

Utgivelser 2011

Rapport 6 – 2011 CAP-reform og langtidsbudsjettet

Rapport 5 – 2011 Eierundersøkelse for TINE 2011

Rapport 4 – 2011 God drift viktigere enn antall sau?

Rapport 3 - 2011 Listetoppundersøkelse 2011

Rapport 2 - 2011 Melk og meieri i Finland

Rapport 1 - 2011 Kompetanse blant nye bønder i Sør-Trøndelag

Notat 1 - 2011 Holdninger til jordvern i befolkningen

Utgivelser 2010

Rapport 6 - 2010 Mjølke i EU, Mjølkekvotar og mjølkekrise

Rapport 5 - 2010 Nye Bønder

Rapport 4 - 2010 Landbrukspolitikk 2010

Rapport 3 - 2010 Nye melkebønder

Rapport 2 - 2010 Beskyttede betegnelser som landbrukspolitisk virkemiddel

Notat 3 - 2010: CAP post 2013

Notat 2 - 2010: WTO og bruddet i 2008 - Hvor står forhandlingene to år etter?

Landbrukets Utredningskontor

Schweigaardsgt. 34C

Pb. 9347 Grønland

N-0135 OSLO

Tlf: 22 05 47 00

Fax: 22 17 23 11

E-post: lu@landsam.com

<http://www.utredningskontoret.no>

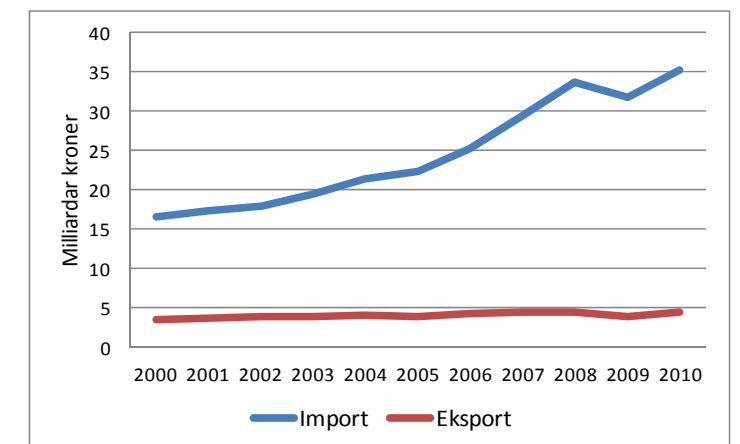
ISSN 0803-0324



Landbrukets Utredningskontor

Tollvernet forvitrar

Norsk landbruksvarehandel i lys av EØS og tredjeland



Torbjørn Tufte

RAPPORT 7 – 2011

Forord

Tema for denne rapporten er samhandelen på landbruksvarer mellom EU og Noreg. Forutan ein kort gjennomgang av den generelle landbruksvarehandelen mellom EU og Noreg er det lagt særskilt vekt på handelen innanfor industrielt tilverka landbruksprodukt.

Noreg og EU er to separate tollområde på landbruksvarer. Ein av bærebjelkane i landbrukspolitikken til både partar er tollvern mot tredjeland og marknadsregulering. Likevel er det gjennomført omfattande liberalisering i landbruksvarehandelen mellom Noreg og EU utover det som ligg i WTO.

I arbeidet med rapporten har Kai Norman Hansen vore til stor hjelp. Takk òg til Norske Felleskjøpet, TINE, Nortura og Statens landbruksforvaltning som har bidrege med nyttig informasjon på førespurnad. Sist, takk til Dag Gundersen for korrekturlesing.

Rapporten er utarbeidd av Torbjørn Tufte og inngår i rapportserien til Landbrukets Utredningskontor. Landbrukets Utredningskontor A/S står ansvarleg for alle faglege vurderingar og slutningar i rapporten.

Oslo, desember 2011

Christian Anton Smedshaug, Dagleg leiar

Innhold

1	SAMANDRAG	1
2	INNLEIING	3
3	TOLLREGIMET	5
3.1	TOLLVERNET I WTO	5
3.2	RAMMEVERKET FOR DET NORSKE TOLLVERNET PÅ LANDBRUKSVARER	6
3.3	TOLLVERNET NOREG PRAKTISERER	7
3.4	LANDBRUKSVAREHANDELEN	11
4	TOLLVERNET TIL NOREG OG EU PÅ LANDBRUK	15
4.1	TOLLVERN I PRAKSIS – SKUMMAMJØLK PULVER, EIN ILLUSTRASJON	15
5	LANDBRUKET OG EØS-AVTALA	21
5.1	ARTIKKEL 19 I EØS-AVTALA	21
5.2	SISTE FORHANDLINGSRESULTAT UNDER ARTIKKEL 19	22
5.2.1	Nærare om osteavtala og osteimporten	23
5.2.2	Preferanseerosjon for utviklingsland tiltek	25
6	PROTOKOLL 3 – TILVERKA LANDBRUKSPRODUKT INNANFOR DEN FRIE VAREFLYTEN	27
6.1	RÅVAREPRISKOMPENSASJON OG RÅK-VARER	27
6.2	PROTOKOLL 3 – INDUSTRIELT TILVERKA LANDBRUKSPRODUKT I DEN FRIE VAREFLYTEN	28
6.3	OVERKOMPENSASJON OG UNDERKOMPENSASJON I RÅK	29
6.3.1	Prisnedskrivning dersom RÅK-tollen ikkje sikrar full kompensasjon	32
6.3.2	Mangelfull kompensasjon – Kva betyr det for import og eksport?	32
6.4	RÅVAREPRODUKSJON UTFORDRA: IMPORTEN KRYMPAR MARKNADEN FOR AVSETJINGA AV VARER FRAMSTILTE PÅ NORSKE RESSURSAR	35
6.4.1	Dømet import av brød og bakeverk	35
6.4.2	Dømet yoghurt og smakstilsette søtmjølksprodukt	38
6.4.3	Sjokolade – EU gir Noreg kvantumsrestriksjonar i den frie vareflyten	40
7	UTFORDRINGAR FOR NORSK LANDBRUK OG NÆRINGSMIDDELINDUSTRI – AUKANDE ASYMMETRI I SAMHANDELEN	42
7.1	ENDRINGAR I AVTALEVERKET FRÅ FRAMFORHANDLA PROTOKOLL 3 I EØS-AVTALA AV 1994 OG GJELDANDE PROTOKOLL 3 AV 2002	42
7.2	DEN NORSKE HEIMEMARKNADEN ER AVGRENSA	44
7.2.1	Råvareprisar er ikkje alt – råvarevolum og skaladrift	44
7.2.2	Uformell import – Grensehandelen	46

LITTERATUR

1 Samandrag

I tida etter EØS-avtala tråtte i kraft har den politiske linja til Noreg vore å gi fleire tollpreferansar på landbruksvarer. Resultata avteiknar seg ved at importerte varer tek marknadsveksten. Råvareproduksjon i primærleddet stagnerar, samstundes vert avsetjing av norske råvarer og tilverka produkt frå norsk matindustri stadig sterkare utfordra i heimemarknaden. I 2010 var verdien av importerte varer til Noreg på landbruksvarer om lag 35 milliardar kroner, ei auke på over 18 milliardar frå år 2000.

Importvernet til Noreg er i hovudsak utforma gjennom:

- Tollvern og kvoter notifisert i WTO
- Toll og kvoter framforhandla gjennom EØS
- Avtaler framforhandla gjennom EFTA og/eller bilateralt
- Einsidige innrømmingar Noreg gir til utviklingsland

Noreg har formelt valt å gi om lag to tredjedelar av verdas land reelt betre tollvilkår og marknadstilgang på landbruksvarer enn det Noreg er forplikta til å handheve gjennom WTO-avtala. Viktigast for landbruket er likevel dei omfattande tollpreferansane EU har fått framforhandla i samband med EØS.

Noreg har gjeve EU innrømmingar, under artikkel 19 og Protokoll 3 i EØS-avtala. Det har ført til sterk importvekst og stor ubalanse i samhandelen på landbruksvarer i favør av EU. Importen frå EU i 2010 utgjorde 23,6 milliardar. Den norske eksportverdien til EU var 3,1 milliardar kroner. I tida med EØS-avtala har forholdstalet, på norsk importverdi frå EU versus eksportverdi, stadig auka i favør av EU. I 1995 var forholdstalet 1:4, i 2007 var det 1:5,5 og i 2010 var det 1:7,5. Særskilt fører importveksten innanfor varer regulert i Protokoll 3 i EØS-avtala (som gjeld industrielt tilverka produkt, med rett til råvarepriskompensasjon til industrien) ført til redusert avsetjingspotensial for varer produsert på norske ressursar.

Til dømes viser utvikling i mjølkeproduksjonen dei siste ti åra at den samla norske mjølkeproduksjonen har hatt ein reduksjon i volum på 3 prosent, samstundes som befolkningsveksten var på 9,5 prosent. I denne perioden har importvolumet av meieriprodukt auka frå om lag 6 000 tonn til knappe 23 000 tonn. Tilsvarande er veksten i importvolumet av brød og bakevarer 5 prosent årleg.

I tillegg vert det innført store matvarevolum til den norske marknaden gjennom grensehandelen. Den samla norske grensehandelen frå Sverige utgjorde om lag 10,5 milliardar kroner i 2010, og matvarer utgjer ein stor del av grensehandelen. På kjøttvarer vert det innført eit volum på kjøttvarer som tilsvarar 15-20 prosent av den samla norsk kjøttproduksjonen. På meierivarer tilsvarar volumet over 3 prosent av den norske mjølkeproduksjonen.

2 Innleiing

Det er eit mål for norsk landbrukspolitikkk at produksjonen av mat- og landbruksvarer skal ta ut prisar i marknaden som i stor grad reflekterer norske produksjonskostnader og produksjonskrav kring miljøkrav, dyrevelferdskrav, mattryggleik med meir. Difor er tollvernet avgjerande for å kunne føre ein landbrukspolitikkk og for stabilitet i marknaden. Mellom anna er det tollvernet som kan utlikne for forskjellige naturgitte produksjonstilhøve og oppretthalde heimemarknaden frå jord til bord for produksjonar ein har i Noreg. Tilsvarande er det for EU, som nyttar eit sterkt tollvern for å sikre stabil marknad og leggje til rette for eigen matproduksjon på eigne naturressursar.

Samstundes er det stor import av landbruksvarer til Noreg. Om lag 50 prosent av forbruket av landbaserte varer på kaloribasis er forsyning gjennom import, men det er store variasjonar frå år til år. Det kjem av at Noreg tradisjonelt har bygd landbasert matforsyning på ein kombinasjon av nasjonal produksjon og importerte jordbruksvarer. Noreg er ikkje sjølvforsynt med jordbruksvarer produsert på norske ressursar, og landbrukspolitikken og jordbruksproduksjonen er innretta mot å sikre eigen matproduksjon for å forsyne eigen heimemarknad. Dette er òg ein hovudskilnad mellom norsk landbrukspolitikkk og Den felles landbrukspolitikken til EU (CAP), då CAP er innretta for både å forsyne heimemarknaden til EU og å produsere volum i stor skala for eksport.

Dei fleste høgt økonomisk utvikla land har bygd landbrukspolitikken i etterkrigstida rundt bruk av importvern for å sikre eigen produksjon og matforsyning, og økonomisk stønad til jordbruket for å sikre rimeleg mat til forbrukarane. Slik har ein redusert arbeidsintensiteten, gjennom mekanisering, for å frigjere arbeidskraft til anna næringsverksemd. Noreg, Sveits, EU, USA, Japan, Sør-Korea og fleire har desse kjenneteikna¹.

Valet av innretning av landbrukspolitikken og naturgitte produksjonstilhøve, til dømes produksjonspotensial gjennom areal, klima, jordsmon med meir, versus befolkningsstorleik, legg og føringar for om landbruket er eksportretta eller heimemarknadsretta. I Noreg er prioriteten i landbrukspolitikken i hovudsak aktivt landbruk i heile landet og produksjon til eiga befolkning. Det er òg naturleg, ut frå at produksjonsmangfaldet er avgrensa naturgitt og samla landbasert matproduksjon er langt lågare enn det samla forbruket av landbasert mat i den norske marknaden. Likevel har Noreg tradisjonelt høg dekning innanfor basisproduksjonane som kjøt og mjølk. Det meste av produksjonsarealet i Noreg er nytta til grovfôr, fôrkorn og matkorn (rundt 90 % av arealet). Kombinert med rikeleg med tilgang på

¹ Moglege unntak frå at subsidiar og tollvern er grunnpilarane for landbruksproduksjonen, er Australia og New Zealand, men her òg er det omfattande tilrettelegging for å sikre jordbruksproduksjon, og det er svært strenge kvalitets- og helsestandardar her, som ofte vert påklaga for å vere tekniske handelshinder.

vatn gjer det at dei naturgitte produksjonstilhøva i Noreg fremjar husdyrproduksjon, som igjen er ein basisproduksjon i norsk jordbruk, saman med ein meir avgrensa kornproduksjon.

Rapporten vil kort gjere greie for det norske tollregimet og tollvernet. Fleire av premissane for tollvernet ligg i WTO-forpliktingane Noreg har vedkjent seg. Men i praksis fører Noreg ein langt meir liberal handelspolitikk på mange område enn det som ligg i WTO. Særskilt har Noreg og EU gjennom forhandlingar gjennomført ei omfattande liberalisering av landbruksvarehandelen, og dette er ein pågåande prosess. Det er ei politisk styrt liberalisering, der landbrukspolitikken til både Noreg og EU ligg utanfor EØS-avtala, men landbruksvarehandelen kjem inn i EØS-avtala gjennom Artikkel 19 og Protokoll 3.

I tida etter at EØS-avtala trådde i kraft, har utviklinga i samhandelen mellom Noreg og EU på landbruksvarer vore kjenneteikna av at norsk import frå EU, både i verdi og kvantum, har auka sterkt, medan norsk eksport av landbruksvarer har vore stabil. Det gjer at forholdstalet på samhandelen har gått frå 1:4 i 1995 til 1:7,5 i 2010. Det er utfordringar kring denne utviklinga rapporten søkjer å drøfte, og då med særskild vekt på landbruksvarehandelen innanfor Protokoll 3, som gjeld ei rekkje industrielt tilverka produkt, til dømes yoghurt, pizza, brød og bakarvarer, som inngår i den frie vareflyten ut frå gitte kriterium, som at matindustrien i EU og Noreg har rett til kompensasjon for ulike råvareprisar, slik at det ikkje skal konkurrerast på råvareprisar.

3 Tollregimet

Utgangspunktet for det norske tollvernet, og i dei fleste land i verda, er kategorisering av varer gjennom Det harmoniserte systemet for skildring og koding av varer (HS)². Tollsatsane vert tilkjenne gitt i tolltariffen, som er bygd opp etter HS-nomenklaturen, og både varer med og utan toll vert lista opp. I utgangspunktet vert toll oppgitt som ”ordinær toll”, som er tollsatsane som er vegleiane for alle land utan særskilde avtaler, og dette er såleis den høgste tollsatsen ein eksportør/importør i praksis vert ilagd. Etableringa av WTO i 1995 legg rammeverket for tollregimet, og er premissleverandør for den overordna organiseringa av importvernet i medlemslanda.

3.1 Tollvernet i WTO

Eit av dei mest sentrale resultatane av Uruguayrunden (1986–1994) og den påfølgjande WTO-avtala i 1995 var at ein harmoniserte importvernet med å innføre tollsatsar som skulle erstatte bruken av mengdebasert grensevern. Målet var å få eit einsarta tollvern i alle medlemsstatane, og bruk av tollsatsar vart det ein valde for å harmonisere tollvernet. Før Uruguayrunden var tollpraksisen tufta på volumkvotar, lisensar og tollsatsar, og på ulike kombinasjonar av desse verkemidla. For å omgjere dei ulike tollpraksisane blant medlemslanda valde ein i Uruguayrunden ein modell der det vart tatt utgangspunkt i prisar på jordbruksvarer for ein referanseperiode. Ut frå denne berekningsmodellen vart referanseprisar fastsette og maksimumstollsatsar notifikerte for det enkelte medlemsland på dei ulike vareslaga.

Vidare vart det gjennom avtalene i WTO forbod mot å nytte laupande variable tollsatsar gjennom året. Berekningsmodellen la i grove trekk til grunn differansen mellom innanlandsprisane i kvart enkelt land og verdsmarknadsprisen i perioden 1986–1988. Dette er referanseperioden og referanseprisane i WTO, og variablane ligg til grunn også i dag. Deretter vart medlemslanda pålagde eit krav om ein gjennomsnitts tollreduksjon på 36 prosent og minimum 15 prosent på alle landbruksprodukt. Det vil seie at tollsatsane på kvar enkelt tollbelagde varelinje skulle reduserast med minimum 15 prosent, men at den samla tollreduksjonen skulle vere på minst 36 prosent. Dette gav stor fleksibilitet på kva produkt eit land prioriterte å gi sterkt tollvern og kor ein valde å innføre ein kraftig tollreduksjon.

² HS-standarden er vedteken gjennom Verdas Tollorganisasjon (World Customs Organization (WCO)) for å klassifisere vareslag. Systemet fungerer på den måten at alle vareslag får ein talkode på seks siffer, som gjeld på verdsbasis. I dag dekkjer HS-standaren ifølgje WCO rundt 98 prosent av verdshandelen over landegrensar. I Noreg brukar ein åtte siffer. Det er dei seks første siffera som er HS, i tillegg vert to siffer lagde til for bruk til toll og statistikk. Dess fleire siffer, dess meir detaljert oppdeling innanfor varegrupper. Dei to første siffera angir kapitlet i tolltariffen (01 = Kapittel ein i tolltariffen, og 01 identifiserer vara som levande dyr), fire siffer angir posisjonen (01.02 = Levande dyr, der 02 identifiserer det levande dyret som levande storfe), på åtte siffer vert varenummeret angitt (01.02.1000 = Levande dyr = Levande storfe, der 1000 identifiserer at vara er til avl). Dermed er HS-01.02.1000 ein klassifisering av ”levande storfe til avl”.

Gjennomføringsperioden var 1995–2000, og er avslutta, men ein er framleis bunden av dei vedtekne maksimaltollsatsane for ulike varelinjer, og desse kan ein ikkje gå over.

Importkvotar i WTO

I tillegg til at WTO betydde at ein internasjonalt gjekk frå eit kvantitativt importvern til eit tollbasert importvern, vart det gjennom WTO etablert to former for importkvotar.

Importkvotane utgjer på mange måtar restane av det gamle mengdebaserte grensevernet på landbruksvarer. Dei to typane importkvotar er ”minste marknadstilgangskvotar” og ”kvotar bygde på historiske handelsstraumar”. Minste marknadstilgangskvotar vart oppretta for å leggje til rette for handel mellom ”nye” land, eller for å opne for handel med nye varer. Desse kvotane var difor sikta inn på å utvide handelsrelasjonane til eit land med nye handelspartnarar eller eventuelt nye varegrupper for eksisterande handelspartnarar. Kvotane som var bygde på historiske handelsstraumar, vart etablert for å sikre den eksisterande handelen mellom handelspartnarar, slik at den ikkje skulle opphøyre når tollsystemet vart lagt om. Dermed betydde kvotane på historiske handelsstraumar at land med ein open økonomi og mykje import frå mange land fekk mange importkvotar ut frå etablerte historiske handelsmønster, slik tilfellet var for blant anna Noreg.

