

---

NOTAT 2010–12

---

# Importvern for norsk jordbruk: Status og utviklingstrekk

Klaus Mittenzwei

Mads Svennerud



**NILF**

Norsk institutt for  
landbruksøkonomisk forskning

---

<b>Serie</b>	Notat
<b>Redaktør</b>	Agnar Hegrenes
<b>Tittel</b>	Importvern for norsk jordbruk: Status og utviklingstrekk
<b>Forfattere</b>	Klaus Mittenzwei og Mads Svennerud
<b>Prosjekt</b>	Importvern: Status og utviklingstrekk (E098)
<b>Utgiver</b>	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
<b>Utgiversted</b>	Oslo
<b>Utgivelsesår</b>	2010
<b>Antall sider</b>	29
<b>ISBN</b>	978-82-7077-778-5
<b>ISSN</b>	0805-9691
<b>Emneord</b>	landbrukspolitikk, importvern, handelsavtaler, EUs felles landbrukspolitikk (CAP)

---

## Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres av Landbruks- og matdepartementet, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

# Forord

---

Notatet beskriver status og utviklingstrekk på importvern for norsk jordbruk. I tillegg til en beskrivelse av statusen på de ulike handelsavtalene Norge har på matområdet, gis en oversikt over prisutviklingen på jordbruksprodukter på produsentnivå og på industrinivå. Notatet inneholder også en beskrivelse av mulige utviklingstrekk på dette området.

Arbeidet ble gjennomført av Klaus Mittenzwei (prosjektleder) og Mads Svennerud. Agnar Hegrenes og Sjur Spildo Prestegard har bidratt med nyttige innspill.

NHO Mat og Drikke har finansiert arbeidet. Oppdragsgiver har bestemt tema for arbeidet, men ansvaret for valg av data, metode samt presentasjon og tolkning av resultater har ligget hos NILF.

Oslo, september 2010

Ivar Pettersen



# Innhold

---

SAMMENDRAG .....	1
1 INNLEDNING.....	2
2 STATUS .....	3
2.1 Generelt om importvernet .....	3
2.1.1 Importvernets plass i norsk landbrukspolitikk.....	3
2.1.2 Hovedtrekk ved importvernet .....	2
2.2 Handelspolitiske avtaler .....	4
2.2.1 WTO: Landbruksavtalen i Uruguay-runden fra 1995.....	4
2.2.2 EØS: Artikkel 19 og protokoll 3 .....	5
2.2.3 EFTA: Bilaterale avtaler .....	7
2.2.4 Utviklingsland: GSP-ordningen.....	8
2.2.5 Nasjonale ordninger: Innenlands-/utenlands bearbeiding av landbruks-varer .....	9
2.3 Prisutvikling .....	10
2.3.1 Priser på produsentnivå.....	10
2.3.2 Priser på industrinivå .....	16
2.4 Muligheter for tilpasning innenfor dagens importvern .....	17
3 UTVIKLINGSTREKK.....	20
3.1 Handelspolitiske avtaler .....	20
3.1.1 WTO: Landbruksavtalen i Doha-runden .....	20
3.1.2 EØS: Artikkel 19 og protokoll 3 .....	21
3.1.3 EFTA: Bilaterale avtaler .....	21
3.1.4 Utviklingsland: GSP-ordningen.....	21
3.1.5 Nasjonale ordninger: Innenlands-/utenlandsk bearbeiding av landbruksvarer.....	21
3.2 Prisutvikling .....	22
4 DISKUSJON: IMPORTVERN SOM EN DEL AV LANDBRUKSPOLITISKE VEIVALG.....	25
REFERANSER.....	29



# Sammendrag

---

1. Formålet med notatet har vært å beskrive status og utviklingstrekk på importvern for norsk jordbruk. Metoden omfattet kvantitativ dataanalyse og litteraturgjennomgang. Dataene er tatt fra offentlig tilgjengelige kilder herunder NILF, OECD, SSB og internasjonale forskningsinstitusjoner.

