecuencias negativas de los avances en curso para la competitividad y el empleo de la industria de la UE, incluidos los costes para el sector de la transformación de la UE para acceder a la materia prima; para ello, llevar a cabo un estudio sobre los costes a que se enfrenta el sector de la transformación de la UE para acceder a la materia prima de Noruega;
- h) En lo que respecta a los costes del sector de la transformación de la UE para acceder a la materia

prima, especialmente tener en consideración el periodo entre el final de las «cuotas puente» y la entrada en vigor del nuevo acuerdo bilateral sobre la liberalización del acceso al mercado;

- i) Tomar medidas para hacer frente a las distorsiones del mercado provocadas por los niveles sin precedentes de salmón noruego de grado de «producción» que entra al mercado de la UE presentado como «procesado» (p. ej., fileteado, ahumado), mientras que sus exportaciones como pescado completo están prohibidas por Noruega —esta situación debería tenerse en cuenta seriamente—, en el caso de que finalmente se adopten las medidas, se aplicarán tanto las legislaciones mercantiles internacionales como el cumplimiento de las normas sanitarias de la UE sobre los controles de importaciones (inspecciones sanitarias tanto en el origen como en la llegada a la UE);
- j) Tener en cuenta que la desventaja competitiva para los ahumadores de la UE se refuerza aún más por el aumento del contingente arancelario libre de impuestos de 4500 toneladas de salmón ahumado;
- k) En el caso de que Noruega siga sin permitir la exportación de pescado de grado de «producción», plantear la introducción de impuestos a la importación de filetes (de grado de «producción») de Noruega.