3.2 Rammeverket for det norske tollvernet på landbruksvarer

Mykje av premissane for korleis det norske tollvernet er utforma, er gitt gjennom overeinskomsten i WTO. I WTO er landbruksvarer definerte i Landbruksavtala etter HS-systemet, som kapittel 1-24, unntatt fisk og fiskeprodukt som er definerte som industriprodukt i WTO. I tillegg er enkelte varer i kapittel 25–53, som sorbitol, modifisert protein og stivelsar, ull, bomull, huder og skinn med meir, definerte som landbruksvarer i avtala.

Ifølgje WTO (2008) har Noreg bunde 29 prosent av varelinjene på landbruksvarer som tollfrie, med fri innførsel. Det vil seie at Noreg har rett til å handheve toll på 71 prosent av varelinjene. I praksis derimot viser WTO til at Noreg handhevar tollsats på langt færre varelinjer. WTO sin tollprofil på Noreg viser at det vert nytta tollsatsar på 54 prosent av varelinjene på landbruksvarer, og følgjeleg er det praktisert nulltoll på 46 prosent av varelinjene³. Som ein referanse praktiserer EU nulltoll på 30 prosent av varelinjene og tollsats på 70 prosent.

Som tidlegare nemnt er utgangspunktet for tollvernet på landbruksvarer ordinær toll for tredjeland, som er tollsatsane Noreg har rett til å handheve ifølgje landbruksavtala i WTO. All den tid Noreg ikkje går over maksimumstollsatsane og respekterer importkvotane, har Noreg

³ World Trade Organization and International Trade Centre UNCTAD/WTO 2008: ”The World Tariff Profiles 2008”, side 78 og 133. Rapporten kan sjåast på internetadresse: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles08_e.pdf
Samanlikninga av tollinjene skjer etter den internasjonale HS-standarden, på seks siffer.

difor i prinsippet innfridd pliktene for grensevernet innanfor rammeverket WTO legg til grunn.

3.3 Tollvernet Noreg praktiserer

Det norske ordinære tollvernet for tredjeland notifisert i WTO nyttar Noreg i praksis på høvesvis få land og varer. Noreg har valt å liberalisere handelen meir enn det som ligg i WTO. Denne liberaliseringa skjer ved at land får tollpreferansar som gjer marknadstilgangen for eksportørar betre enn det som er utgangspunktet for det tollvernet ordinær toll tilseier.

Dermed er i prinsippet alle preferansar som land får tilgang til gjennom ulike avtaler og reguleringar, bilaterale eller multilaterale, utover det som er lagt i grunn i WTO-avtala, ei liberalisering av handelen mellom Noreg og handelspartnaren.

Tollpreferansar, som reduserte tollsatsar, tollfridom og kvotar, som Noreg gir land gjennom bilaterale avtaler eller gjennom norske einsidige innrømmingar, tilfører dermed eksportørar frå land med preferansar betre marknadstilgang til Noreg enn ordinærtollen Noreg har notifisert i WTO.

Dette vil seie at WTO er leverandør av dei globale overordna retningslinjene for tollvernet, der Noreg har forplikta seg eit høgste nivå på ulike tollsatsar. Desse maksimale tollsatsane kan vere – og er ofte – høgare enn dei tollsatsane Noreg brukar i handelen med tredjeland. Dermed er utgangspunktet for import til Noreg av landbruksvarer eit tollsystem bygt på ordinær toll for tredjeland. Men fordi ei rekkje land har fått tildelt tollpreferansar som sikrar meir liberal marknadstilgang enn ordinær toll, gjeld ordinær toll for lite av importen av landbruksvarer, og for høvesvis få land samanlikna med land som har fått preferansar. Dette er fordi regimet med ordinær toll er liberalisert gjennom avtaler Noreg har inngått med utvalde land og regionar, som EU, og ikkje minst gjennom ei rekkje einsidige innrømmingar Noreg har gitt til dømes u-land for å søkje å styre importen mot dei fattigaste landa i verda. Samla sett betyr dermed organiseringa av tollvernet at Noreg gir og får preferansar på import og eksport langt utover det som er knytt til rammeverket som er framforhandla i WTO. Dei viktigaste tollpreferansane Noreg gir og får, kjem frå desse avtalene og ordningane:

- **Verdas handelsorganisasjon, som per i dag har 153 medlemsland:** Det er ingen eksakte tal på kor mange statar det er i verda, mykje fordi det er eit mylder av små øystatar, suverene eller i ulike koalisjonar. Likevel er det vanleg å leggje til grunn at det er i overkant av 200 sjølvstendige statar i verda. FN har til dømes 192 medlemsstatar, medan Verdsbanken opererar med 210 land.
- **EØS mellom EFTA og EU:** Gjennom EØS-avtala har EU og EFTA-landa, med unntak av Sveits, etablert Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet. Det er gitt

svært omfattande tollpreferansar på eit vidt spekter av landbruksvarer gjennom EØS og bilaterale avtaler mellom Noreg og EU.

- Noreg, Island og Liechtenstein utgjer den eine parten, medan EU med 27 medlemsstatar utgjer den andre avtaleparten i EØS.
- **Frihandelsavtalene (FTA) til EFTA:** EFTA og tredjeland inngår frihandelsavtaler. Avtalene er i utgangspunktet multilaterale, men tollpreferansane på landbruksvarer vert gitt gjennom bilaterale bindingslister mellom kvart EFTA-land og avtalepartnarar. Noreg og avtalepartnaren framforhandlar dermed dei ulike tollpreferansane på landbruksvarer.
 - Noreg og EFTA har per i dag 17 frihandelsavtaler som er i kraft, med 24 land. Det er avtaler med Canada, Chile, Egypt, Færøyane, Israel, Jordan, Sør-Korea, Kroatia, Libanon, Makedonia, Marokko, Mexico, Det palestinske sjølvstyremyndet, Singapore, Tunisia, Tyrkia og Den sørafrikanske tollunionen (Sør-Afrika, Botswana, Namibia og Swaziland og Lesotho).
 - I tillegg er ytterlegare tre avtaler ferdigforhandla, og så snart dei vert ratifiserte, vil dei tre i kraft. Dette er avtalene med Serbia, Albania og Samarbeidsrådet for gulfstatane, som er samansett av dei seks statane Bahrain, Dei sameinte arabiske emirata, Kuwait, Oman, Qatar og Saudi-Arabia. Forutan dette er det starta opp forhandlingar mellom EFTA og Algerie, Colombia, India, Peru og Thailand, og det er teke initiativ bilateralt for om mogleg å forhandle om ei avtale mellom Noreg og Kina.
 - Samla har Noreg inngått eller er i forhandlingar med 42 land om frihandelsavtaler.
- **Det ”generelle system for tollpreferansar” (GSP):** Utviklingsland får tollpreferansar av Noreg gjennom GSP. Dette er einsidige innrømmingar Noreg gir utviklingsland for å gi dei betre marknadstilgang enn ordinær toll.
 - Dei aller fleste land som er rekna som utviklingsland, har Noreg gitt tollpreferansar gjennom GSP. Land som i dag vert tollhandsama som GSP, er til dømes Kina, India, Vietnam, Brasil, Argentina, Saudi-Arabia, Qatar, Serbia, Bosnia-Hercegovina.
- **Minst Utvikla Land (utnemnde av FN):** 48 land har fått fri marknadstilgang til Noreg for alle varer unntatt våpen og liknande. Det er FN som definerer kva land som høyrer til MUL-gruppa. Det er i dag 48 land som er definerte som MUL hjå FN, men talet varierar mellom 48 og 50. Eit land vert ikkje plassert av FN som MUL dersom styresmaktene i landet ikkje ynskjer det.
 - MUL-gruppa er i hovudsak land i Afrika (33 land) og Asia (14), medan Haiti representerer Amerika. Døme på land som vert rekna som MUL, er Tanzania, Senegal, Mosambik, Angola, Etiopia, Zambia, Uganda, Madagaskar, Malawi, Somalia, Rwanda, Sudan, Afghanistan, Bangladesh, Nepal.

- **Nulltoll-land:** Ytterligere 14 låginntektsland har fått tollfri marknadstilgang til Noreg. Dette er òg ei einssidig innrømming Noreg har gitt 14 land som er rekna som blant dei fattigaste, men dei er ikkje i gruppa blant dei minst utvikla landa.
 - 14 låginntektsland ut frå DAC-lista til OECD. Desse er Elfenbeinskysten, Ghana, Kenya, Kamerun, Republikken Kongo, Zimbabwe, Nicaragua, Moldova, Kirgisistan, Tadsjikistan, Usbekistan, Mongolia, Nord-Korea og Papua-Ny-Guinea.
- **Botswana, Namibia og Swaziland frå Den sørafrikanske tollunionen (SACU):** Det er frihandelsavtale med SACU (Sør-Afrika, Botswana, Namibia og Swaziland og Lesotho), men innanfor SACU er dei tre landa Botswana, Namibia og Swaziland gitt særeigne utvida preferansar innanfor GSP, med tilnærma fri marknadstilgang. Desse landa har fått toll- og kvotefri marknadstilgang til Noreg for alle landbruksprodukt med unntak av storfekjøtt, korn, mjøl og kraftfôr⁴.
 - Namibia (lågare mellominntektsland), Botswana (øvre mellominntektsland) og Swaziland (lågare mellominntektsland) har fått særeiga handsaming innanfor GSP, med toll- og kvotefri marknadstilgang til Noreg for alle landbruksprodukt med unntak av storfekjøtt, korn, mjøl og kraftfôr. Medan det ikkje er restriksjonar på den frie marknadstilgangen til MUL og nulltoll-landa, er det fastsett ein volumkvote på kjøtt der Namibia og Botswana har eit tollfritt importkvantum på 2700 tonn storfekjøtt, medan Swaziland har eit importkvantum på 500 tonn storfekjøtt. I tillegg vert dei tolla som GSP/FTA på korn, mjøl og kraftfôr⁵.
- **Ordinær toll i henhald til norske WTO forpliktelsar:** Resterande land, som ikkje har tollpreferansar innanfor nokre av desse ordningane ,vert ilagde ordinær toll, der det er toll på varene.
 - Land som Noreg tollar etter ordinær toll for tredjeland, er mellom anna USA, Japan, Russland, New Zealand og Australia. Det vil seie at desse i hovudsak er pålagde ordinær toll for tredjeland, utan andre preferansar enn dei som eventuelt er framforhandla innanfor WTO, til dømes historiske kvoter som kan vere tollfrie.

⁴ Den tollfrie kvoten på storfekjøtt for Namibia og Botswana er på 2700 tonn i året, medan kvoten er 500 tonn for Swaziland.

⁵ Statsbudsjettet 2011, Finansdepartementet: Internettadresse 25.8.2011: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2011/Budsjettsporsmal/48972/Fremskrittspartiet601/?parti=>

Tabell 1 Skjematisk oversyn for tollvilkår Noreg handhevar for eksportørar på landbruksvarer etter land og landgrupper

Avtaler/einsidige innrømmingar som ligg til grunn	Tollvilkår inn til Noreg	Land og landgrupper for gitt marknadstilgang
WTO	Noreg har notifisert maksimumstollsatsar på varelinjer, og gitt kvotar på ulike landbruksvarer til eksportørland. Noreg har rett til å nytte maksimaltollsatsar tilsvarende det som er notifisert, og Noreg har rett til å velje fritt mellom å setje tollsatsen i kroner eller prosent.	153 medlemsland
EFTA	Det europeiske frihandelsområdet er i verksemd mellom fire medlemar, der det er gitt bilaterale tollpreferansar mellom EFTA-landa på landbruksvarer. EFTA utgjer vidare den eine pilaren i EØS.	Medlemslanda er Noreg, Island, Sveits og Liechtenstein
EU	EU har etablert felles tollunion og indre marknad mellom 27 medlemsland. EØS-avtala mellom EFTA og EU har etablert EØS, der Noreg er deltakar i den indre marknaden, men landbruket er ikkje med. Likevel er det gitt omfattande bilaterale preferansar på landbruksvarer i samhandelen mellom Noreg og EU, gjennom artikkel 19 og Protokoll 3.	EØS-området består av 30 medlemsstatar. Sveits er ikkje med.
Frihandelsavtaler	Frihandelsavtaler er mellom EFTA og tredjeland, medan tollpreferansane på landbruksvarer er organiserte bilateralt mellom det enkelte EFTA-land og avtalepartnarane. Tollpreferansane Noreg gir på landbruksvarer, er i hovudsak betre enn det GSP sikrar eit land, og avtalene sikrar handelspartnarane alltid betre marknadstilgang enn det status som ordinært tredjeland gir.	Noreg har 17 frihandelsavtaler i kraft som gjeld for 24 land. Tre avtaler er til ratifisering, som gjeld for åtte land. Det er òg starta forhandlingar med fem land.
GSP	Noreg gir på einssidig basis alle utviklingsland betre marknadstilgang generelt, gjennom det generelle systemet for preferansar, enn det dei vil ha som ordinært tredjeland.	Alle utviklingsland som ikkje har eigne bilaterale avtaler med Noreg som sikrar dei betra marknadstilgang.
MUL	Noreg har gitt ytterlegare preferansar innanfor GSP til MUL-landa på einssidig basis. Noreg har innvilga desse landa fri marknadstilgang (tollfridom og kvotefridom).	48 land definerte i samsvar med FN som minst utvikla land.
Nulltoll	Noreg har gitt 14 låginntektsland tilsvarende preferansar som MUL på einssidig basis. Det vil seie at 14 låginntektsland er innrømde fri marknadstilgang (tollfridom og kvotefridom).	14 land kategorisert som låginntektsland gjennom OECDs DAC-liste
SACU	Tre land innanfor Den sørafrikanske tollunionen er innrømde fri marknadstilgang til Noreg på landbruksprodukt, med visse unntak. I motsetning til MUL og Nulltoll-landa har desse landa fått ei avgrensing i den frie marknadstilgangen ved at dei har kvoteavgrensing på nokre få varelinjer som er sensitive for Noreg.	Botswana, Namibia og Swaziland. Sør-Afrika er ikkje inkludert.
Ordinære tredjeland	Desse vert handsama innfor det rammeverket Noreg er forplikta til gjennom landbruksavtala i WTO. Sjølv om Noreg står fritt til å handheve anna grensevern overfor tredjeland som ikkje er medlem i WTO, som Russland, nyttar Noreg tilsvarende tollvilkår også på tredjeland utanfor WTO.	Høginntektsland utan særskilde avtaler om preferansar med Noreg utover det Noreg har tilkjennegitt i WTO.

Ut frå oversynet (tabell 1) høyrer samla sett om lag 159 land/handelspartnarar til ei landgruppe som Noreg har gjeve tollpreferansar som gir betre marknadstilgang enn ordinær tredjelandstoll. Tolltariffen opererer med totalt 271 land/handelspartnarar med eigen landkode. Av desse 271 er det viktig å vere merksam på at det inngår områder som Antarktis

og øyane der, samt ei rekkje øystatar og småstatar/autonome avgrensa delar av land, der mange av dei er tilknytte Oseania, og desse landområda er ofte ikkje suverene statar som inngår internasjonale avtaler. I mange tilfelle er desse heller ikkje reelle handelsaktørar internasjonalt, men dei har likevel eigen landkode for å kunne avgjere opphavsdestinasjon og liknande i internasjonal handel. Ordinær tredjelandstoll er den tolla Noreg handhevar før eventuelle handelspreferansar er innført. Som nemnt har Noreg notifisert maksimaltollsatsar i samsvar med WTO, men ofte er dei ordinære tollsatsane som vert praktiserte under dei bundne maksimalsatsane, ut frå ulike årsaker som trong til marknadsdekning og suppleringsimport.

Dette vil samla sett seie at i den praktiske handelspolitikken Noreg forvaltar overfor tredjeland, har Noreg formelt gitt om lag to tredjedelar av verdas land reelt betre tollvilkår og marknadstilgang på landbruksvarer gjennom tollpreferansar, enten gjennom gjensidige avtaler eller einsidige innrømmingar, enn det som Noreg er forplikta til å handheve gjennom WTO-avtala⁶.

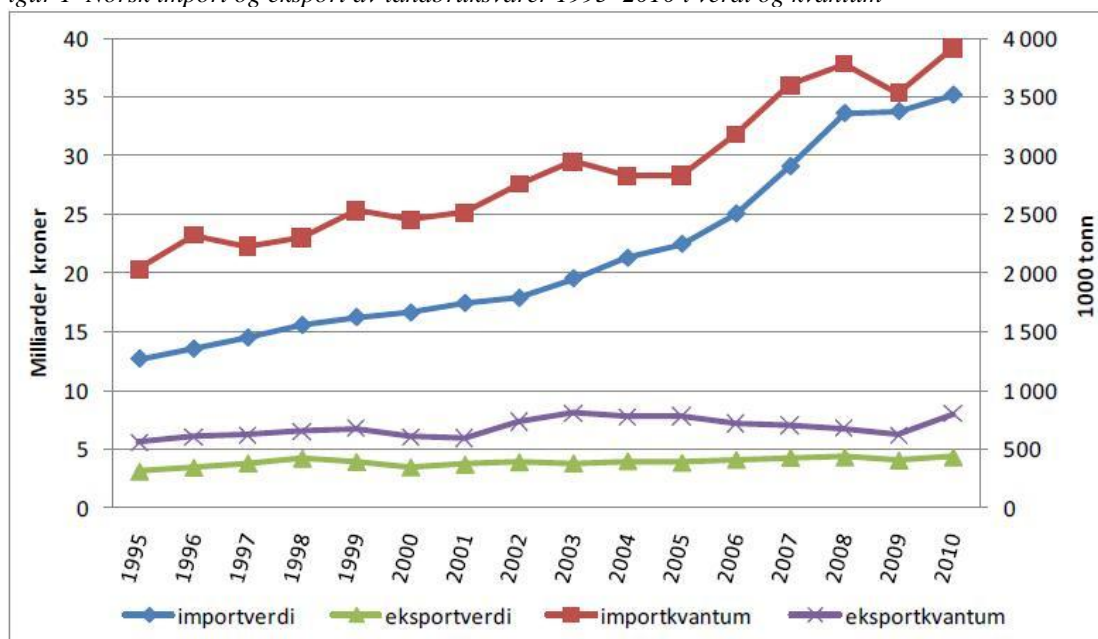
3.4 Landbruksvarehandelen

Ut frå befolkning og marknadsstorleik har Noreg ein høvesvis høg importverdi og eit høgt importkvantum av landbruksvarer. Tilsvarende er eksporten høvesvis liten samanlikna med importen. Noreg er slik ein netto landbruksvareimportør i stort mon.

Importvolumet er i vekst målt både i volum og verdi. Ein del av veksten er relatert til befolkningsvekst, og det har òg vore ei positiv utvikling i norsk kjøpekraft generelt, med økt forbruk. Noreg har ut frå produksjonsstruktur i både primærleddet og sekundærleddet, og ut frå naturgitte føresetnadar, organisert matforsyninga til marknaden og befolkninga gjennom ein kombinasjon av eigen produksjon og supplert med import, der ein enten ikkje produserer varene sjølv eller det er underskot i dekninga av norskproduserte varer. Likevel har ein sidan 1990-talet fått ein auke i importen som etter kvart set norsk landbruksproduksjon under eit betydeleg press, i form av at fleire produksjonar både innanfor norsk primærproduksjon og matindustri ikkje veks i forhold til dei marknadsmoglegheitene som befolkningsveksten skulle tilseie.

⁶ Då er det teke utgangspunkt i Verdsbanken si landkategorisering med 210 land, og at om lag 150 land er gitt tollpreferansar på landbruksvarer på eksport til Noreg.