2. Importvernet er selve grunnlaget for at prisene i Norge kan være høyere enn på verdensmarkedet. Ifølge OECD var den årlige verdien av importvernet på mellom 7,4 – 10,4 mrd. kroner i perioden 2000 til 2008. Importvernet tilsvarer i underkant av en tredjedel av de samlede inntektene til primærjordbruket.

3. WTO-avtalen og EØS-avtalen har gradvis svekket importvernet. Dette vil etter all sannsynlighet fortsette i fremtiden. I dag er eksempelvis ost et produkt som er særlig konkurranseutsatt. WTO-avtalen ga et importvern basert på tollsatser. Det er ventet at Doha-runden vil redusere tollsatsene betydelig. EØS-avtalen ga importkvoter forbeholdt EU-land, og det er stadig press fra EU om å øke kvotene og innføre kvoter på nye varer og varegrupper.

4. Norsk landbrukspolitik har ved å øke prisene til produsent bidratt til å øke prisgapet til EU, samtidig som EU i all hovedsak har redusert sine priser. Selv om den mest konkurranseutsatte delen av norsk matindustri (RÅK-industrien) i prinsippet skal kompenseres for forskjeller i råvarepriser, er det trolig at økt prisgap vil gjøre det norske markedet mer interessant for EUs eksportører. Dette sammen med tolltariffens utforming og kompleksitet gjør at det kan være svært lønnsomt å lete etter legale muligheter for å komme inn på det norske markedet med lavere toll.

5. Det er likevel politisk vilje til å beskytte primærjordbruket og matindustrien. Et eksempel er årets jordbruksoppgjør med innføring av prosenttoll for flytende melkeprodukter.

6. Importvernet har lenge vært et lite omdiskutert virkemiddel i norsk jordbrukspolitik. Med økt fokus på landbrukets produksjon av fellesgoder (multifunksjonalitet) kan det imidlertid stilles spørsmålsteget ved om importvern er et treffsikkert virkemiddel. Likevel er det lite som tyder på at norske myndigheter ensidig vil redusere importvernet.

7. Matindustrien må i overskuelig fremtid regne med at prisen på råvarer produsert av jordbruket er politisk bestemt. Det er videre lite som tyder på at dagens regjering ensidig kommer til å sette ned prisene. I sum gjør dette at det er grunn til å anta at importkonkurransen kommer til å øke i årene fremover. Denne samlede utfordringen kan industrien først og fremst møte gjennom kostnadseffektivisering, innovasjon og produktutvikling.

8. Mer kunnskap om norsk matindustri potensielle konkurranseevne i forhold til EU, vil være viktig som grunnlag for beslutninger ikke bare for matindustrien selv, men også for landbrukspolitikere som skal sikre norsk matindustri forutsigbare rammebetingelser.

9. EU har satt fokus på sin matindustri konkurranseevne etter at en forskningsrapport i 2007 slo fast at konkurranseevnen var svak i forhold til land som USA, Canada og Brasil. En høytstående arbeidsgruppe med representanter fra industri, interessegrupper, politikk og forvaltning skal frem til desember 2012 jobbe med å utrede konkrete tiltak til å styrke matindustrien.

# 1 Innledning

---

NILF har fått i oppdrag fra NHO Mat og Drikke å beskrive situasjonen og fremtidsutsiktene knyttet til importvern for norsk matindustri. Problemstillingen for dette notatet er således: *Hva er status for importvernet for norsk matindustri i dag og hva er fremtidsutsiktene?*

Strukturen i dette notatet følger den todelte problemstillingen. I neste kapittel gis en oversikt over dagens status for importvernet. Kapitlet inneholder en beskrivelse av de viktigste handelspolitiske avtalene Norge har inngått med andre land på matområdet. Her er den multilaterale WTO-avtalen som ble iverksatt fra 1995 viktigst, men også EØS-avtalen med EU fra 1992 viktige avtaler som har ført til endringer i norsk jordbrukspolitikk og som stadig utfordrer matindustrien. Kapitlet inneholder også en oversikt over prisutviklingen for ulike jordbruksvarer og forskjellige land siden rundt 1990. På denne måten illustreres den økonomiske verdien importvernet har og har hatt for norsk jordbruk og matindustrien. Det etterfølgende kapitlet er viet fremtidsutsiktene. Strukturen er den samme ved at det først presenteres fremtidsutsiktene for handelsavtalene og så fremtidsutsiktene for prisutviklingen. Et avsluttende kapittel diskuterer og supplerer funnene fra de to kapitlene og prøver å binde disse sammen.