Figur 1 Norsk import og eksport av landbruksvarer 1995–2010 i verdi og kvantum

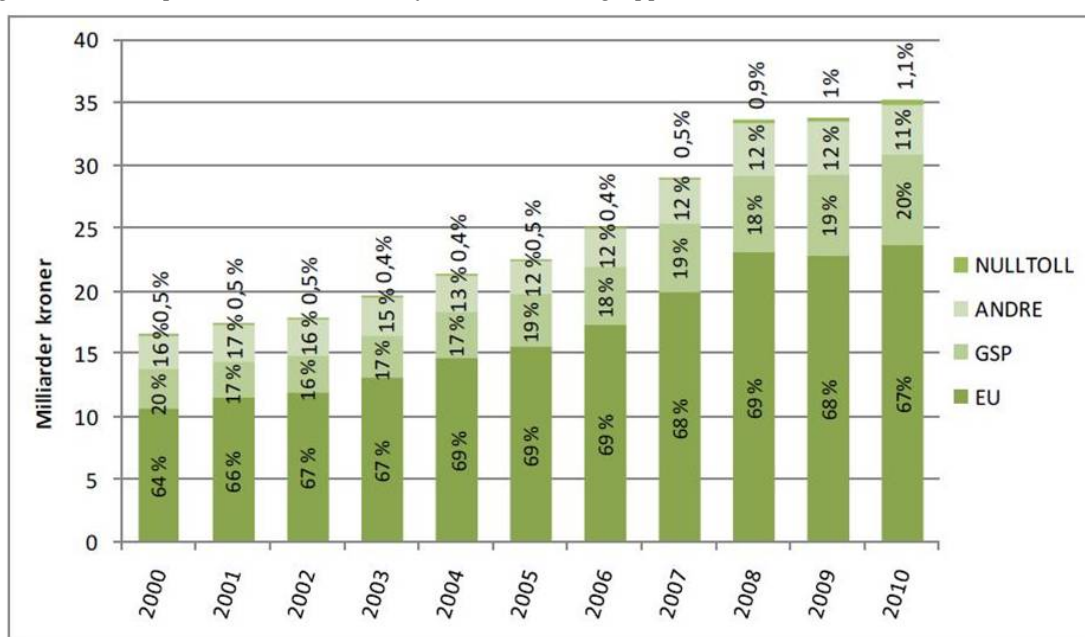


Kjelde: SLF/SSB

Den samla utviklinga for landbruksvarehandelen for Noreg er at importen aukar medan eksporten er stabil. Hovudtrenden er at det er sterk vekst i importen både målt i verdi og i kvantum, medan trenden på eksport er stabil på bae parametrar. Det vil seie at Noreg har eit aukande handelsunderskot på landbruksvarehandelen.

Det er EU som er den dominerande eksportøren. Målt etter importverdi utgjer importen frå EU to tredjedelar av den samla importverdien.

Figur 2 Norsk import av landbruksvarer fordelt etter landgrupper



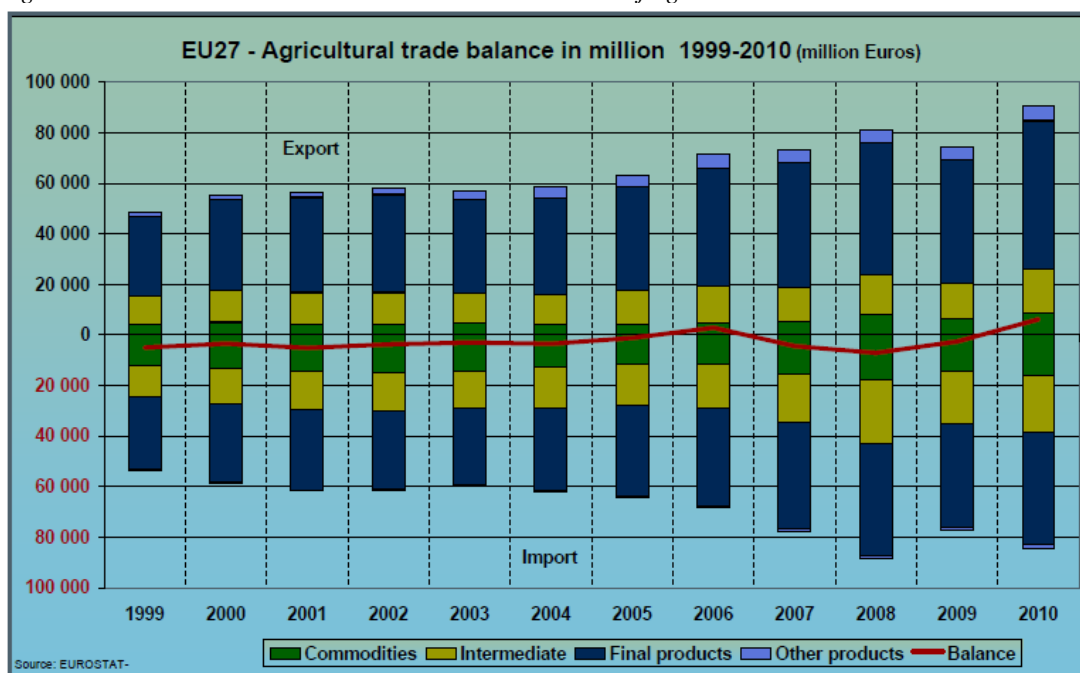
Kjelde: SLF/SSB

Sjølv om over 60 land har fri marknadstilgang til den norske marknaden, ser ein at handelen i hovudsak vert kanalisert mot EU. I eit normalår er den norske marknaden med fem millionar innbyggjarar vanlegvis den sjette største eksportmarknaden til EU på landbruksvarer, målt i verdi.

Samhandelen på landbruksvarer mellom Noreg og EU etter at EØS-avtala vart inngått, har eit hovudmønster med at norsk importverdi årleg veks sterkt, medan norsk eksportverdi er stabil.

For 2010 var importverdien til Noreg 23,6 milliardar kroner, medan eksportverdien var 3,1 milliardar kroner. EU har også vorte utvida med fleire medlemsland i perioden, men Noregs største handelspartnarar har vore EU-medlemmar sidan 1995, og dette vil også vere likt for norsk eksport. Forholdstalet på norsk importverdi frå EU versus eksportverdi har stadig vorte større i favør av EU. I 1995 var forholdstalet 1:4, i 2007 var det 1:5,5 og 1:7,5 i 2010. Det vil seie at berre i løpet av fire år, då også dei ti nye medlemsstatane frå Sentral- og Aust-Europa har vore medlemmar av Unionen i fleire år, har skeivskapen i handelen utvikla seg i norsk disfavour, frå 1:5,5 til 1:7,5 (Norsk Landbrukssamvirke og T:Tufte (2009)).⁷

Figur 3 Landbruksvarehandelen til EU etter varesamansetjing 1999–2010



Kjelde: Eurostat

Både eksportverdien og importverdien til EU er svært høg. Det er berre USA som har ein tilsvarende landbruksvarehandel målt i verdi som EU i verda.⁸ Dersom ein ser handelen til EU med landbruksvarer ut frå graden av kor tilverka produkta er, kjem det klart fram at den stadig

⁷ Temahefte fra Norsk Landbrukssamvirke (2011): Utviklingen i landbruksvarehandelen mellom Norge og EU 2005–2010. T. Tufte (2009): Handelsstrategiar og handelsstrukturar – EU som aktør i internasjonal landbruksvarehandel, Rapport 1-2009, Landbrukets Utredningskontor.

⁸ Internettadresse (29.11.2011): http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/graphs/trade-balances-main-players_en.pdf

høgre eksportverdien til EU er bygd opp kring produkt med høg tilvergingsgrad. Ei kategorisering av produkt i råvarer (commodities), halvfabrikat (intermediate) og sluttprodukt (final products) syner at eksporten av sluttprodukt utgjer om lag 2/3 av eksportverdien til EU, medan delen sluttprodukt utgjer på importverdien, er tydeleg mindre.

4 Tollvernet til Noreg og EU på landbruk

Tollvernet til både Noreg og EU er eit verkemiddel som har som primærfunksjon å leggje til rette for å føre suveren landbrukspolitik. Sekundært kan toll vere ei inntektskjelde for statsfinansane, men dette er i all hovudsak mindre avgjerande for høginntektsland som EU-landa og Noreg. Likevel er tollinntekter viktig for EU som union, om ikkje for det enkelte medlemslandet, fordi tollinntektene er EUs eigne inntekter på EU-budsjettet. Tollavgifter er den største eigne inntektskjelda EU tradisjonelt har, og tollavgifter frå handel med tredjeland utgjer kring 12 % av EUs eigne inntekter.⁹

4.1 Tollvern i praksis – Skummamjølkpulver, ein illustrasjon

Noreg og EU nyttar tollvern på landbruksproduksjon for å regulere eigen produksjon og utbod i eigen marknad og for å kunne påverke prisnivået i marknaden. Tollvernet er eit vern av eigen produksjon ved at det vert lagt tollavgift på importerte varer slik at dei ikkje skal utkonkurrere nasjonale varer i heimemarknaden på pris og volum. Tollavgifta skal slik sett hindre at importerte varer omsett i heimemarknaden skal undergrave prisfastsetjinga i eigen marknad og/eller ta vekk avsetjingsgrunnlaget av eigen produksjon.

Dermed er tollavgifta eit verkemiddel som skal skjerme mot ytre konkurranse slik at eigen matproduksjon vert oppretthalden og avsetjinga kan skje ut frå kostnadsnivået innanfor tollområdet. Det vil seie at for å gjennomføre landbrukspolitiske mål som både Noreg og EU har, til dømes sikre matforsyning, dyrevelferd og mattryggleik, mangfaldig produksjonsstruktur med meir, er det tollvernet som legg grunnlaget for. Tollvernet skjermar produsentane og marknaden mot land som har ei langt større konkurransekraft, ut frå produksjonstilhøve som naturgitte tilhøve som klima, areal, kostnadsnivå og overskot av varer, slik at ein kan gjennomføre landbrukspolitikken. For norsk landbruk er tollvernet avgjerande i konkurransen mot EU, medan for EU er tollvernet avgjerande mot til dømes Brasil og USA.

Som tidlegare nemnt praktiserer Noreg eit handelsregime med bruk av tollsatsar på 54 prosent av varelinjene på landbruksvarer, medan EU praktiserer ein tollsats på 70 prosent av varelinjene. Talet på varelinjer med toll fortel rett nok ikkje noko om kor høg tollsatsen er. Samstundes er det i realiteten underordna om tollsatsar er 20 eller 50 kroner – all den tid tollsatsen sikrar at den som nyttar toll, oppnår det vernet ein søker å nå. Det kan vere å sikre eige prisnivå, verne produksjon og sikre avsetjing av varer, eller det kan vere å sikre statsinntekter. Det siste er sentralt for mange utviklingsland, men òg for EU, då tollavgiftene er EUs eigne inntekter, og ikkje inntekter som går til medlemslanda. Slik sett er det tollsatsen

⁹ Internettadresse (02.12.2011):

http://www.europaveien.no/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=288

saman med det innanlandsk prisnivået versus det ytre prisnivået som avgjer kor sterkt eit tollvern er gjennom tollsatsen.

I det følgjande vil ein skjematisk illustrasjon av korleis Noreg og EU nyttar tollvern på eit tilverka produkt, skummamjølkpulver (SMP), verte drøfta. Målet med tollen er å halde kontroll på utbodet av produktet i heimemarknaden for å sikre pris og avsetjing av eigen mjølkeproduksjon.

Tollen på SMP har som funksjon å sikre at eigne mjølkeprodusentar og eigen meieriindustri kan få avsetjing på eiga mjølk utan at marknaden vert overfløymd av SMP frå til dømes New Zealand. SMP er ei svært lagringssterk og lett transportabel vare som vert omsett i store volum på verdsmarknaden, til svært varierende prisar, og til tider langt under kostpris. Vidare er SMP på mange måtar eit "restprodukt" av mange andre foredlingsprosessar i meieriindustrien. Samstundes er skummamjølkpulver ein svært anvendeleg innsatsfaktor i næringsmiddelindustrien ved til dømes produksjon av iskrem, dessertar, sjokolade, bakverk og i diverse halvfabrikat som supper, sausar med meir. Skummamjølkpulver vert òg nytta som husdyrfôr.

Dermed kan ukontrollert import av SMP ta vekk grunnlaget for avsetjinga av store volum av eigen mjølkeproduksjon, fordi SMP, saman med smør, er eit av dei produkta som kan nyttast til marknadsregulering i eigen marknad. EUs marknadsregulering av mjølk er i stor grad, forutan tollvernet, knytt til bruk av intervensjonsprisar og oppkjøp til lager av smør og SMP. Til dømes under mjølkekrisa i EU i 2009 vart det fram til mai 2010 kjøpt opp 76 000 tonn smør og 257 000 tonn SMP gjennom intervensjon. Det vil seie at intervensjonslageret inneheldt og sikra avsetjing for knappe 2,6 millionar tonn råmjølk. Dette intervensjonsoppkjøpet av SMP svara dermed til årsproduksjonen til om lag 433 000 av mjølkekyrne til EU.

Tabell 2 *Illustrasjon av beskyttelse av skummamjølkpulver ut frå prisvariasjon i EU og Noreg etter produsentpris og råvarekostnader på mjølk. Alle prisar i NOK.¹⁰*

Vareslag SMP maks 1,5 vektprosent feitt/ Tollområde/år. ¹¹	A Produsentpris per liter råmjølk ¹²	B Råvarepris for 1 kg SMP ut frå produsentpris på råmjølk ¹³	C Verdsmarknadspris SMP per kg	D Tollsats tredjeland per kg SMP i NOK ¹⁴
Noreg 2008/2009	4,10	41	11,26	22,87
EU 2008/2009	2,80	28	11,26	9,77
Noreg 2010/2011	4,60	46	17,55	22,87
EU 2010/2011	2,60	26	17,55	9,52

Tabellen over kan nyttast som ein illustrasjon av korleis Noreg og EU nyttar tollvernet for å hindre at eit industriprodukt som SMP skal undergrave premissane for råvareproduksjonen.

Tollen har som mål å sikre stabilitet i marknaden og kjende rammevilkår for mjølkeprodusentane, samstundes som tilgangen på skummamjølkpulver for industrien skal sikrast. SMP-prisen er ikkje ein direkte spegel av produsentprisane, men ein må ha mjølkeråvarer for å framstille SMP. Det er den samla verdiskapinga på alle produkta til meieriindustrien, som er avgjerande for produsentprisane. Difor er det avgjerande å få avsetjing av SMP, slik at det kan framstillast mellom anna smør. Gjennom det er toll på SMP viktig for både Noreg og EU for å leggje til rette for å sikre det samla volumet av mjølkeråvarer. Utan bruk av toll ville det vere ein reell fare for at skummamjølkpulver ville vorte importert i eit kvantum som til tider kunne undergrave avsetjinga av mjølk innanlands, fordi importert vare ville ligge langt under prisnivået i heimemarknaden, eller gjere avsetjinga av SMP som overskot frå separeringa umogleg.

¹⁰ Dette er ein illustrasjon, og valutasvingingar vil påverke konkurransekrafta til kvar tid, og det vil òg vere store svingingar i kor sterkt/svakt tollvernet vil vere frå veke til veke og månad til månad. I denne illustrasjonen er det nytta Noregs Bank sine gjennomsnittskursar versus norske kroner ved årsskiftene. Omrekningskursane som er nytta, er for US dollar i 2008/2009: 1 \$ = 5,63 NOK, og for 2010/2011: 1 \$ = 6,05 NOK. Euro i 2008/2009: 1 € = 8,22 NOK og for 2010/2011: 1 € = 8,01 NOK.

¹¹ Varenummer i tolltariff for Noreg på SMP i dømet er 04.02.10.00 og i EU 04.02.10.19.00.

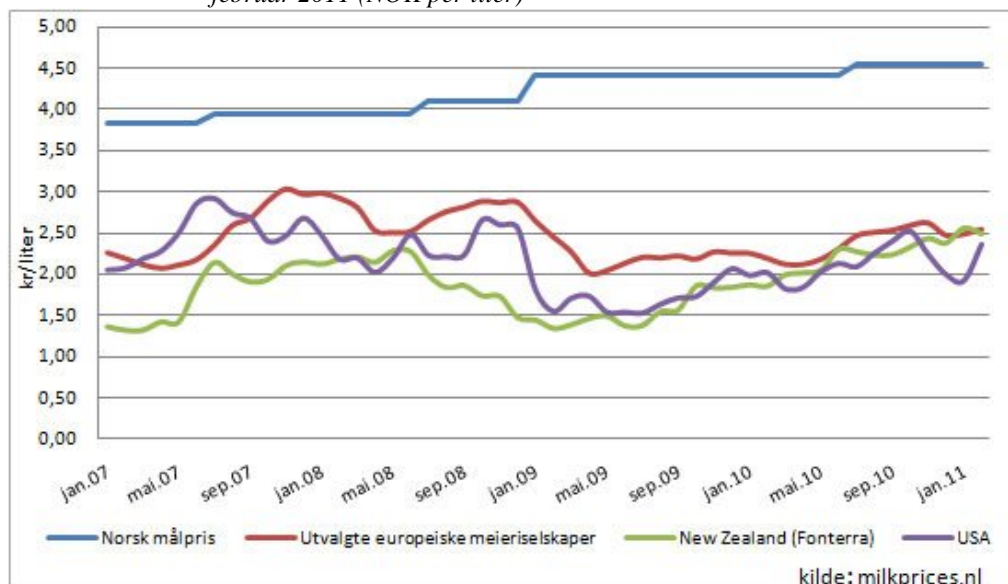
¹² Norsk produsentpris er her norsk målpris, og EU produsentpris er basert på mjølkepris som utvalde større meieriføretak betalar til mjølkebønder. Vidare tek ikkje illustrasjonen omsyn til at til dømes i Noreg nyttar ein prisutjamning frå konsummjølka til å redusere prisen på skummamjølkpulver. I tillegg vil det for både norske bønder og EUs bønder vere den samla verdien for alle meieriprodukt som er avgjerande for kva pris bonden kan få. Dvs. at om eit meieri har høg inntening på for eksempel ost og smør, så kan dei produsere og selje SMP ut frå overskotet dei har frå separasjonen, til ein pris som ikkje er direkte kopla til mjølkeprisen bonden mottok. Men like fullt er det i heilskapen gjennom verdikjeda, både i EU og Noreg, ei direkte kopling mellom råvareprisane og produktprisane, og det er å sikre råvareproduksjonen og avsetjinga frå næringsmiddelindustrien ut frå råvarekostnadene som er hovudomsynet med tollvernet Noreg og EU praktiserer på ei rekkje landbruksvarer.

¹³ Det går med i overkant av 10 kg råmjølk for å framstille ein kilo skummamjølkpulver. Men både smør og skummamjølkpulver vert utvunne (separert) av den same råmjølka. Smør er om lag 20 kg mjølk til 1 kg smør. Her er det ikkje tatt omsyn til sekundærverdien av produkt som kan framstillast parallelt av mjølka som inngår i SMP, men den vil heller ikkje vere til stades for bonde/meieri for det importerte volumet av SMP.

¹⁴ I illustrasjonen er tollsatsen også omrekna; jamfør at verdsmarknadspris er omrekna frå dollar og mjølkepris i EU frå euro. Tollsatsen i EU er fast på 1,188 euro per kg SMP. Ut frå svingingane versus norske kroner er dei omrekna tollsatsane høvesvis 9,77 og 9,52 NOK.

I hovudsak er det slik at dess mindre differanse det er mellom prisnivå i heimemarknaden og verdsmarknadspris eller til andre konkurrentar, dess sterkare er det reelle grensevernet eit tollområde oppnår med ein gitt tollsats, jamfør utviklinga i produsentpris for mjølk.

Figur 4 Prisutvikling i produsentpris i EU, USA, New Zealand og norsk målpris for tidsperioden 2007 – februar 2011 (NOK per liter)¹⁵



Kjelde SLF (2011).

Om ein ser berre på prisane på verdsmarknad for skummamjølkpulver versus innanlandsk pris på vara, som i tabell 3, vert det endå tydelegare korleis ein oppnår vern ved hjelp av tollsatsen, og at kor sterkt vernet er, kjem av forholdet mellom tollsats og verdsmarknadspris – og ikkje kor høg tollsatsen er i seg sjølv.

Tabell 3 Illustrasjon av beskyttelse av produktet skummamjølkpulver ut frå prisvariasjon i utvalde EU-land¹⁶ og Noreg versus verdsmarknaden. Alle prisar i NOK.

Vareslag SMP maks 1,5 vektprosent feitt/ Tollområde/år	A Pris SMP, innanfor tollområde/heimemarknad for skummamjølkpulver per kg	B Pris verdsmarknad SMP per kg	C Tollsats tredjeland per kg SMP	D (b+c) Pris verdsmarknad pluss toll, som svarar til pris på importert SMP per kg	E =Avvik (d-a = e) Verdsmarknadspris SMP + tollsats – Heimemarknadspris = Vern/ikkje vern Positivt tal utrykkjer vern og negativt tal redusert tollvern
Noreg 2008/2009	32,50	11,26	22,87	34,13	1,63
EU 2008/2009	14,50	11,26	9,77	21,03	6,53
Noreg 2010/2011	38	17,55	22,87	40,42	2,42
EU 2010/2011	16,50	17,55	9,52	27,07	10,57

¹⁵ I figuren har SLF nytta produsentprisar frå fleire land og rekna om til norske kroner ut frå månadskursar frå Noregs Bank. Kilde: LTO, www.milkprices.nl og Noregs Bank.

¹⁶ Dette er prisen på skummamjølkpulver basert på gjennomsnittet av tysk og nederlandsk pris, som er blant dei større produsentane i EU av SMP.

Både EU og Noreg hadde effektivt tollvern på skummamjølkpulver på tidspunkta for samanlikninga. Importprisen pluss tollsats for høvesvis Noreg og EU ved årsskiftet 2008/2009 og 2010/2011 er høgare enn skummamjølkpulver frå eigen marknad. Dermed ligg det til rette for at ut frå mjølkeprisen til produsentane kan det framstillast til dømes smør av mjølkefeittet, samstundes som det ligg til rette for avsetjing av restproduktet SMP. Samstundes ser ein at kor sterkt vern ein tollsats gir, varierer mykje over tid, ut frå innanlandsk prisutvikling versus prisutviklinga utanfor tollområdet. I tillegg innverkar valutasvingingar sterkt, fordi dette slår inn på konkurransekrafta til eit land.

Difor er det òg ein illustrasjon av at det kan vere underordna kor høg ein tollsats er, berre tollens sikrar det vernet ein søker å oppnå. Dømet med skummamjølkpulver viser at per i dag gir tollsatsen til EU, som er under det halve av den norske, i realiteten eit langt sterkare marknadsvern for EU enn det vernet Noreg oppnår med sin tollsats.

På skummamjølkpulver har EU meir å gå på gjennom sin tollsats, jamfør forholdet mellom innanlandsk pris og verdsmarknadspris, enn Noreg har. For EU var verdsmarknadspris pluss toll 10,57 kroner høgare enn innanlandskpris ved årsskiftet 2010/2011. Tilsvarende for Noreg var 2,42 kroner. Dermed er differansen mellom importpris og heimemarknadspris langt større i EU, i favør av eigne produsentar, enn det produsentar i Noreg har på dette tidspunktet.

Dermed er tollvernet til EU her i realiteten eit langt meir robust marknadsvern enn det norske, trass i at den norske tollsatsen er langt høgare, noko som igjen gjer at Noreg har langt mindre handlingsrom for å kutte i tollsatsen gjennom til dømes WTO.¹⁷ Ei halvering av tollsatsen ut frå desse prisane vil bety at Noreg mistar vernet (-9 kroner), medan EU ved ei halvering av sin tollsats framleis vil ha eit positivt vern på 5,8 kroner.

Like fullt er det vesentlege at både Noreg og EU har eit tollvern som sikrar at verdsmarknadsprisane ikkje skal vere prisdannande i dei respektive heimemarknadene. Prisen på importert SMP pluss toll vert høgare enn nasjonalt omsett SMP, og dermed kan ein ha eiga prisfastsetjing i marknaden, og slik sikre inntekter og avsetjing til eigne mjølkeprodusentar og eigen industriproduksjon basert på eigne råvarer.

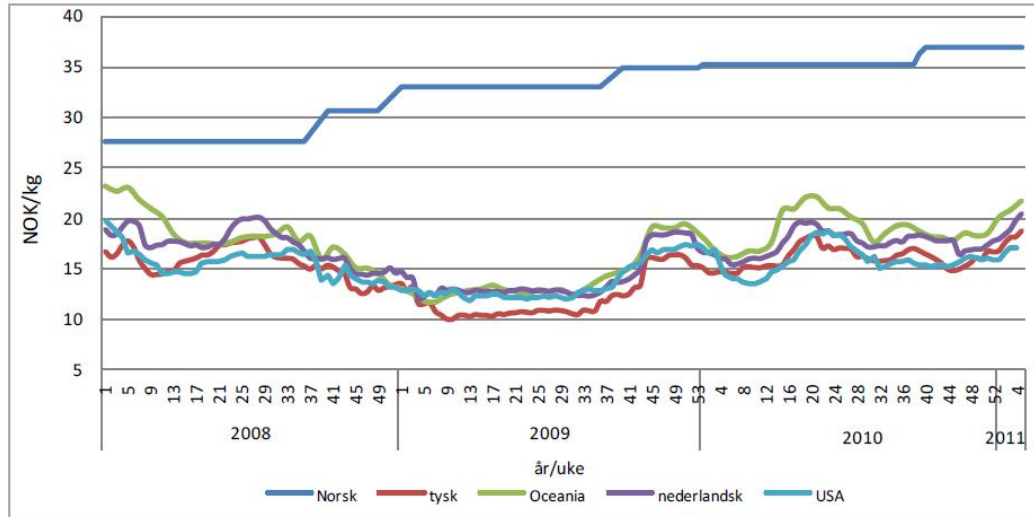
Fordi verdsmarknadsprisen på SMP hadde ein større auke enn prisane i EU og Noreg fram mot 2010/2011, så hadde både Noreg og EU eit betre tollvern på SMP på dette tidspunktet enn tilfellet var ved årsskiftet 2008/2009. Dette illustrerer at dess nærare verdsmarknadsprisen kjem heimemarknadsprisen, dess sterkare vert tollvernet i praksis.

For omsetjinga av skummamjølkpulver illustrerer tabellen at dersom til dømes næringsmiddelindustrien i EU ynskja å importere skummamjølkpulver frå eit tredjeland i

¹⁷ Her er det nytta tollsatsane som vert praktiserte i dag, men i WTO har Noreg rett til fritt å velje om ein ynskjer å nytte kronetoll eller prosenttoll.

januar 2011 til verdensmarknadspris, ville prisen for føretaket etter toll vere 27,1 kroner per kg, medan kjøp av skummamjølkpulver i eigen heimemarknad kostar 16,5 kroner for kiloen på dette tidspunktet. Tilsvarende for føretak i Noreg ville importprisen etter toll vere på 40,4 kroner per kg, medan skummamjølkpulver kjøpt nasjonalt kostar 38 kroner på same tidspunktet.

Figur 5 Prisutvikling for skummamjølkpulver 2008–2010 for USA, Oseania, Tyskland, Nederland og Noreg



Kjelde: SLF (2011).

5 Landbruket og EØS-avtala

Tollvern mot tredjeland er ein av grunnpilarane i landbrukspolitikken til både Noreg og EU. Tollvernet skal sikre vilkåra for å oppretthalde eigen landbruksproduksjon og stabil marknad der eigne råvarer vert sikra avsetjing sjølv om prisnivået er over verdsmarknadspris. Like fullt har Noreg og EU liberalisert ein del av handelen på landbruksvarer gjennom EØS-avtala. Det vil seie at tredjelandstollen/ordinærtollen ikkje gjeld i samhandelen på ei rekkje landbruksvarer. Dermed gjeld preferansetoll, jamfør oversynet over tollvilkår som er vist i kapittel 2.

Det er Artikkel 19 i EØS-avtala og Protokoll 3 (vedlegg) som legg mange av premissane for samhandelen mellom Noreg og EU på landbruksvarer. I tillegg er det visse historiske og eksplisitte avtaler som gjeld, som osteavtala. Landbruksvarer som ikkje er handsama gjennom dette rammeverket, eller der det er utforma eigne eksplisitte avtaler, er i prinsippet å rekne som handel med tredjeland, og slik underlagt ordinær toll båe vegar, dersom anna ikkje er avtalt.

5.1 Artikkel 19 i EØS-avtala

Landbruket er ikkje definert inn som ein del av EØS-avtala. Difor er det heller ikkje nokon fri flyt av landbruksvarer mellom Noreg og EU. Båe partar handhevar eit aktivt grensevern mot kvarandre på landbruksvarer. Likevel er det etablert avtaler mellom det enkelte EFTA-land, deriblant Noreg, og EU for å søkje å gradvis liberalisere handelen med landbruksvarer. Dette er handsama i Artikkel 19 i EØS-avtala. Det er tilkjenngitt at annakvart år skal samhandelen av landbruksvarer gjennomgåast mellom partane. Av denne grunnen går artikkelen ofte under nemninga utviklingsklausulen. Intensjonen i utviklingsklausulen er at ytterlegare handelspolitiske liberaliseringar som vert framforhandla, skal tuftast på gjensidig fordelaktig basis for båe partar.

Artikkel 19

1. Avtalepartene skal undersøke de vanskeligheter som måtte oppstå i handelen med landbruksvarer, og skal bestrebe seg på å finne egnede løsninger.
2. Avtalepartene skal fortsette sine bestrebelser med sikte på en gradvis liberalisering av handelen med landbruksvarer.
3. For dette formål vil avtalepartene innen utgangen av 1993 og senere med to års mellomrom gjennomgå vilkårene for handelen med landbruksvarer.
4. I lys av resultatene av gjennomgåelsene, innenfor rammen av dens enkeltes landbrukspolitikk og under hensyntagen til resultatene av Uruguay-runden vil avtalepartene innenfor rammen av denne avtale avgjøre videre reduksjoner av enhver form for handelshindringer innen landbrukssektoren, på preferansebasis, bilateral eller multilateral basis og på gjensidig fordelaktig basis, herunder handelshindringer som følger av statlige handelsmonopoler i landbrukssektoren.

I tillegg til Artikkel 19 er landbruksvarehandelen inne i EØS gjennom Protokoll 3, som er eit vedlegg til EØS-avtala. Protokoll 3 omhandlar industrielt tilverka landbruksprodukt og er organisert gjennom bindingslister. Fleire av produkta innanfor Protokoll 3 vert i samhandelen

mellom EU og Noreg ofte omtalt som RÅK-varer, fordi det er bygd opp eit system med råvarepriskompensasjon (RÅK) på definerte vareslag. Bakgrunnen for råvarekompensasjon er å sikre råvareproduksjonen og avsetjing av råvarene innanlands i EU og Noreg, samstundes som det er eit mål å få konkurranse i industriledet. Dette skjer ved at dersom det er ulike råvareprisar mellom handelspartnarane, så skal næringsmiddelindustrien få utlikna prisforskjellen på råvarene på dei varene som er med i ordninga, derav råvarekompensasjon. Utlikninga av ulik råvarepris kan gjerast gjennom toll, prisnedskrivning og eksportrestitusjon¹⁸.

Artikkel 19 legg til rette for sterke tollpreferansar i form av tollreduksjonar eller tollfritak og/eller kvotar på utvalde jordbruksvarer. Tollpreferansane vert gitt i form av kvotar på ulike jordbruksvarer. I tillegg til kvotane som er regulerte av artikkel 19, har Noreg og EU oppretta ei eiga "Osteavtale" med gjensidig tollfri kvote på ost.

Gjennom artikkel 19 vert det i tillegg gitt einsidige tollpreferansar frå Noreg til EU. Dette kjem av at Noreg ga ei rekkje tollkonsesjonar til EU for å få slutført EØS-avtala, samt at desse er utvida i seinare artikkel 19-forhandlingar. Dette var tollpreferansar som skulle støtte det sørlege landbruket i EU. Kvotane har som hovudregel fritak for toll, men er då ei kvantumsavgrensing, enten på volum eller i verdi. Dei einsidige tollpreferansane Noreg har gitt EU, er nedskrivning av tollsatsen, der det ikkje er kvantumsrestriksjonar. Frå 2005 til 2010 har importen innanfor dei einsidige innrømmingane auka frå 1976 millionar til 2581 millionar. Det er mange varer Noreg ikkje produserer, men det er også gitt innrømmingar på varer som kål, tomat, eple og pærer.¹⁹

5.2 Siste forhandlingsresultat under Artikkel 19

Etter lange forhandlingar mellom Noreg og EU under mandatet til Artikkel 19 vart Prop. 62 S (2010–2011), *Samtykke til inngåelse av avtale med Den europeiske union (EU) om utvidet handel med landbruksvarer* lagt fram for – og godkjend i statsråd 14. januar 2011. Den vart endeleg vedteken og ratifisert i Stortinget 5. april 2011. I EU vedtok Kommissjonen avtala i september 2010, vidare er den vedteken i Europaparlamentet, og har no vore ute til ratifisering i det enkelte medlemsland. Avtala vil vere rettskraftig for samhandelen når denne prosessen er ferdig og avtala er formelt vedteken i ministerrådet. Det vil seie at avtala vert sett i kraft frå og med 1.1.2012.²⁰

¹⁸ Bruk av RÅK-toll er det gjennomgåande virkemiddelet for å utjamne ulik pris. Bruk av prisnedskrivning og eventuelt eksportstøtte gjeld berre for utvalde og spesifiserte varer etter gjeldande retningslinjer for kompensasjonen.

¹⁹ For ein detaljert gjennomgang av einsidige konsesjonar sjå: Norsk Landbrukssamvirke (2011): Utviklingen i landbruksvarehandelen mellom Norge og EU 2005–2010, Temahefte fra Norsk Landbrukssamvirke, Oslo.

²⁰ Internettadresse 11.11.2011:

<https://www.slf.dep.no/no/internasjonalt/handel/import/tollkvoter/Nye+og+utvidede+tollkvoter+fra+EU.16300.cms>

Gjennom den nye overenskomsten er det lagt opp til omfattande liberalisering av handelen mellom Noreg og EU på landbruksprodukt. For det fyrste vert Osteavtalen med gjensidige tollfrie kvotar utvida vesentleg. Den gjeldande osteavtala med gjensidig tollfri kvote på 4500 tonn vert auka til 7200 tonn. I den norske marknaden vil eit importvolum på 7200 tonn svare til om lag 10 prosent av det samla norske osteforbruket. Det vert vidare etablert mellombels importkvotar til Noreg frå EU på storfekjøtt (900 tonn), fjørfekjøtt (800 tonn) og svinekjøtt (600 tonn); desse kjem i tillegg til dei eksisterande importkvotane²¹. Samla kvoteauke for kjøttprodukt frå EU inn til Noreg er på 3100 tonn. Det er vidare oppretta nye og auka kvotar for EU til Noreg innanfor varesegmenta grønnsaker, poteter, frukt og bær.

Noreg på si side har framforhandla ein eksportkvote til EU på 400 tonn bringebær og 200 tonn potetchips.

Moglegvis aller viktigast, og det forhandlingsresultatet det er størst usikkerheit kring konsekvensane av i den nye avtala, ligg under samlekategorien "Andre konsesjonar". Her har Noreg og EU gitt kvarandre tollfridom på ei lang rekkje produkt, der det i dag er det ein i forhandlingsresultatet kallar "svært lav toll", som vil seie tollsatsar under 1krone per kg eller 30 prosent. I praksis betyr dette at Noreg gir tollfridom for EU på 186 varelinjer (8 siffer i HS), som tilsvarer om lag 14 prosent av alle landbruksprodukt i den norske tolltariffen, ifølgje Prop. 62 S (2010–2011)²².

Då EU-kommisjonen godkjende avtala i september, viste Kommisjonen til at dei nye tollkutta, saman med dei eksisterande tollpreferansane til EU frå tidligare, vil bety at rundt 60 prosent av den samla eksportverdien til EU på landbruksvarer vil verte innført tollfritt til den norske marknaden (EU eksporterte landbruksvarer for om lag 23 milliardar kroner til Noreg i 2010).

5.2.1 Nærare om osteavtala og osteimporten

Ost er saman med konsummjølk den viktigaste avsetjingskanalen for mjølkeproduksjon. SLF viser til at 51 prosent av norsk mjølkevolum gjekk til osteproduksjon i 2010. Samstundes er det ein vekst på importen av ost på 200 prosent frå år 2000 til 2010 ifølgje SLF.²³

Utvidinga av ostekvoten frå 1.1.2012 med 2 700 tonn vil truleg bety at dette volumet kjem på toppen av dagens importvolum. Trenden med sterk importvekst vil dermed halde fram. I 2010

²¹ Mellombels importkvotar vil seie at desse vert omgjort og inngår som WTO-kvotar ved ei eventuell ny WTO-avtale i framtida.

²² Prop. 62 S (2010–2011) kan sjåast på internettadresse 01.11.2011:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-62-s-20102011.html?id=630691>

Hovudresultata frå forhandlingane er oppsummert på internettadresse:

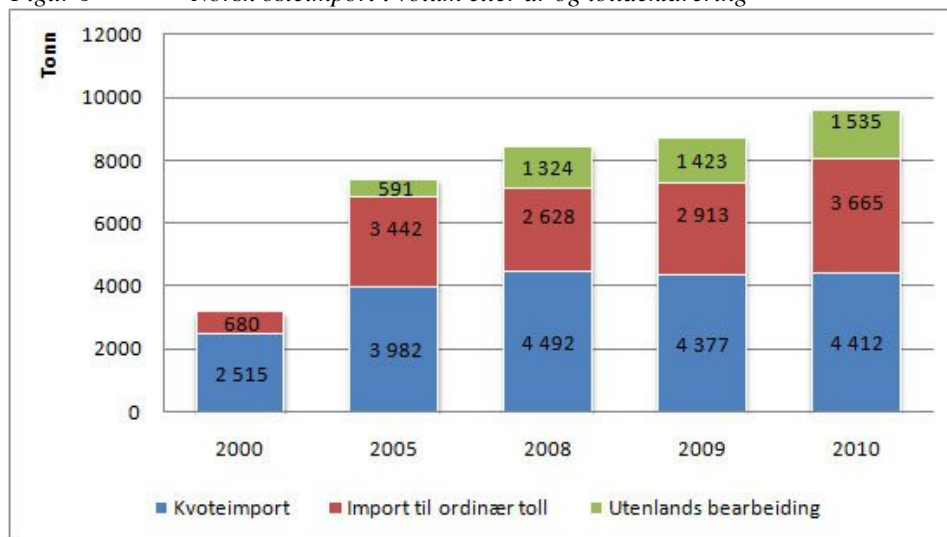
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-62-s-20102011/4.html?id=630695>

²³ SLF (2011): Internettadresse (16.11.2011): <https://www.slf.dep.no/no/produksjon-og-marked/melk/marked-og-pris/Halvparten+av+melka+blir+ost.14232.cms>

vart det importert om lag 9 600 tonn ost til Noreg, noko som vil seie at eit stort importvolum vart innført til ordinærtoll i tillegg til den tollfrie kvoten til EU. Dette volumet svarer til om lag 13 % av det samla norske osteforbruket. Dette er den formelle osteimporten til Noreg innanfor tolltariffens kapittel 04.06.