Metoden brukt i dette notatet omfatter først og fremst kvantitativ dataanalyse og litteraturgjennomgang. Dataene er tatt fra flere offentlig tilgjengelige kilder. Mange er hentet fra publikasjoner utgitt av NILF, mens andre er hentet fra OECD, SSB og andre.



## 2 Status

---

### 2.1 Generelt om importvernet

#### 2.1.1 Importvernets plass i norsk landbrukspolitik

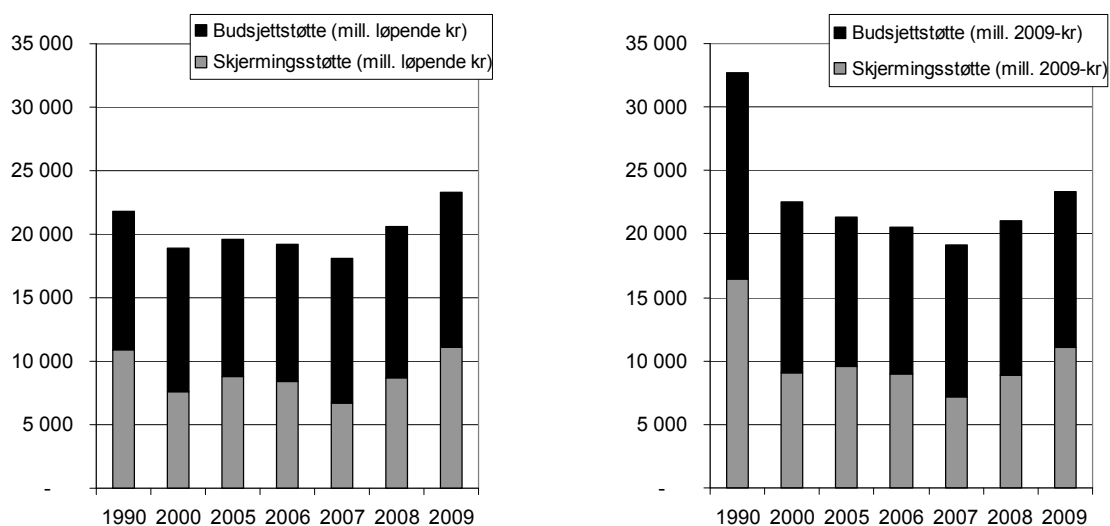
Virkemidlene i norsk landbrukspolitik kan deles inn på mange måter. Det kan være økonomiske eller juridiske virkemidler. De kan være rettet mot enkeltbonden, mot de ulike ledd i industrien og mot forbrukerne. De kan virke mot innsatsfaktorer i produksjonen, mot selve produksjonen eller mot næringens ytre forhold slik som rådgivning, undervisning, forskning og utredning.

Norske myndigheter har i lang tid benyttet et sterkt importvern hjemlet i norsk lovverk. Før 1995 fantes et mengdebasert importvern som effektivt stengte ute utenlands produsert mat. Med WTO-avtalen fra 1995 ble det mengdebaserte vernet opphevet og erstattet av et tollbasert vern. Dette innebærer blant annet at det er fritt frem å importere matvarer til Norge så lenge det betales toll og annet gjeldende regelverk for import av matvarer overholdes. Tollen ilegges enten som kronetoll, dvs. et fast beløp pr mengdeenhhet importert vare, eller som prosenttoll, dvs. et beløp beregnet som prosent av importvarens verdi.

Importvernet tilhører de økonomiske virkemidlene i jordbrukspolitikken og er først og fremst rettet mot produksjonen i primærjordbruket. Hovedformålet med importvernet er å sikre at næringen kan ta ut høyere priser på det norske markedet sammenlignet med prisene på verdensmarkedet. Denne prisdifferansen omtales gjerne som *skjermingsstøtte*. Denne støtten gjør at produsentprisene, og også engros- og forbrukerprisene, tradisjonelt har vært betydelig høyere i Norge enn tilsvarende priser i våre naboland.

Importvernet har en betydelig fiskal, politisk og økonomisk verdi. Den fiskale verdien består først og fremst av tollinntekter på ca. 1,5 mrd kroner (2007) som går rett i statskassen. Den trolig viktigste politiske verdien ligger i at importvernet reduserer bøndernes behov for budsjettstøtte – gitt at det er politisk mål om å støtte norsk jordbruk. Det er ingen andre organiserte samfunnsgrupper som kan ”konkurrere” om bøndernes importvern. Det måtte vært forbrukerne, men disse er for svakt organisert til å kunne utgjøre en motvekt til bønderne. Jordbrukets budsjettstøtte derimot kunne med enkelthet bli brukt til andre samfunnsnyttige formål slik som skole, helse, omsorg og infrastruktur. I tillegg har importvernet en politisk verdi i form av å være et strategisk forhandlingskort i de pågående forhandlingene i Verdens handelsorganisasjon (WTO) om en ytterligere liberalisering av handelen med matvarer (den såkalte Doha-runden). En tollreduksjon vil redusere verdien av dette forhandlingskortet ved nye forhandlingsrunder etter Doha-runden, mens en ensidig fjerning av tollene vil ødelegge kortet fullstendig.

Den økonomiske verdien av støtten til jordbruket, herunder skjermingsstøtten, måles hvert år av (Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling) for alle dets medlemsland (OECD 2010a). I figur 2.1 vises den samlede støtten til norsk jordbruk fordelt på skjermingsstøtten og budsjettstøtten for utvalgte år i perioden 1990 til 2009. Grafen på venstre side viser skjermingsstøtten i nominelle eller løpende kroner, mens grafen på høyre side viser den samme støtten i faste 2009-kroner. Dette gjøres for å illustrere at både budsjett- og skjermingsstøtten har vært nokså stabil i perioden, men at dens reelle verdi har falt vesentlig.



Figur 2.1 Skjermingsstøtte og budsjettstøtte i Norge for utvalgte år mellom 1990 og 2009 (OECD 2010a)

Budsjett- og skjermingsstøtten utgjorde hver omtrent halvparten av den totale støtten til norsk jordbruk i denne perioden. Skjermingsstøttens andel ligger vanligvis mellom 40 % og 50 %, mens budsjettstøtten ligger på tilsvarende 50 % og 60 %.

Denne stabiliteten i fordelingen mellom budsjett- og skjermingsstøtten nokså unik for Norge. I andre land er nemlig den relative andelen av skjermingsstøtten synkende. I Sveits har skjermingsstøttens andel blitt redusert fra over 80 % i 1990 til 50 % i 2009 (OECD 2010a). De tilsvarende tallene for EU-27 er 75 % i 1990 og 25 % i 2009 (OECD 2010a)<sup>1</sup>. Utviklingen i Sveits og EU skyldes først og fremst interne jordbrukspolitiske reformer som ble startet på begynnelsen av 1990-tallet og som har blitt videreført frem til i dag ved å redusere interne priser samtidig med økt bruk av direkte støtte over statsbudsjettene.

I 1990 var den totale støtten i Norge på litt over 20 mrd. nominelle kr og skjermingsstøtten på litt over 10 mrd. løpende kr. Målt i dagens kroneverdi var skjermingsstøtten derimot på over 15 mrd. kr det året. Forskjellen i støtten regnet i løpende priser og faste priser kan delvis forklares med produktivitetsveksten og effektiviseringen som har funnet sted i norsk jordbruk i denne perioden.