I tillegg til den formelle importen, er det estimert at 4 600 tonn ost kjem inn til Noreg gjennom nordmenns grensehandel i Sverige. Det gir eit samla volum på 14 200 tonn. Gitt at det også i 2012 vert innført tilsvarende volum som i 2010 til ordinærtoll, når kvoteutvidinga er i kraft, vil importvolumet samla, inkludert grensehandelen, vere 16 900 tonn. Dette er utan ost på industrielt tilverka produkt, som ost i pasta, på ferdigpizza og liknande. 16 900 tonn svarar til om lag 23 prosent av det samla norske osteforbruket.²⁴ Det vil seie at nesten ein fjerdedel av norsk osteforbruk vil vere av importert ost.

Figur 6 Norsk osteimport i volum etter år og tolldeklarering



Kjelde: SLF

Den formelle importen av ostevolumet på 9 600 tonn innanfor (HS:0406) utgjorde ein importverdi på 493 millionar kroner. Over 95 prosent av all ost Noreg importerer, har opphav i EU. Det største eksportlandet er Danmark med 4 100 tonn til ein importverdi på 220 millionar kroner. Over 75 prosent av det samla volumet vert importert frå Danmark, Frankrike og Tyskland²⁵.

Det er dermed all grunn til å rekne med at utvidinga av ostekvoten vil bety ein vesentleg vekst i importen av ost til den norske marknaden i dei kommande åra. Dette vil setje både norsk osteproduksjon og mjølkeproduksjonen generelt under ytterlegare press. Avsetjinga av norsk

²⁴ Dette er ut frå berekninga i Prop. 62 S (2010–2011), som reknar det årlege osteforbruket i Noreg til om lag 72 000 tonn. SLF nyttar 85 000 tonn for samla osteomsetjing, utan at det er spesifisert om til dømes grensehandelen då er inkudert. Internettadresse (05.12.2011): <https://www.slf.dep.no/no/produksjon-og-marked/melk/marked-og-pris/Halvparten+av+melka+blir+ost.14232.cms>

²⁵ Statistisk sentralbyrås handelsstatistikk for 2010, berabeidd av SLF.

mjølkeproduksjonen i primærleddet vert vanskelegare, men òg gjennom eit prispress i marknaden, fordi mykje av osteimporten er volumostar, som riven ost og harde ostar frå Danmark og Tyskland.

5.2.2 Preferanseerosjon for utviklingsland tiltek

Som tidlegare nemnt har Noreg på einsidig basis innrømt omfattande tollpreferansar til utviklingsland, gjennom Det generelle systemet for tollpreferansar (GSP). Best tilgang er gitt til MUL, og ytterlegare til 14 låginntektsland, som alle har tollfri og kvotefri marknadstilgang.

Dermed vil den stadig betre marknadstilgangen EU får til Noreg, undergrave preferansane til blant anna MUL og låginntektslanda. EU forbetrar si konkurransekraft for eksport til Noreg, medan desse får redusert sitt konkurransefortrinn på stadig fleire varegrupper gjennom preferanseerosjon. Kort sagt, dess betre marknadstilgang EU får, på varer som har toll, gjennom kvotar og reduserte tollsatsar, dess sterkare er preferanseerosjonen i favør av EU og i disfavør av MUL og nulltoll-landa.

Særskilt er det grunn til å rekne med at dette vil verte resultatet av det som er framforhandla i den nye artikkel 19-avtala under "andre konsesjonar". Det er fordi det vil vere ei rekkje, for Noreg, "eksotiske" produkt som Noreg ikkje produserer, men som EU produserer, som då vil få tollfri marknadstilgang frå EU til Noreg. Dermed vil dei einsidige tollpreferansane MUL og nulltoll-landa var tilkjende på desse produkta, verte nulla ut ved at EU får tilsvarande preferanse med tollfri marknadstilgang på produkta det gjeld.

I tida etter at EØS-avtala trådde i kraft, er det liten tvil om at utviklingsland har opplevd ein omfattande preferanseerosjon gjennom at EU har fått forsterka sin marknadstilgang til Noreg gjennom stadig betre og utvida tollpreferansar. Dette vert forsterka av at det i EU har vore ei omlegging av subsidiane til meir direkte støtte til bøndene. Særskilt vart denne strategien tydeleg med CAP-reformen Agenda 2000, der det var eit uttalt mål å betre konkurransekrafta til landbruket og næringsmiddelindustrien ved å redusere prisane på råvarer ved å auke den direkte økonomiske stønaden til bøndene:

I 1999 års reform Agenda 2000 var målet att gynna det europeiska jordbrukets konkurrenskraft. EU fortsatte sänka stödpriserna och kompenserade genom höjda direktstöd²⁶

Linja med stadig sterkare frikopling av støtta er vidareført i midtvegsgjennomgangen i 2003 og Helsesjekken frå 2007/2008. Eit resultat av at ein stadig større del av inntektene til bøndene er sikre gjennom direkte utbetalingar uavhengig av produksjon, har gjort at prisane til gardbrukarane for produksjon og sal av varer kan reduserast. Bonden treng dermed ikkje så stor margin som før på råvarene for å sikre inntekta, fordi ein langt større del av inntekta er sikra i botn gjennom direkte subsidiar til bonden frå EU. Dei direkte overføringane er utrekna

²⁶ Jordbruksverket, internettadresse 14.11.2011:

<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/handel/politikochframtid/eusjordbrukspolitik/varforengemensamjordbrukspolitik.4.6beab0f111fb74e78a78000936.html>

etter historiske produksjonsvolum på det enkelte gardsbruket. Denne kombinasjonen av at EU har lagt om dei økonomiske overføringane for å få prisane nærare verdsmarknadsprisar, og at Noreg gir EU betre marknadstilgang, forsterkar preferanseerosjonen utviklingslanda opplever ved eksport til Noreg.²⁷

²⁷ Til dømes har sukkerprisane til EU vore rundt 3 gonger så høg som verdsmarknadsprisane, medan omlegginga av sukkerregimet i perioden 2006 til 2012 skal redusere råvaresukker produsert i EU med 36 prosent. Det betyr at prisane vil liggje langt nærare verdsmarknadspris enn tidlegare.

6 Protokoll 3 – Tilverka landbruksprodukt innanfor den frie vareflyten

Protokoll 3 omhandlar industrielt tilverka landbruksprodukt. Varer som er omfatta av Protokoll 3, er definerte gjennom bindingslister mellom EU og Noreg. Det er utarbeidd to varelister for partane, Tabell 1 og Tabell 2. Tabell 1 identifiserer varer der det kan nyttast toll, prisnedskriving og eksportsubsidiar for å utlikne forskjellen i råvarekostnadene. Dette er RÅK-varene. Tabell 2 definerer varer der handelen skal skje utan bruk av toll og subsidiar. Desse er rekna som andre Protokoll 3-varer, og er handsama innanfor den frie vareflyten i EØS ut frå det regelverket som er definert i Protokoll 3, med råvarekompensasjon.

Varene i Tabell 1 vert i handelen mellom EU og Noreg omtalt som RÅK-varer, fordi det er bygd opp eit system med råvarepriskompensasjon. Bakgrunnen for råvarekompensasjon er å sikre råvareproduksjonen innanlands i EU og Noreg, samstundes som det er eit mål å få konkurranse i industriledet. Dette skal skje gjennom utlikning av forskjellar i råvareprisar på innsatsfaktorane, slik at det ikkje skal konkurrerast på råvareprisar, men på alle andre innsatsfaktorar i industriledet.

I samhandelen er det RÅK-varene (Tabell 1) som utgjer den største verdien i handelen. Dømer på typiske varegrupper i Tabell 1 som inngår i RÅK-systemet, er sjokolade og sukkervarer, kaker, kjeks, pizza og brødvarer, og ei rekkje andre tilverka næringsmiddelvarer. Andre Protokoll 3-varer (Tabell 2) er til dømes kakao, kakaosmør, kaffi og tomatpuré (Hansen 2006).

Prisane partane nyttar for å berekne råvarepriskompensasjonen, kan gjennomgåast periodisk, for å sikre at dei meddelte prisane speiler den faktiske prissituasjonen i avtalepartanes marknad.

6.1 Råvarepriskompensasjon og RÅK-varer

Politikken bak etableringa av råvarekompensasjon mellom Noreg og EU er kort sagt å oppretthalde jordbruksreguleringa i primærledet, samstundes som delar av handelen på industrielt tilverka produkt vert liberalisert. Bakgrunnen for RÅK-ordninga er å sikre avsetjing av innanlandsk produksjon av råvarer til innanlandsk prisnivå. Dermed har næringsmiddelindustrien krav på kompensasjon for ujamn konkurransekraft på grunn av ulike råvareprisar ved konkurranse i same marknaden, ved at ulik råvarepris skal utliknast for å unngå at råvareprisane vert ein konkurransefaktor. Med andre ord skal ikkje industrien og handelen lide i konkurransen fordi jordbruksreguleringane er intakte, og fordi partane ynskjer å sikre heimeproduksjonen av råvarer til innanlandsk prisnivå. I hovudsak er det RÅK-tollen som skal sikre at ulik råvarepris vert kompensert. Men det kan òg utliknast ved at næringsmiddelindustrien kan søkje om tilskot i form av prisnedskriving (PNS) dersom

ferdigvara blir omsett i innanlandsk eller utanlandsk daglegvaremarknad og råvareprisskilnaden ikkje er kompensert på anna vis. Det er òg mogleg for industrien å søkje om tilskot i form av eksportstøtte dersom ferdigvara blir eksportert, og det ikkje er kompensert for råvarekostnaden på annan måte (SLF).

Over tid har landbrukspolitikken med regulerte prisar og regulert internasjonal konkurranse ført til sterk variasjon på prisnivå frå eit tollområde til eit anna. Langt på veg følgjer variasjonen i prisnivå på landbruksvarer dei ulike kostnadsnivåa innanlands i ulike land, og naturgitte produksjonstilhøve. For mange råvarer er avstanden stor mellom verdsmarknadspris og prisnivået i Noreg og EU, samstundes som det er stor prisvariasjon også mellom Noreg og EU på mange varer. Bakgrunnen for RÅK er dermed historiske skilnader i råvareprisane mellom partane. Difor er det etablert eit system med råvarekompensasjon der målet med avtala er å utjamne skilnadene i råvarene som innsatsfaktorar gjennom bruk av toll, prisnedskrivning eller eksportstønad.

6.2 Protokoll 3 – industrielt tilverka landbruksprodukt i den frie vareflyten

Utgangspunktet for handelen til Noreg og EU er at dei respektive vilkåra som er ratifiserte i WTO, vert oppfylte. Men gjennom EØS-avtala har EU og Noreg (EFTA) valt å liberalisere handelen mellom dei to tollområda ytterlegare. På landbruksvarer er dette organisert gjennom Artikkel 19 og Protokoll 3.

Dermed er marknadstilgangen mellom partane langt betre på ei rekkje varer enn tilfellet er dersom ein eksportør/importør vart ilagd ordinær toll. Det er særskilt for varene i bindingslistene i Protokoll 3 at partane valde å innføre ei omfattande liberalisering av handelen. Dette er ei liberalisering mellom EU og Noreg og ikkje ei liberalisering mot tredjeland utanfor dei to tollområda, sjølv om Noreg også tilkjenner mange land RÅK-toll på mange varer innanfor frihandelsavtalene til EFTA.

Varene som er i bindingslistene i Protokoll 3, er ein del av det frie varebyttet. For RÅK-varene (Tabell 1) skal det skje på den premissen at det ikkje skal konkurrerast på råvareprisane, og difor skal industrien få kompensert fullt ut for ulik råvarepris. Andre konkurranseparametrar som stordrift og skaladrift, lønsnivå i industri og generelt kostnadsnivå med meir vert ikkje kompensert, og desse vert det konkurrert på. Varene i Tabell 2 definerer varer der handelen skal skje utan bruk av toll og subsidiar, då det her er rekna at råvarene utgjør høvesvis så liten del av den samla kostnaden i det tilverka produktet at det ikkje trengst kompensasjon.

Korleis handelsliberaliseringa føregår i praksis er vist for utvalde RÅK-varer i tabell 4. praksis. Land som USA, Australia, New Zealand og Japan vil vere pålagde ordinær toll både

til den norske marknaden og EU-marknaden. Samhandelen mellom Noreg og EU vert derimot ein del av den frie vareflyten, der tollsatsane skal kompensere ulik råvarepris.

Tabell 4 Illustrasjon på utvalde varer for korleis tollsatsane er i praksis ved RÅK-handelen.

Vare	Varenummer i tolltariffane	Ordinærtoll for tredjeland ved eksport til Noreg i NOK per kg	Ordinærtoll for tredjeland ved eksport til EU i SVK per kg ²⁸	RÅK-toll for EU ved eksport til Noreg NOK per kg	RÅK-toll for Noreg ved eksport til EU i SVK per kg
Smaksett yoghurt med bær, frukt pulver i fast form	Noreg: 04.03.10.20 EU: 04.03.10.53.00	20,54	8,3 % + 11,98	12,36	11,63
Yoghurt med innhald av smaksstoff, ikkje fast form, 3 6 vektprosent mjølkefeitt	Noreg: 04.03.10.91 EU: 04.03.10.93.00	5,87	8,3 % + 1,54 kr	3,10	1,54
Knekkebrød	Noreg: 19.05.10.00 EU: 19.05.10.00.00	5,35	5,8 % + 1,17 kr	2,33	0,96
Ukokt pasta med egginnhald	Noreg: 19.02.11.00 EU: 19.02.11.00.90	3,72	7,7 % + 2,22	2,33	1,14

RÅK-tollen er vesentleg redusert samanlikna med ordinærtoll. Det er dette som er liberaliseringa som skjer gjennom Protokoll 3 i praksis, og den store utfordringa for Noreg er at det ikkje årleg vert justert for at Noreg og EU har ulik utvikling i råvareprisane i tida etter 1994, medan det er avviket til referanseprisane som ligg til grunn for tollsatsen.

Difor er det ei stor utfordring dersom RÅK-tollsatsen til ei kvar tid ikkje speglar avvik i prisutviklinga i marknadane versus referansetidspunktet.

6.3 Overkompensasjon og underkompensasjon i RÅK

I utgangspunktet er systemet for prisutjamning mellom EU og Noreg svært fleksibelt. Men gjennom ytre påverknad frå WTO, og gjennom lite press for å justere tollsatsane i tråd med

²⁸ Tollsatsane i EUs tolltariff er henta frå det svenske tollverket. Internettadresse:

<http://taric.tullverket.se/taric/bin/tagNrDetaljerFrame.cgi>

I illustrasjonen er det nytta svenske kroner. Det vil seie at tollsatsane kan variere noko fordi EU er tollsatsane fastsette i euro, og difor vil det vere valutasvingingar for dei landa som ikkje nyttar euro, dersom ein ber om tollsats i til dømes svenske kroner. Til dømes er tollsatsen for knekkebrød i EU for tredjeland fastsett til 5,8 % + 13 euro per 100 kg. Men ut frå valutasvingingar mellom euro og svenske kroner vart tollen frå Tullverket oppgitt til 119,51/100 kg den 25.10.2011, medan den 1.11 var på 117,26/100 kg. Likevel er det her for å lette framstillinga nytta svenske kroner, som har ein vekslingskurs meir samanliknbar med norske kroner.

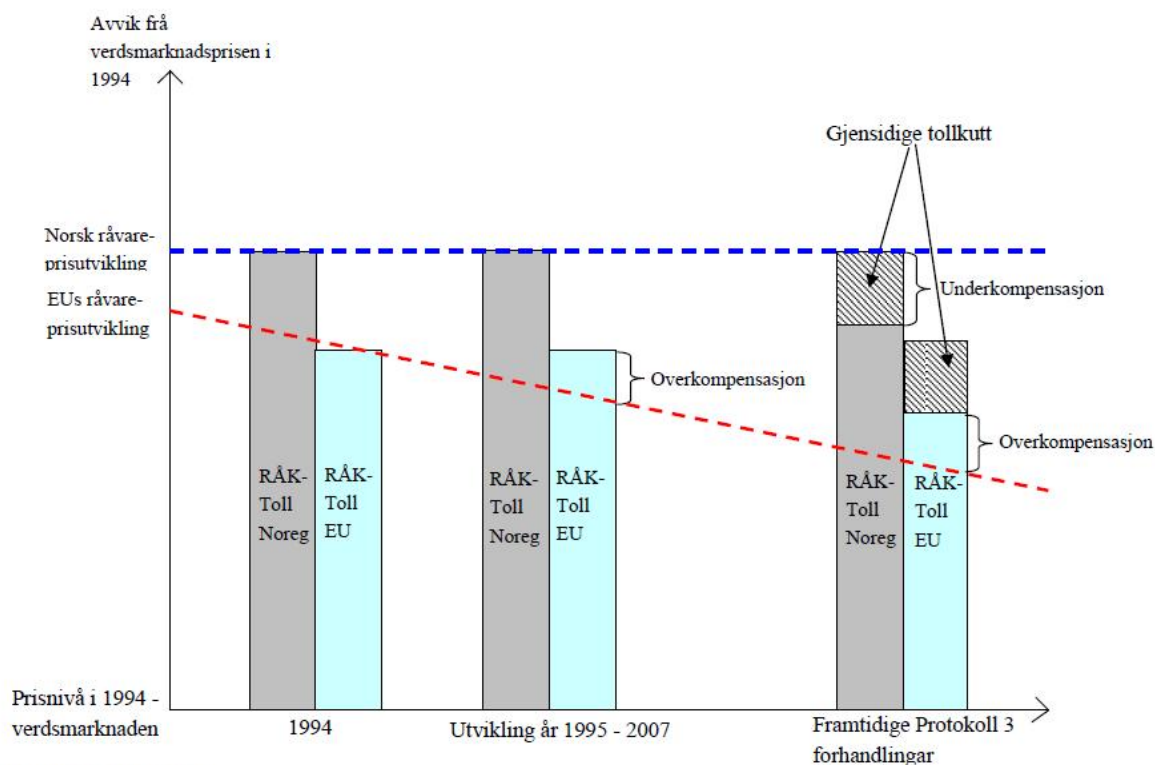
utviklinga av råvareprisane i Protokoll 3-forhandlingane, har det utvikla seg til eit langt meir statisk system i praksis.

For det fyrste tydde landbruksavtala i WTO at tilgangen til laupande variabel avgiftsbruk vart sterkt avgrensa. Dermed vart det eit forhandlingsspørsmål å fastsetje tollsatsane ut frå ein historisk prisskilnad frå 1994, med tilgang til årlege justeringar i bilaterale forhandlingar mellom Noreg og EU. Det vil seie at dersom det ikkje årleg vert justert for den innanlandske prisutviklinga på RÅK-varene versus prisskilnaden opp mot referanseåret innanfor Protokoll 3, vil konkurransekrafta mellom partane verte endra gjennom ulik prisutvikling. Det er fordi tollsatsane for RÅK-varene i utgangspunktet er berekna ut frå prisskilnadene mellom partane i forhold til referanseåret 1994. Endra prisskilnad i forhold til referansenivået hjå ein av partane må dermed kompenseras i tollsatsen, for å sikre full kompensasjon.

Innføringa av referanseår og historisk prisskilnad tyder dermed på at det som i utgangspunktet er ein rein matematisk modell med laupande justering for å utjamne ulike råvareprisar, har fått eit politisk innslag ved at ein skal justere variablane innanfor Protokoll 3-forhandlingane. Dersom forhandlingane ikkje reflekterer den faktiske prisutviklinga på råvareprisane i høvesvis Noreg og EU versus referanseåret, kan forhandlingsresultatet overstyre den matematiske modellen som skal sikre industrien full kompensasjon for ulik råvarepris.

Dersom tollsatsane ikkje speglar den reelle prisutviklinga over tid, vil det oppstå ein situasjon der systemet kan tilføre både overkompensasjon og underkompensasjon, jamfør figuren under.

Figur 7 Utviklinga for råvarepriskompensasjon og konkurransekrafta mellom Noreg og EU, og risiko for underkompensasjon over tid



K.N. Hansen & T. Tufte (2007)

Nærings- og nytingsmiddelindustrien i EU har etter kvart fått ein overkompensasjon, fordi dei har fallande råvareprisar i forhold til referanseprisen i 1994 (Figur 7). Dette er det per i dag ikkje justert for i fullt mon innanfor Protokoll 3-forhandlingane. I praksis betyr det at EU har eit indirekte industrivern i konkurranse med norsk næringsmiddelindustri på EU-marknaden på ein del av RÅK-varene.

Dersom ein i tillegg legg til grunn framtidige forhandlingar med tilnærma lik prisutvikling som i figuren, vil dette verte ytterlegare forsterka dersom det vert innført gjensidige tollkutt (slik det vart gjort i revidert protokoll 3 frå 2004). Det same vil vere tilfellet dersom dei siste åras pristrend held fram, der norske prisar stig meir enn prisane i EU versus verdsmarknadsprisreferansen.

Til dømes har EU hatt ein fallande sukkerpris mot verdsmarknadspris utan at dette vert blir spegla i tilsvarende reduksjonar i RÅK-tollen for norske eksportørar inn i EU på varer med innhald av sukker. Likevel er det ein situasjon der det oppstår underkompensasjon, slik det er vist i figuren, som er den største trusselen for norsk landbruk. for Då kan norsk nærings- og nytingsmiddelindustri oppleve å ha dårlegare konkurransevilkår på RÅK-varer i eigen heimemarknad enn tilfellet er for varer EUs nærings- og nytingsmiddelindustrien eksporterer til Noreg.

6.3.1 Prisnedskriving dersom RÅK-tollen ikkje sikrar full kompensasjon

Dersom RÅK-tollen ikkje vert justert ut frå ulik prisutvikling i Noreg og EU versus referanseprisen på verdsmarknaden 1994, kan eventuelt fråvik frå full kompensasjon dekkjast gjennom prisnedskriving, for å sikre industrien full kompensasjon for ulik råvarepris. Dekkjer til dømes RÅK-tollen berre 90 prosent av skilnaden i råvarepris, kan resterande 10 prosent dekkjast gjennom prisnedskriving for å nøytralisere ulik råvarepris.

Dersom fullkompensasjon skal sikrast, må det difor kontrollerast at varer som er omfatta av den frie vareflyten i RÅK, er fullt kompenserte. Det gjeld også for varer der det i dag ikkje er tilgang til kompensasjon gjennom prisnedskriving, som yoghurt og smaksett søtmjølkk. Viser det seg at RÅK-tollen ikkje gir full råvarekompensasjon, må enten tollsatsen justerast slik at den gir full kompensasjon, eller det må leggjast til rette gjennom annan kompensasjon, som prisnedskriving. Det vil seie at industrielt tilverka produkt, der industrien i dag ikkje kan søke om prisnedskriving, også vert omfatta for bruk av eventuell prisnedskriving, dersom RÅK-tollen gir underkompensasjon.

Føremoner for norsk jordbruk med utvida bruk av prisnedskriving:

- Kan sikre like konkurransevilkår ved at det vert gitt full kompensasjon for ulik råvarepris, og dermed avsetjing av råvarer, dersom RÅK-tollen ikkje sikrar full kompensasjon.
- Eit handlingsrom for nasjonalt å nøytralisere ulik råvareprisutvikling, dersom RÅK-tollsatsen ikkje tar opp i seg endringar.

Ulemper:

- Økonomisk kostbart. Tollsatsar vert ikkje utbetalte, medan prisnedskriving og eksportrestitusjon er ei rein budsjettbelastning, der den parten som ikkje har full kompensasjon i RÅK-tollen, må betale ut differansen²⁹.
- Toll er det legetime verkemidlet i WTO. Prisnedskriving er meir WTO-utsett fordi det inngår i det totale støttenivået som er notifisert i WTO.

6.3.2 Mangelfull kompensasjon – Kva betyr det for import og eksport?

Slik utviklinga har vore etter 1994, er det først og fremst norsk industri som møter utfordringane kring kompensasjonsberekninga på RÅK-tollen. Det er fordi RÅK-tollen ikkje er justert ut frå ulik prisutvikling i Noreg og EU versus referanseprisen på verdsmarknaden 1994. Samstundes er dei overordna pristrendane at EU har ført ein landbrukspolitikkk som har redusert differansen mellom innanlandsk pris og verdsmarknadspris, medan trenden ikkje er tilsvarande for Noreg. Det gjer at tollsatsen fastsett etter historisk prisskilnad ikkje nødvendigvis speglar dagens råvareprisskilnad i dei to tollområda.

²⁹ RÅK-varene smaksett yoghurt (under 04.03 i tolltariffen) og smaksett søtmjølkk (under 22.02 i tolltariffen) er ikkje i dag omfatta av prisnedskriving til industrien.

Dersom prisskilnaden er redusert, gir det påfølgjande overkompensasjon til EUs matindustri i eigen marknad i konkurranse med norsk matindustri som søker å eksportere. Tollsatsen dekkjer dermed meir enn skilnaden i råvarepris skulle tilseie. Det betyr i realiteten at det i praksis er industritoll på norsk eksport av RÅK-varer. Det er rimeleg å rekne med at den omfattande endringa i sukkerregimet til EU gjer at kompensasjonen på sukker no er for høg, då sukkerprisane til EU ikkje lenger er tre til fire gonger verdsmarknadspris, slik tilfellet var då RÅK-tollen vart fastsett sist.

Tilsvarande er det òg ei utvikling der det er grunn til å rekne med at norsk matindustri på fleire varer nærmar seg underkompensasjon, altså at skilnaden i råvarepris ikkje vert kompensert fullt ut gjennom tollsatsen. Dersom norsk industri då ikkje har tilgang til prisnedskrivning for å sikre full kompensasjon, betyr ein underkompensasjon at eksporterande matindustri frå EU har betre konkurransevilkår i den norske marknaden enn det norsk matindustri har på RÅK-varer med underkompensasjon gjennom fastsett RÅK-toll.

Jean-Luc Percy, Direktør for Danone Norden, seier eigentleg i klartekst at norske meieriføretak har underkompensasjon i eigen marknad. I samband med at Danone har opparbeidd seg ein marknadsdel på 7,5 prosent av yoghurtmarknaden i Noreg, og at veksten i eksporten til Danone til Noreg på yoghurt i 2010 var på heile 9 prosent, seier Percy følgjande til Aftenposten (12.10.2010) som svar på om tollsatsen er til hinder for yoghurteksporten til Danone:

Nei, tollbarrierer er ikke et problem for oss, vi betaler mye mindre for melken enn Tine³⁰

Dersom dette er korrekt, så er det eit døme på at RÅK-tollen er for låg ut frå skilnaden i råvarepris. For ein korrekt prisutjamning, slik det skal vere, så skulle mjølkeprisen både i Noreg og EU vere irrelevant, for denne kostnaden skulle vere utlikna mellom Danone og norsk meieriindustri gjennom RÅK-tollen, slik at Danone skulle konkurrere på like vilkår med TINE, Q-meieri og andre norske føretak når det gjeld råvarepris, og ikkje under noko høve ha tilgang til eit konkurransefortrinn gjennom lågare råvareprisar i EU, slik Percy viser til.³¹

Protokoll 3: Målet utjamning av ulik råvarepris – ikkje preferansemarginar

Generelt viser Jordbruksverket til at preferansemarginane i Protokoll 3, som Noreg har tildelt EU versus ordinær tredjelandstoll, er langt større enn preferansemarginane EU har tildelelt

³⁰ Aftenposten 12.10.2010, på internettadresse (15.11.2011):

<http://www.aftenposten.no/okonomi/innland/article3851803.ece>

³¹ RÅK skal berre kompensere/nøytralisere for ulik råvarepris. RÅK-tollen er ikkje eit tollvern i vanleg forstand, då tollen berre skal utjamne avvik i råvarepris for produkt som inngår i frie vareflyten slik at råvareprisen ikkje vert ein konkurransefaktor. Alle andre konkurransetilhøve er utanfor RÅK. Det vil seie at storskaladrift i industri og andre einheitskostnader ikkje er ein del av kompensasjon, og føretak kan sjølvsagt ha andre konkurransefortrinn enn låg råvarepris.

Noreg³². No handlar ikkje RÅK-systemet om preferansemargar, men om at ulik råvarepris skal verte kompensert (gjennom prisnedskrivning og toll). Likevel er dette spesielt, fordi Noreg har hatt stabile og stigande råvareprisar på norske råvarer, medan EU i dei siste 15 åra har hatt i hovudsak fallande råvareprisar mot verdsmarknadspris. Det tilseier at norsk RÅK-toll på import frå EU burde justerast opp, medan EUs RÅK-toll på import frå Noreg skulle justerast ned, i samsvar med råvareprisutviklinga i dei respektive marknadene versus referansenivået i 1994. Blant anna viser Jordbruksverket til 600 stikkprøver, der preferansane EU gir Noreg, er 3–19 prosent lågare toll enn det som er EUs ordinære tredjelandstoll. Noreg på si side gir EU preferansar som er 40–60 % lågare enn norsk ordinær tredjelandstoll. Vidare seier Jordbruksverket:

Vid jämförelse med EUs importordning kan konstateras att den norska importordningen innehåller betydligt större preferenser i relativa termer för import från EU jämfört med de preferenser för import från Norge som finns i EUs importordning.³³

Dermed er det ei direkte utfordring av systemet med råvarekompensasjon, dersom ein byrjar å handtere det som eit preferansemarginsystem ut frå tollsatsane. For tollpreferansar på ein tollsats har ikkje noko kopling til råvareprisutvikling. Då kan ein komme i ein situasjon der tollsatsar og prisnedskrivning ikkje sikrar kompensasjon for ulik råvarepris til industrien, og dermed er ikkje konkurransevilkåra like for matindustri frå EU og Noreg som konkurrerer i same marknad under det frie varebyttet. Det kan for norsk matindustri verte ei stor utfordring, for det er tiltakande signal om at EU søker å få gjensidige kutt i RÅK-tollsatsar, i staden for å sikre at tollsatsane til kvar tid speglar prisutviklinga på råvareprisar.

Det at EU har ei prisutvikling som stadig reduserer gapet mellom innanlandsk prisnivå og prisen på verdsmarknaden på mange råvarer, og ikkje minst gjennom reforma av sukkerregimet, gjer at EU har mindre behov for både tilgang til prisnedskrivning, eksportsubsidie og høge tollsatsar mot Noreg, som har høvesvis høgare prisar enn EU. I ein slik situasjon er det for EU svært lukrativt dersom RÅK vert handsama som preferansemargar på marknadstilgang gjennom tollsatsane, og ikkje som kompensasjonsordning. Det er fordi det vil føre til at matindustrien til EU får betre konkurransevilkår i den norske marknaden, gjennom fallande prisar, enn norsk matindustri som tilverkar RÅK-varer på norske råvarer, har i eigen heimemarknad. Det vil seie at dersom RÅK vert handsama som eit system for preferansemargin, vil norsk matindustri potensielt verte diskriminert både i eksportmarknaden og i eigen heimemarknad, gjennom anna råvareprisutvikling, jamfør overkompensasjon og underkompensasjon.

³² Jordbruksverket, Rapport 2011: 10, Utredningsenheten 2011-03-18, "Norge – Stor marknad bakom tulltopparna". Kan sjåast på internettadresse: http://www.jordbruksverket.se/download/18.e01569712f24e2ca0980006861/Rapport+Norgemarknad_110415.pdf

³³ Rapport 2011: 10, "Norge – Stor marknad bakom tulltopparna", side 39.

6.4 Råvareproduksjon utfordra: Importen krympar marknaden for avsetjinga av varer framstilte på norske ressursar

Den generelle utviklinga i samhandelen mellom Noreg og EU på landbruksvarer, jamfør kapittel 2, og særskilt den sterke veksten i importen av RÅK-handelen, set både norsk primærproduksjon og norsk næringsmiddelindustri i ein pressa situasjon, ut frå norsk kostnadsnivå.

Kombinasjonen med EU som verdas leiande eksportør av sluttprodukt innanfor internasjonal landbruksvarehandel, og politikken med omlegging av landbrukssubsidiane til direkte støtte for å redusere gapet mellom innanlandsk prisnivå og verdsmarknaden, og dermed auke konkurransekrafta internasjonalt, betyr at eit svært sentralt spørsmål for norsk landbruk og industri framover kort kan oppsummerast slik: Korleis oppretthalde produksjonen og avsetjinga av norske råvarer, når heimemarknadsdelen stadig krympar på grunn av eit stadig større importvolum og eit svekt tollvern, dersom ein ynskjer å sikre eit prisnivå som reflekterer norske produksjonstilhøve, geografisk struktur og kostnadsnivå?

6.4.1 Dømet import av brød og bakeverk

Det er ei utvikling i den norske marknaden med sterk vekst av importerte tilverka kornvareprodukt. Over tid er det eit steg i retning av at avsetjingsmoglegheitene og avsetjingskanalane for norskprodusert matkorn gradvis vert svekte, og norsk næringsmiddelindustri som produserer brød og bakeverk på norsk matkorn, får stadig større konkurranse i den norske heimemarknaden, som er avgrensa også på slike varer, etter kvart som importerte brød og bakevarer aukar i volum i den norske marknaden.

Det er vidare viktig å vere merksam på at det er store variasjonar i kornavlingar frå år til år ut frå vêr og vekstvilkår, og difor også tilsvarende sårbarheit kring kor mykje av det norske kornet som oppnår matkornkvalitet.

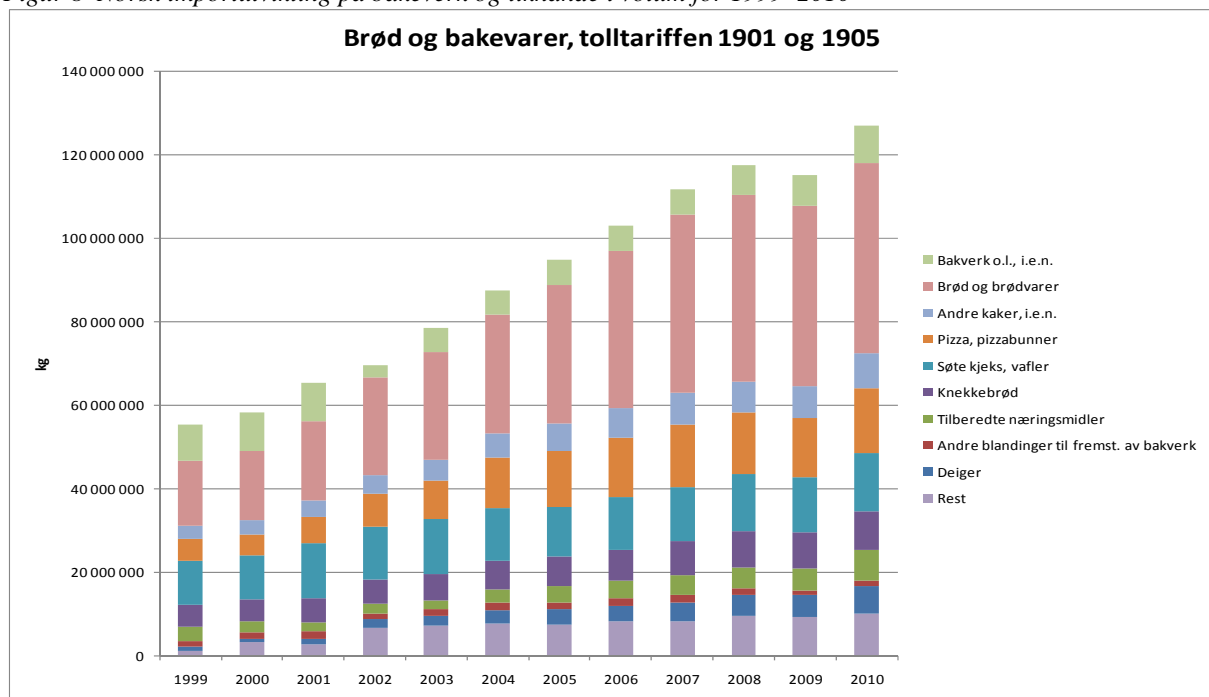
I Noreg ligg vanlegvis det årlege totalforbruket av matkorn innanfor intervallet 330 000 tonn til 350 000 tonn, der norsk matkornavling i eit normalår ligg på rundt 310 000 tonn. Dette er voluma dei norske møllene skal dekkje. Dermed vil det i Noreg i eit normalår vere ein underdekning på 20 000 til 40 000 tonn norsk matkorn i den norske marknaden, og dette gapet mellom forbruk av råvara matkorn og utbodet av matkorn vert dekt ved import av matkorn til møllene.

Tilnærma alle produkt innanfor ulike vareslag som deigar, kakemiks, bakverk, som brød, kaker, kjeks, flatbrød og knekkebrød, og pizza og pai med meir, er Protokoll 3-varer innanfor RÅK-ordninga (HS: 19.01 og 19.02), og difor relevante i denne problematikken.

Importen til Noreg av desse varene aukar årleg med om lag 5 prosent i året, og den stigande importen til Noreg for produkt innanfor brød og bakevarer, som alle er RÅK-varer, har i all

hovudsak opphav i EU. Noreg har òg frihandelsavtaler med andre land som er omfatta av RÅK-ordninga og eksporterer til Noreg etter vilkår tilkjenne gitt i tabell 1 og 2 i Protokoll 3.³⁴

Figur 8 Norsk importutvikling på bakeverk og liknande i volum for 1999–2010



Kjelde: Felleskjøpet

Det grunn til å anta at per 2010 tilsvara importen av tilverka RÅK-varer basert på korn eit matkornvolum på minimum 70 000 tonn, men meir truleg utgjer det årleg kring 100 000 tonn med dagens importvolum av brød og bakverk o.l. Den årlege auken i importvolumet av brød og bakarvarer som ferdigvarer på rundt 5 prosent årleg tilseier at forbruket av norsk matkorn vert redusert med kring 8000 tonn i året. Dermed er utviklingstrenden figuren viser, at norsk bakverk, og difor også norsk mjøl, i stadig større grad vert erstatta i den norske marknaden av importert bakverk.

Dette igjen utfordrar avsetjinga av norsk matkorn til næringsmiddelindustrien, då dagens underdekning på 20 000 til 40 000 tonn i framtida kan verte eit overskot av matkorn dersom importauken held fram. Det er fordi importvolumet av tilverka bakverk årleg reduserer marknaden for norsk matkorn og norsk produsert bakverk.