Skjermingsstøtten ligger mellom 7 mrd. kr og 10 mrd. kr målt i løpende kr eller 7 mrd. kr og 16 mrd. kr målt i faste 2009-kr. Årsaken til at skjermingsstøtten varierer mer enn budsjettstøtten fra år til år er først og fremst endringene i prisene på verdensmarkedene. Matvarekrisen fra 2007 resulterte i svært høye matvarepriser som følgelig reduserte differansen mellom norsk pris og internasjonal pris og dermed resulterte i lavere skjermingsstøtte. Det er viktig å merke seg at nivået på skjermingsstøtten, i motsetning til budsjettstøtten, ikke påvirkes av norske myndigheter alene, men også av utviklingen på verdensmarkedene for matvarer. Nedgangen i de internasjonale prisene i 2008 og 2009 forårsaket igjen en økning av skjermingsstøtten. I tillegg til endringer i de internasjonale prisene (målt i de respektive landenes egen valuta), vil også valutakursendringer kunne forklare endringer i skjermingsstøtten. Dette fordi de internasjonale prisene omregnes til norske kroner for å kunne beregne differansen til norske priser.

Skjermingsstøtten er institusjonelt forankret i tolloven (Lov om toll og vareførsel fra 2007) og loven om innførsle- og utførslerregulering fra 1997 samt de forskriftene som følger av de to lovene. Derfor er importvernet ikke en del av de årlige jordbruksforhand-

<sup>1</sup> Tallene for EU er forstyrret av at de gjelder EU-12 i 1990 og EU-27 i 2009. Tendensen med synkende andel skjermingsstøtte ville imidlertid trolig vært den samme om en hadde sett på de samme landene.

lingene mellom staten og næringsorganisasjonene i jordbruket, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag. Likevel spiller importvernet en viktig rolle i forhandlingene, fordi importvernet fastsetter handlingsrommet for eventuelle økninger i (mål-)priser som er et sentralt element i jordbruksforhandlingene.

### **Case: Endringer i tollvernet i årets jordbruksforhandlinger**

Det ble tydelig i årets jordbruksforhandlinger der de to bondeorganisasjonene krevde overgang fra kronetoll til prosenttoll for meierivarer med begrunnelse om at dette ville styrke importvernet ved å øke prisdifferansen mellom norsk pris og internasjonal pris (Jordbrukets forhandlingsutvalg 2010). I sitt åpningstilbud viste Statens forhandlingsutvalg (2010) på sin side til at dette spørsmålet hadde ikke bøndene forhandlingsrett på. Dette er formelt riktig, men i praksis kunne Statens forhandlingsutvalg under innspurten av jordbruksforhandlingene vise til et brev fra Finansdepartementet, som er fagdepartementet for praktiseringen av tollvernet, der det ble kunngjort overgang fra kronetoll til prosenttoll for utvalgte meieriprodukter i budsjettproposisjonen for 2011. Selv om toll altså ikke er et formelt forhandlingstema, er det tydelig at staten er villig til å varsle endringer i tollvernet i forbindelse med jordbruksforhandlingene.

Årsaken til statens holdning var at handlingsrommet for prisøkninger på meierivarer stort sett var brukt opp. Det innføres alt i dag en betydelig mengde ost til ordinær toll. Overgang fra kronetoll til prosenttoll gir da mulighet til å ta ut en høyere innenlands pris fordi prosenttoll omregnet til et kronebeløp er høyere enn kronetoll for mange meieriprodukter. Rammen i jordbruksoppgjøret kan finansieres ved å øke prisene, ved å øke budsjettstøtten eller ved å redusere kostnader. I dette valget er det en tydelig tendens at staten heller mot å øke priser, slik også overgangen fra prosenttoll til kronetoll for meierivarer illustrerer.

Statens rasjonale i dette spørsmålet kan være mangfoldig. Som nevnt tidligere er det stor konkurranse mellom departementene om budsjettmidler. Det gjør at økt budsjettstøtte til jordbruket kan være politisk vanskelig å selge overfor de andre departementene. Det kan da bli politisk enklere for staten å lempe regningen for jordbruksoppgjøret over til forbrukerne. Økte priser er ”papirpenger” inntil næringens (samvirke-)organisasjoner har klart å presse dagligvarehandelen til å akseptere økningene avtalt i jordbruksforhandlingene. Hovedavtalen for jordbruket fastslår at det å ta ut avtalepriser er næringens eget ansvar. Dermed kan ikke staten klandres om næringen ikke skulle klare å ta økte målpriser ut av markedet.