³⁴ Det er variasjonar mellom korleis ulike FTA handsamar omfanget av RÅK, og tollsatsane dei har. Desse er ikkje alltid tilsvarande dei EU har. For meir informasjon, sjå I internettadresse: [https://www.slf.dep.no/no/internasjonalt-handel/import/rak-import_ravarettoll/tollsats/Gjeldende+tabeller+for+beregning+av+tollsats+ved+import+av+bearbeidede+land+bruksvarer+\(R%C3%85K-import\).1862.cms](https://www.slf.dep.no/no/internasjonalt-handel/import/rak-import_ravarettoll/tollsats/Gjeldende+tabeller+for+beregning+av+tollsats+ved+import+av+bearbeidede+land+bruksvarer+(R%C3%85K-import).1862.cms)

og

https://www.slf.dep.no/no/internasjonalt-handel/import/rakimport_ravarettoll/tollsats/_attachment/15715?_ts=13224e6b520

Det er ingen eksakte berekningar av kor stort volum av råvara matkorn importen av tilverka bakarvarer svarar til. Baker- og Konditorbransjens Landsforening (BKLF) har likevel gjort nokre grove overslag kring kva volum RÅK-importen av **brød og bakarvarer** utgjør i matkornmengde for år 2010. BKLF viser til at totalvolumet av importerte brød og bakarvarer var 62 000 tonn i 2010. Dersom ein føreset at det var eit innhald av 70 prosent mjøl i desse produkta, vil det seie at volumet svarar til om lag 50 000 tonn mjøl. Vidare, dersom ein bereknar ei utmalingsgrad på matkornet til mjøl på 72 prosent, betyr det at importen av brød og bakverk svarar til rundt 70 000 tonn matkorn (BKLF).

Dette er eit overslag, men det er rimeleg sikkert at det ikkje er for høgt. For dette overslaget er på brød og bakarvarer, og dessutan er det ei rekkje andre varer med større eller mindre innhald av mjøl som kjem i tillegg (pasta, sauser og supper med meir) som ikkje er tatt med i denne berekninga. Difor kan ein truleg sjå desse 70 000 tonna som eit minimumsvolum. Med andre ord svarar matkornvolumet i RÅK-importen på brød og bakarvarer årleg til om lag 20 prosent av det samla norske forbruket av matkorn.

Eit anna moment som oppstår når importvolumet av tilverka produkt utfordrar avsetjinga av eigne råvarer og rammevilkåra til norsk bakeriindustri i heimemarknaden, er at det kan oppstå overskot av nasjonalt produsert matkorn i den norske marknaden. På matkorn har det mellom anna skjedd fleire gonger at ikkje alt norskprodusert matkorn har fått avsetjing, sjølv om det i Noreg vanlegvis er ei underdekning av norsk matkorn.³⁵ Dei åra dette skjer, er konsekvensen for norsk matkorn at kvalitetskorn vert "omdisponert" til fôrkorn og går inn i husdyrproduksjonen i staden for bakeriindustrien.

Ifølgje marknadsregulator, Det norske felleskjøpet, vart delar av norske matkornavlingar nedskrivne til kraftfôr i åra 2003/04, 2004/05, 2005/06 og 2007/08. Det inneber at både overskottet og inntektstapet for norsk jordbruk ville vore tilsvarande mindre med lågare importvolum av matkorn. Samstundes betyr det òg at tilsvarande det norske volumet av matkornet som vart nytta til fôr, då måtte vorte supplert gjennom importert fôr. Uansett er det ei stort paradoks at det til tider vert nytta norsk korn av matvarekvalitet til dyrefôr.³⁶

³⁵ Dette er situasjonar som ikkje berre vert påverka av importvoluma av tilverka produkt, men den sterke auken av slik import forsterkar situasjonen. Det vert årleg importert matkorn til Noreg i eit betydeleg volum. Og ei utfordring i kornmarknaden er at dette er ei landbruksvare som er godt eigna for langtidslagring. Kombinasjonen av lagring og import kan påverke utbodet og etterspørselen i marknaden. Til dømes kan det verte importert eit langt større volum enn underdekninga tilseier på eit prisgunstig tidspunkt, for eksempel ved sviktande norske avlingar kombinert med låg verdsmarknadspris. Då vil tollsatsen verte administrativt nedskriven, og importøren kan ta inn eit stort volum for lagring, for så å by ut det importerte matkornet frå lager eit anna år enn då det var importert i den norske marknaden. Då vil det ekstra volumet som vert tilbode i den norske marknaden, potensielt setje avsetjinga av norsk matkorn i skvis.

³⁶ Dette var i år då det vart importert matkorn til Noreg, jamfør situasjonskildringa i fotnote over.

6.4.2 Dømet yoghurt og smakstilsette søtmjølksprodukt

I dei seinare åra har det vore ein produksjonsnedgang i norsk mjølkevolum. Utviklinga i mjølkeproduksjon dei siste ti åra viser at den samla norske mjølkeproduksjonen har hatt ein reduksjon i volum på 3 prosent, samstundes som befolkningsveksten var på 9,5 prosent.³⁷

Det er grunnlag for å sjå denne utviklinga opp mot importveksten på meierivarer.

Osteimporten som veks sterkt, er viktig, men òg dei etter kvart store importvoluma innanfor RÅK-importen av yoghurt (04.03) og smaksett mjølk (22.02) er vesentlege. Det er fleire årsaker enn desse, mellom anna endringar i kostvanane, som at det jus, brus og annan leskedrikk erstattar konsummjøl, men det er likevel all grunn til å rekne med at den sterke veksten i importmengd påverkar etterspurnaden og avsetjinga for norsk mjølkeproduksjon. Med andre ord: importen tek veksten i den norske marknaden. Ut frå norsk prisnivå og liten bruk av eksportsubsidiar, og tollvernet i EU, er det òg eit heller svakt potensial for lønsam eksport av meierivarer frå Noreg, for slik å sikre produksjonsvoluma.

Reduksjonen i norsk mjølkeproduksjon i dei siste ti åra gjer at det i sum vart produsert 40 liter mindre mjølk i Noreg per person enn i året 2000. Samstundes viser SLF til at det totale importvolumet av meieriprodukt har auka frå noko i overkant av 6 000 tonn i 2000 til knappe 23 000 tonn meieriprodukt for 2010³⁸. Det vil seie at medan norsk mjølkeproduksjon ikkje speglar befolkningsveksten, så vert befolkningsveksten i stor grad reflektert i den samla omsetjinga av meieriprodukt i den norske marknaden. Veksten i befolkninga og i marknaden skjer på importerte mjølkevolum og ikkje nasjonalt produsert mjølk. Sett på spissen: ein kilo mjølk inn burde i teorien vegast opp mot ein kilo ut – om ikkje betyr den importerte mjølkekiloen tapt norsk avsetjing av mjølkevolum.

Importvoluma for høvesvis syrna mjølkeprodukt og smaksett søtmjølksprodukt er i sterk vekst. Innanfor desse varesegmenta er produkta som er smaksette med for eksempel frukt, kaffi, kakao med meir, definerte som RÅK-varer, medan naturellprodukta ikkje er RÅK-varer.

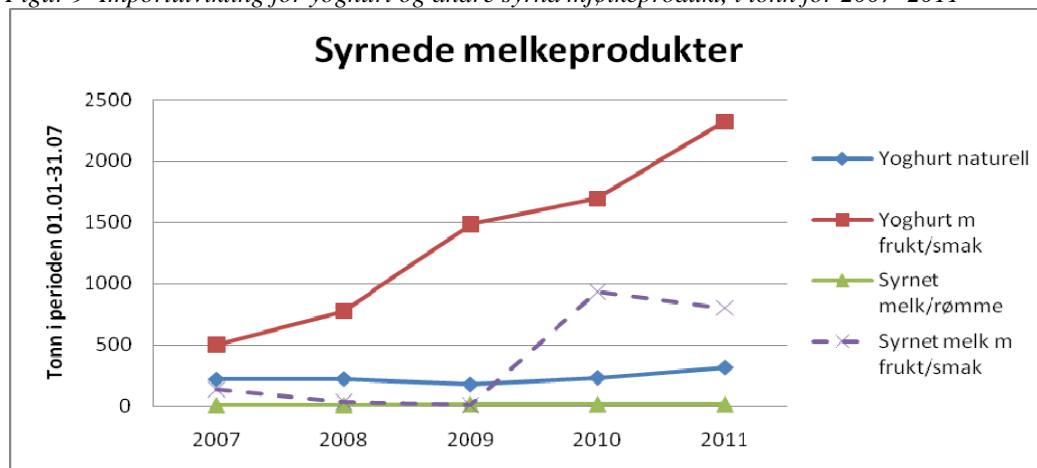
For yoghurt er veksten sterkast innanfor yoghurt med smak/frukt (RÅK), medan veksten for yoghurt naturell er langt svakare. Smaksette søtmjølksprodukt (22.02) er RÅK-varer, og typiske produkt i denne kategorien er ulike typar sjokolademjøl, som Cocio, iskaffi, proteindrikkar og milkshakear.

³⁷ Noregs Småbrukarlag. Internettadresse 16.11.2011:

<http://www.nationen.no/2011/11/04/landbruk/investeringar/utbygging/landbrukspolitikk/landbruksmeldinga/7029731/>

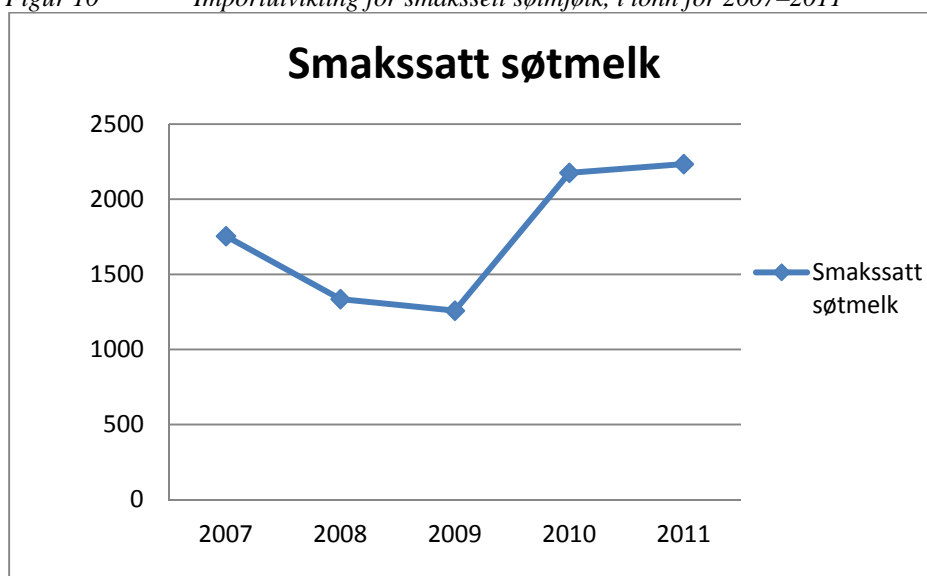
³⁸ SLF: Markedsrapport 2010, Pris- og markedsvurderingar av sentrale norske landbruksvarer (Tabell 14, side 23).

Figur 9 Importutvikling for yoghurt og andre syrna mjølkeprodukt, i tonn for 2007–2011



Kjelde: TINE

Figur 10 Importutvikling for smakssett søt mjølk, i tonn for 2007–2011



Kjelde: TINE

Tendensar som avteiknar seg gjennom den sterke veksten på import av RÅK-varer frå EU, er tapte marknadsvolum for norsk jordbruk og matindustri i heimemarknaden. Dette vert heller ikkje utlikna ved at tilsvarande volum av norske produkt vert eksport til EU-marknaden. Det betyr i realiteten ein situasjon der produkt frå matindustrien i EU konkurrerer i den norske marknaden med norske produkt og ikkje vice versa, slik ei balansert handelsutvikling skulle tilseie.

Yoghurt og smakssett søt mjølk er dømer på RÅK-varer, der import frå EU tek stadig større marknadsdelar i Noreg. Dette tilseier igjen at det vert vanskelegare å sikre avsetjinga og inntektene i norsk mjølkeproduksjon.

6.4.3 Sjokolade – EU gir Noreg kvantumsrestriksjonar i den frie vareflyten

Sjokolade er rekna som eit av landbruksprodukta som er handsama under det frie varebyttet gjennom Protokoll 3 innanfor EØS-avtala. Likevel fekk EU innført kvote gjennom brevveksling i 1996, ved å vise til Protokoll 2 i frihandelsavtala av 1973, om at det i tillegg til råvarepriskompensasjon òg skulle vere kvote på norsk sjokoladeeksport i påvente av ratifiseringa av Protokoll 3 til EØS-avtala³⁹.

Sjokolade er spesifisert som RÅK-vare gjennom Protokoll 3 (tabell 1), noko som skulle tilseie at det er ein del av det frie varebyttet i EØS-avtala, under artikkel 8. Dermed er det ei vare det er høve til å nytte råvarepriskompensasjon på. Difor kan det nyttast toll, eksportstøtte og prisnedskrivning for å kompensere for ulik råvarepris. Utover dette skal det ikkje leggast til ytterlegare restriksjonar for varebyttet.

Likevel er det innført kvantumsrestriksjon på norsk eksport gjennom ein kvote på 5500 tonn på sjokolade, der norsk eksport vert ilagd ein toll på 35,15 euro per 100 kg⁴⁰. For volum utover kvoten vert norsk sjokolade pålagd langt høgare tollsats⁴¹. Det vil seie det er innført ein kvantumsrestriksjon for norsk eksport i det frie varebyttet, når det gjeld sjokolade.

Dette er tilfellet, trass i at det i Artikkel 11 i EØS-avtala heiter om varer som er handsama under det frie varebyttet:

Kvantitative importrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkninger skal være forbudt mellom avtalepartene. (EØS-avtala, Artikkel 11)

Difor er det grunnlag for å slutte at kvantumsrestriksjonen som er innført på norsk eksport av sjokolade til EU, truleg er i strid med intensjonen i EØS-avtala, sjølv om EU gjorde formalistiske grep gjennom brevveksling for å få etablert kvotar.

Tilsvarande formalistisk grep for å innføre kvantumsrestriksjon på norsk eksport av mineralvatn og alkoholfri vin vart nytta frå EU i forhandlingane kring Revidert protokoll 3 til EØS-avtala, som trådte i kraft i 2004. Tollvesenet oppsummerer innføringa av kvantumsrestriksjonane slik:

³⁹ KOMMISSIONENS FÖRORDNING (EG) nr 66/2008. Internettadresse (05.12.2011): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:023:0011:0012:SV:PDF>

⁴⁰ Tollsatsen må ein då anta er råvarepriskompensasjonen til EU, i hovudsak pga. høgare sukkerpris enn Noreg. Kvoten gjeld for sjokoladeprodukt på varenummer 18.06.20–18.06.90 etter HS. Jordbruksverket, 31.10.2011, på internettadresse:

<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/handel/politikochframtid/eushandelspolitik/avtalmedenskildalander/deharavtalenfinns/norge.4.6a459c18120617aa58a80001495.html>

⁴¹ Tullverket, Taric (05.12.2011):

http://taric.tullverket.se/taric/bin/tagNrDetaljerFrame.cgi?n=1806903100&valuta=SEK&g=&geo_area_id=NO&i=I&d=2011-12-06&a=&lang=SV&s=S%C3%B6k

Det er ingen endringer i vareomfanget ved eksport til EU eller Island. Imidlertid er tollfriheten under EØS-avtalens protokoll 3 midlertidig suspendert (opphevet) for sukkerholdig mineralvann og alkoholfrie viner under tolltariffens posisjon 22.02.

Disse varene overføres til protokoll nr 2 til den bilaterale frihandelsavtalen mellom EF og Norge, hvor den ubegrensede tollfriheten for disse varene videreføres fra 1. november frem til og med 31. desember 2004. Fra 1. januar 2005 vil EU åpne en tollfri kvote for sukkerholdig mineralvann og alkoholfrie viner under posisjon 22.02 i henhold til nevnte protokoll nr 2.⁴²

⁴² Tollvesenet, internettadresse (05.12.2011):
http://www.toll.no/templates_TAD/CircularLetter.aspx?id=195689&epslanguage=no

7 utfordringar for norsk landbruk og næringsmiddelindustri – Aukande asymmetri i samhandelen

Det er fleire prosessar som gjer at utviklinga for norsk landbruk vert stadig sterkare utfordra av det nære samkvemmet Noreg og EU har. Hovudutfordringa som ligg i botn, er likevel at Noreg er ein svært stor nettoimportør av landbruksvarer, i form av at importverdien er 8 til 9 gonger høgare enn eksportverdien, og importkvantumet over 5 gonger eksportkvantumet. EU er derimot saman med USA verdas leiande eksportørar av landbruksvarer målt i verdi, og desse er verdas to største landbruksvareeksportørar. Handelsbalansen til EU på landbruksvarer varierer noko, men er vanlegvis tilnærma i balanse.⁴³ For 2006–2010 hadde EU overskot tre år og underskot to år. Kort sagt: I samhandelen på landbruksvarer mellom Noreg og EU har Noreg defensive interesser og EU offensive eksportinteresser.

Nokre av dei mest produktive landbruksareala i verda ligg innanfor Unionen. Jordbruket i EU har ein produksjonskapasitet, både i primærleddet og sekundærleddet, som ut frå storleiken på den norske landbruksvaremarknaden truleg kan dekkje denne utan større problem. Dette kombinert med at EU generelt har lågare kostnadsnivå enn Noreg, større skalaføremoner, og reformene av CAP med direkte stønad til bonden for å senke råvareprisane, gjer at produksjons- og handelsinteressene til EU utfordrar norsk produksjon. Handelsinteressene til EU på landbruksvarer er å auke landbrukseksporten til Noreg og andre marknader med høg betalingsvilje og stor marknad for sluttprodukt, og samstundes verne eigen produksjon mot andre store landbruksvareeksportørar med sterk konkurransekraft, som Brasil, Australia, New Zealand og USA.

I samhandelen mellom ein av verdas leiande landbruksvareeksportørar og ein stor nettoimportør med produksjon retta mot heimemarknaden, har desse ulike posisjonane i tida etter at EØS-avtala trådde i kraft, ført til at samhandelen vert stadig meir asymmetrisk. EU tek marknadsdelar i den norske marknaden, utan at Noreg har tilsvarande utvikling i EU-marknaden, jamfør forholdstalet på samhandelen, som har endra seg frå 1:4 i 1995 til 1:7,5 i 2010. Ut frå norske naturgitte tilhøve og kostnadsnivå er det heller ikkje så mange indikatorar som tilseier at norsk landbruk kan vere eit eksportretta landbruk i noko stort omfang.

7.1 Endringar i avtaleverket frå framforhandla Protokoll 3 i EØS-avtala av 1994 og gjeldande Protokoll 3 av 2002

Etter at EØS-avtala vart ferdig forhandla og trådde i kraft i 1994, er avtaleteksten når det gjeld Protokoll 3 endra. Protokoll 3 vart ikkje ratifisert og trådde heller ikkje i kraft i 1994, fordi det

⁴³ Eit oversyn over handelsbalansen til EU på landbruksvarer siste ti år kan sjåast på internettadresse (05.12.2011): http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/graphs/trade-balances-main-players_en.pdf

ikkje var semje om varelister med meir då forhandlingane om EØS-avtala vart slutførte. Difor vart det innleidd separate forhandlingar for også å få Protokoll 3 slutført. Etter fleire år med forhandlingar, med ei mellombels løysing der Protokoll 2 frå frihandelsavtala av 1973 var gjeldande, vart det oppnådd semje mellom partane om Protokoll 3. Protokoll 3 trådde i kraft i sin heilskap frå 1. januar 2002⁴⁴.

I 2004 trådde Revidert protokoll 3 til EØS-avtalen i kraft⁴⁵. Etter forhandlingar over mange år vart resultatet når det gjaldt råvarepriskompensasjonen, at det vart semje om gjensidig reduksjon på 3 prosent i RÅK-tollsatsane. Det til trass for at EU hadde fallande råvareprisar, medan Noreg hadde stabile og til dels aukande råvareprisar.

Dette ville vore problematisk ut frå den opphavlege ordlyden i EØS-avtalas Protokoll 3, frå 1994, men protokoll 3 trådde ikkje i kraft, og det vart ført forhandlingar i fleire år. Når det vart semje om Protokoll 3 mellom partane, var også ordlyden endra, og kravet om at råvarekompensasjonen skulle spegle reelle prisar var mindre bastant.

Ordlyden i artikkel 6, Protokoll 3 i EØS-avtala som vart framforhandla fram til 1994, var følgjande:

Artikkel 6

De meddelte priser skal gjenspeile den faktiske prissituasjonen på avtalepartenes territorium. [Videre:] EØS-komiteén skal på grunnlag av meldingene periodisk stadfeste referanseprisene som skal brukes ved berekning av prisutjevningsbeløpene.⁴⁶

Kravet til reell råvarepriskompensasjon vert følgt ytterlegare opp i avtaleteksten frå 1994 gjennom Protokoll 3, artikkel 8:

Artikkel 8

Prisutjevningsbeløpet skal ikke for noen av de berørte råvarer overstige forskjellen mellom den innenlandske referanseprisen og den laveste referanseprisen hos noen av avtalepartene.⁴⁷

Dette er den opphavlege teksten i Protokoll 3 som følgde EØS-avtala som vart framforhandla. Men då EØS-avtala var ratifisert, var det ikkje semje om Protokoll 3, og den vart dermed lagd til side for vidare forhandlingar. Dette er mogleg, då Protokoll 3 formelt er eit vedlegg til EØS-avtala, og ligg ikkje inne i sjølve avtala, slik som Artikkel 19 gjer. Under dei vidare forhandlingane kring Protokoll 3 vart Protokoll 2 frå frihandelsavtala 1973 førande.

Då Protokoll 3 ikkje vart ratifisert i 1994, vart det ført vidare forhandlingar kring protokollen frå 1994 til ein oppnådde semje i 2002. I Protokoll 3, som vart ratifisert i 2002 og revidert i

⁴⁴ Tollvesnet, internettadresse, 10/11-2011:

http://www.toll.no/templates_TAD/CircularLetter.aspx?id=119267&epslanguage=no

⁴⁵ Tollvesnet, internettadresse, 10/11-2011:

http://www.toll.no/templates_TAD/CircularLetter.aspx?id=195689&epslanguage=no

⁴⁶ Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet. Uoffisiell kortversjon i norsk omsetjing frå Stortinget, side 63 og 64.

⁴⁷ Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet. Uoffisiell kortversjon i norsk omsetjing frå Stortinget, side 64.

2004, var kravet til at kompensasjonen skulle spegle faktiske råvarekostnader tona kraftig ned i avtaleteksten. Det er dermed den nye ordlyden som er gjeldande for Protokoll 3, medan den opphavlege ordlyden i artikkel 6 og 8 frå 1994 ikkje lenger er styrande.

I dag er difor ordlyden kring prisutviklinga for råvarer langt meir ullen når det gjeld kravet til at kompensasjonen skal vere reell og oppdatert for å sikre at det vert teke omsyn til den interne prisutviklinga partane har. I den gjeldande Protokoll 3 er dette handsama under Artikkel 2 og Artikkel 4, og her er teksten slik:

Artikkel 2

1. Varene som er oppført i tabell I, skal ilegges tollene oppført i vedleggene til nevnte tabell.
2. Denne tollene skal gjennomgås hvert kalenderår. Den kan tilpasses av EØS-komiteen, som skal ta i betraktning kostnadsutviklingen for basisjordbruksvarene hos avtalepartene og /eller gjensidige tollkonsesjoner.

Artikkel 4

Avtalepartene skal med jevne mellomrom informere hverandre om støttenivåene som gjelder for basisjordbruksvarene som inngår i varene oppført i tabell I, og relevante endringer i landbrukspolitikken, herunder også institusjonelle priser.⁴⁸

7.2 Den norske heimemarknaden er avgrensa

Den norske heimemarknaden omfattar 5 millionar innbyggjarar. Den norske befolkninga svarar om lag til befolkningmengda i byar som Madrid og Milano, medan den berre utgjer det halve av befolkninga i metropolar som London og Paris. Dette gir også ein del føringar på det samla volumet som kan avsetjast i marknaden, og skaladrifta for næringsmiddelindustrien.

7.2.1 Råvareprisar er ikkje alt – råvarevolum og skaladrift

Uavhengig av sektor målt etter omsetjing er Arla verdas 35. største kooperativ, Danish Crown er 38. størst. TINE er nummer 129 og Nortura 139, målt etter omsetjing.⁴⁹ Men omsetjinga reflekterer i stor grad prisnivået på råvarene og ikkje deira volum. Om ein ser på råvarevoluma, er til dømes dei store kooperativa innanfor meieri og kjøttforedling frå Sverige/Danmark, Arla og Danish Crown, mykje større råvaremottakarar enn til dømes TINE og Nortura, som er dei største aktørane innanfor mjølk- og kjøttforedling i Noreg.

Volum gir industrien skalføremoner og potensielt lågare einingskostnad på produkta på ulike varelinjer. Arla Foods mottok årleg eit mjølkevolum på kring 8,7 millionar tonn. Av dette mjølkevolumet mottok Arla om 6,2 millionar tonn i Sverige og Danmark. Det vil seie at Arla

⁴⁸ Protokoll 3, på internettadresse, 10/11 – 2011:

<http://www.toll.no/upload/Frihandel/Protokoll%203.pdf>

⁴⁹ Global300, Report 2010 "International Co-operative Alliance The world's major co-operatives and mutual businesses". Internettadresse (24.11.2011):

<http://2012.coop/sites/default/files/attachments/Global300%20Report%202011.pdf>

tek imot rundt 90 prosent av all mjølk produsert i Danmark, og om lag 70 prosent av det svenske mjølkevolumet.⁵⁰

Til samanlikning mottok TINE årleg eit mjølkevolum på om lag 1,5 millionar tonn. Det vil seie at TINE tek imot 96 prosent av mjølkevolumet produsert i Noreg.⁵¹

På kjøtsida er det tilsvarande aktørar som er blant verdas største matindustriføretak. Danish Crown i Danmark hevdar sjølve at dei er verdas nest største kjøtindustriføretak og det største i EU. I 2010 tok Danish Crown imot 18,9 millionar grisar for slakt i Danmark. Det svarta til 93 prosent av all gris som vart slakta i Danmark i 2010. Som referanse vart det i Noreg slakta 1,5 millionar grisar i 2010, og 66 prosent vart levert til marknadsregulator Nortura.

Dermed er situasjonen for norsk matindustri at dei i den norske marknaden konkurrerer med fleire av verdas største matindustriføretak, og dette er særskilt gjeldande for RÅK-varene, som er innanfor den frie vareflyten i EØS, men med råvarepriskompensasjon.

Tabell 5 Verdas ti største meieri etter mjølkevolum i 2007 og 2009

Meieriselskap	Mjølke­mottak i millionar tonn i 2007	Mjølke­mottak i millionar tonn i 2009	Føretaksform	Hovudkontor
Fonterra	18,6	20,5	Kooperativ	New Zealand
Dairy Farmers of America	16,2	17,1	Kooperativ	USA
Nestlé	12	14,9	Aksjeselskap	Sveits
Dean Foods	11,8	11,8	Aksjeselskap	USA
Royal FrieslandCampina	11,3	10,3	Kooperativ	Nederland
Lactalis	8,9	10,2	Familieeigd	Frankrike
Arla Foods	8,3	8,7	Kooperativ	Danmark
Danone	7,3	8	Aksjeselskap	Frankrike
California Dairis Inc.	7,7	7,7	Kooperativ	USA
Kraft	6,7	7,5	Aksjeselskap	USA

Kjelde: IFCN: International Farm Comparison Network 2009 og 2011

Fem av verdas største meieriføretak er heimehøyrande i Europa, og fire av dei er frå EU-land. På topp 20 er ytterlegare tre meieriføretak frå EU representert. Tyske Nordmilch & Humana, franske Sodiaal & Entremont Alliance og Parmalet frå Italia. Desse er rangert som høvesvis 11., 14. og 16. største i verda etter målt mjølkevolum dei mottok og tilverkar.

Det er òg desse europeiske meieriføretaka som konkurrerer med norsk meieriindustri i den norske marknaden, særskilt på meieriprodukt innanfor RÅK og den frie vareflyten, men dei er

⁵⁰ I Danmark tek Arla imot 4,345 millioner tonn mjølk av den samla mjølkeproduksjonen på 4,829 millioner tonn. I Sverige er Arla mottakar av 1,829 millioner tonn mjølk der samla produksjon er 2,613 millioner tonn. Dette er tal frå 2010, og i ettertid har Arla kjøpt opp og fusjonert inn det svenske meieriet MILKO. MILKO vart ein del av Arla frå 1. november 2011. Internett: <http://www.arla.com/> og <http://www.dalademokraten.se/Dalarna/2011/10/27/Ja-till-sammanslagning-mellan-Arla-och-Milko-/>

⁵¹ Mjølkevolum levert TINE 1,457 millioner tonn mjølk av samla produksjon på 1,502 millioner tonn.

også reelle konkurrentar innanfor ostsegmentet, ettersom mykje av osteforbruket i Noreg er tollfrie kvotar til EU, og ordinærtollvernet er lite robust slik det vert praktisert i dag med kronetoll.

7.2.2 Uformell import – Grensehandelen

Det er mangelfulle data tilgjengeleg for omfanget av grensehandelen med matvarer. Mest grundig gjennomgang er truleg studien til Jordbruksverket i Sverige frå 2006, Gränshandel med Norge. Enkät- och intervjuundersökning hösten 2006.⁵²

Personleg innførsel av varer som reisegods ligg utanfor EØS og høyrer inn under forskriftene for reisegods, som vert einssidig regulert av Noreg. I 2002/2003 innførte Bondevik 2-regjeringa, med Per Kristian Foss som finansminister, ei langt friare reisegodsforskrift, noko som la grunnlaget for den sterke veksten i grensehandelen. Innførsel av varer som reisegods skjer toll- og avgiftsfritt som reisegods, er uregistret, i den tydinga at det er inga regulær tollhandsaming. Innførselen inngår såleis heller ikkje i offisielle handelsstatistikkar eller i formelle forhandlingar mellom Noreg og EU.

Utviklinga i den samla norske grensehandelen i Sverige er ifølgje (SSB)⁵³ berekna til om lag 10,5 milliardar kroner i 2010. I 2006, då den svenske studien vart gjennomført, berekna SSB den samla grensehandelen til 8,8 milliardar kroner.

Ein stor del av grensehandelen gjeld matvarer. Studien til jordbruksverket berekna at nordmenn kjøpte jordbruksvarer og næringsmiddel for rundt 2,9 milliardar kroner frå juli 2005 til juni 2006. Dette var produkt som ost, kjøtvarer, leskedrikk med meir, medan alkohol og tobakk var halde utanfor. Denne handelen svarar til store volum jordbruksvarer, samstundes som den i verdi var på nivå med den offisielle norske importverdien på landbruksvarer frå Sverige i år 2006. Jordbruksverket viser òg til at overslaga deira truleg er langt lågare enn det den reelle handelen faktisk utgjer.

Det er likevel voluma som har konsekvensar for norsk avsetjing av norske råvarer og industrielt tilverka produkt i den norske marknaden. I tillegg tilfører grensehandelen eit prispress i den norske marknaden, då Noreg har langt høgare inntektsnivå enn Sverige, og også langt høgare kostnadsnivå og derav også høgare prisnivå på varer og tenester. På sentrale varer som ost, kjøtvarer og frukt og grønt oppgir svenske styresmakter følgjande volumberekningar for grensehandelen årleg⁵⁴:

⁵² Den svenske studien: Gränshandel med Norge. Enkät- och intervjuundersökning hösten 2006, Rapport 2006:30, Jordbruksverket. Rapporten er tilgjengeleg på internettadresse (22.11.2011): http://www.jordbruksverket.se/download/18.e1469c10f5834b42b80004179/Gr%C3%A4nshandel+Norge_rapport.pdf

⁵³ SSB, internettadresse (22.11.2011): <http://www.ssb.no/grensehandel/tab-2011-08-26-01.html>

⁵⁴ Overslaga er bygde på tal frå 2005/2006. Om ein samanliknar 2006 med 2010 ut frå SSB sine berekningar av den samla grensehandelen frå Sverige til Noreg, viser SSB til at grensehandelen i 2006 var 8,8 milliardar NOK,

- 6000 tonn for meieriprodukt samla, av dette 4600 tonn ost
- 25 000 tonn ferskt eller fryst kjøtt (biffar, steiker, kyllingfilet o.l.).
- 8000 tonn industrielt tilverka kjøttprodukt (pølser, bacon, kjøtbollar og liknande)
- 10 000 tonn frukt og grønt

I tillegg viser Jordbruksverket til at åtte butikkar opplyste om eit sal på 10 millionar liter øl og leskedrikk, og den svenske studien konkluderer med at totalvolumet er langt høgare:

Totalsiffran är sannolikt mycket större eftersom en stor del av gränshandeln med drycker sker i butiker som inte ingick i undersökningen (Jordbruksverket, 2006, s. 22).

Grensehandelen utgjør eit volum og ein verdi i slik storleik at den i realiteten ville utgjort ein klart synleg del av den regulerte importen til Noreg, og den tilsvarar ein tydeleg del av totalproduksjonen i Noreg innanfor til dømes mjølk og kjøtvarer.

Det er sjølvsagt ulike opphavslend på produkta som nordmenn handlar ved grensehandelen. Men innanfor ein del vareslag er ein høvesvis stor andel av svensk opphav. I rapporten til Jordbruksverket (2011) "Norge – Stor marknad bakom tulltopparna" viser jordbruksverket til at 6 prosent av den samla svenske kjøttproduksjonen vert avsett gjennom grensehandelen.⁵⁵ Det er òg uomtvisteleg at grensehandelen er svært viktig for svensk jordbruk og matindustri. Denne skildringa kan illustrere at det svenske jordbruksverket reknar avsetjinga av 6 prosent av kjøttvolumet til Noreg som sentralt:

Betydelsen för de svenska köttproducenterna av gränshandeln är alltså relativt stor. Det är dock svårt att veta vad som skulle ha hänt om gränshandeln inte hade funnits.

Sannolikt skulle delar av denna volym ha måst avsättas på den svenska marknaden till lägre priser för att kunna ta andelar från importen (vilket sannolikt skulle ha medfört prisminskningar för hela produktionen), delar hade kanske måst exporteras till ännu lägre priser och till en del hade kanske produktionen totalt måst reduceras.⁵⁶

Grensehandelen utgjør eit omfang på matvarer som no svarar til prosentvise volum av heile totalproduksjonane både i Noreg og Sverige, ifølgje Jordbruksverket. Det er då berre voluma som har svensk opphav, som er medrekna for avsetjingsdelen av grensehandelen og tilsvarande volumet av den norske produksjonen og ikkje totalforbruket i marknaden. Det vil seie at her er berekningane bygd på kva grensehandelen sikrar for svensk

medan den var 10,5 mrd. i 2010. Tilsvarande oppgjev SSB at nordmenn gjennomførte om lag 6,1 millionar handleturar til Sverige i 2006 og 6,3 millionar handleturar i 2010. Det burde tilseie at talmaterialet framleis er rimeleg dekkjande, då handlemonstret ikkje har endra seg avgjerande. Men volumet er truleg noko høgare no enn det var i 2006, då prisstiginga ikkje tilseier ein auke på 1,7 milliardar kroner.

⁵⁵ Jordbruksverket (2011): Norge – Stor marknad bakom tulltopparna side 55-61. Internettadresse (23.11.2011): http://www.jordbruksverket.se/download/18.e01569712f24e2ca0980006861/Rapport+Norgemarknad_110415.pdf

⁵⁶ Jordbruksverket (2011) Norge – Stor marknad bakom tulltopparna side 56.

jordbruksproduksjon, og difor vil den samla delen grensehandelen tilsvarar av norsk produksjon vere høgre, fordi ein del av varene vil ha anna opphav enn Sverige.⁵⁷

- Kjøttvarer svarar til 6 prosent av samla svensk kjøttproduksjon – og 15–20 prosent av norsk produksjonen.⁵⁸
- Meierivarer svarar til 2 prosent av den svenska mjølkeproduksjonen og 3,5 prosent av den norske.

⁵⁷ I desse berekningane i Norge – Stor marknad bakom tulltopparna nyttar Jordbruksverket estimata frå Gränshandel med Norge. Enkät- och intervjuundersökning hösten 2006, og gjer vidare nokre estimat kring volum med og utan bein versus slaktevekt og produksjonsvolum i primærleddet. Det vil seie at volumet som vert selt i grensehandelen, er i hovudsak stykkingsdelar utan bein, medan produksjonstal frå slakt er med bein for skrott. Kjøttvolumet i grensehandelen som ein antek er utan bein, vert dermed omrekna til volumet det utgjer i kjøtt med bein. Volumet i grensehandelen tilsvarar 55 000 tonn kjøtt med bein, og av dette har 30 000 tonn svensk opphav, noko som igjen tilsvarar 6 % av det samla svenske produksjonsvolumet på 500 000 tonn.

⁵⁸ Norske totalproduksjonen av kjøtt til slakt er 237 000 tonn i 2010 ifølgje Animalia: Kjøttets tilstand 2011, side 72. Det vil seie at kjøttvolumet frå grensehandelen inkludert kjøtt med anna opphav enn Sverige, tilsvarar 55 000 tonn kjøtt med bein, og det er 23 prosent av den totale kjøttproduksjonen i Noreg i 2010.

Litteratur

- EU-Kommisjonen (2010): *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, Brussels, 18 November 2010 COM(2010) 672 final.
- Hansen, K. N. (red.). (2006): *Utviklingen i landbruksvarehandelen mellom Norge og EU 2002–2005*. Oslo: Norsk Landbrukssamvirke.
- Jordbruksverket (2006): *Gränshandel med Norge. Enkät- och intervjuundersökning hösten 2006*, Rapport 2006:30, Internationella enheten: 2006-12-12 Jönköping: Jordbruksverket.
- Jordbruksverket (2011): *Norge – Stor marknad bakom tulltopparna*, Rapport 2011: 10, Utredningsenheten.
- Klepp, Å. og Andgard, A. (2009): *EUs markedsordninger – utvikling og posisjon i Unionen*, Rapport 3-2009. Oslo: Landbrukets Utredningskontor.
- Norsk Landbrukssamvirke (2011): *Utviklingen i landbruksvarehandelen mellom Norge og EU 2005–2010*. Temahefte fra Norsk Landbrukssamvirke, Oslo.
- Prop. 62 S (2010–2011): *Samtykke til inngåelse av avtale med Den europeiske union (EU) om utvidet handel med landbruksvarer*.
- Statens landbruksforvaltning (2010): *Markedsrapport – Pris- og markedsvurderinger av sentrale norske landbruksvarer*, Rapport-nr.: 6/2011.
- Statens landbruksforvaltning (2010): *Omverdenen til norsk landbruk og matindustri 2010*, Rapport-nr. 11/2011.
- Stortinget: *Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet*, uoffisiell kortversjon i norsk omsetjing frå Stortinget.
- Tolltariff (2010): *Tolltariff – med statistisk varefortegnelse – gjeldende fra 1. januar 2011*. Bergen: Faktabokforlaget.
- Tufte, T. (2007): *Samhandel med landbruksvarer i lys av EØS – Ei gjensidig balansert utvikling?*, Rapport 6-2007. Oslo_ Landbrukets Utredningskontor.
- Tufte, T. (2009): *Handelsstrategiar og handelsstruktur – EU som aktør i internasjonal landbruksvarehandel*, Rapport 1-2009. Oslo: Landbrukets Utredningskontor.