## **2.1.2 Hovedtrekk ved importvernet**

Importvernet er forankret i tolltariffen. Denne er utformet i overensstemmelse med HS-systemet (HS – Det harmoniserte system for beskrivelse og koding av varer). Hver vare er hierarkisk kodet med et tall bestående av 8 sifre. De første sifrene angir kapitlet i HS-systemet, de neste to sifrene angir varegruppen innenfor kapitlet, mens de siste fire sifrene brukes til å differensiere innenfor varegruppen. Tollkategoriene er utformet slik at kodene er gjensidig utelukkende og dekkende for hele gruppen.

Tabell 2.1 viser et eksempel fra HS-systemet. Det gjelder kapittel 04 (”melk og meieriprodukter m.m.”) og varegruppe 01 (”melk og fløte”). Det finnes tre tollkategorier i denne gruppen: 04.01.1000, 04.01.2000 og 04.01.3000. Varene differensieres i forhold til den prosentvise fettandelen. Skummetmelk sorterer under 04.01.1000, lettmelk og helmelk tilhører 04.01.2000, mens rømme og kremfløte samles under 04.01.3000.

Tabell 2.1 Eksempel på HS-systemet

Kapittel	Vare- gruppe	Vare	Tollkategori	Beskrivelse
04				Melk og meieriprodukter; fugleegg; naturlig honning; spiselige produkter av animalsk opprinnelse, ikke nevnt eller innbefattet annet sted
	01			Melk og fløte, ikke konsentrert og ikke tilsatt sukker eller annet søtningsstoff
		1000	04.01.1000	- som inneholder høyst 1 vektprosent fett
		2000	04.01.2000	- som inneholder over 1 vektprosent, men ikke over 6 vektprosent fett
		3000	04.01.3000	- som inneholder over 6 vektprosent fett

Kilde: [www.toll.no](http://www.toll.no)

Legg merke til at eksempelvis rømme og kremfløte er to ulike produkter, men som havner i samme tollkategori og som dermed får samme tollsats. Legg videre merke til at varegruppe 01 gjelder kun melk og fløte som ikke er tilsatt sukker eller annet søtningsstoff. Et produkt som sjøkomelk vil derfor havne i en annen tollgruppe selv om produktet for det meste består av melk og, i forbrukernes øyne, vil konkurrere med ”vanlig” melk.

Hovedmotivet med utformingen av tollvernet er å beskytte innenlands produksjon. Av denne grunnen er det blant annet utformet tollkategorier for frukt og grønnsaker der tollsatsen er avhengig av på hvilket tidspunkt importen foretas. I perioder med norsk produksjon er tollsatsen følgelig høyere enn i perioder utenom norsk produksjon. Dette illustreres i tabell 2.2 med epler som eksempel.

Tabell 2.2 Tolltariff differensiert etter tidsperiode: Epler (08.08)

Tollkategori	Beskrivelse	Ordinær tollsats
08.08	Epler, pærer og kveder, friske	
08.08.1011	- i tiden 1. mai - 30. november	4,83 kr/kg
08.08.1022	- i tiden 1. desember – 30. april	0,03 kr/kg

Kilde: [www.toll.no](http://www.toll.no)

I perioden utenom norsk produksjon av epler er det nesten ingen toll, mens det i perioden med produksjon er en tollsats som ligger på omtrent halvparten av den norske produsentprisen (BFJ 2010).

Hovedprinsippet om at tolltariffen er utformet med tanke på å støtte norsk produksjon kommer også til uttrykk i ulik behandling av kraftfôr. Mens produkter som brukes som ingredienser i kraftfôrindustrien tollbelegges for å svekke kraftfôrets konkurransevne i forhold til grovfôr, kan disse produktene innføres tollfritt dersom de brukes til andre anvendelser enn kraftfôr.

Tabell 2.3 Tolltariff differensiert etter anvendelse: Tran (15.04)

Tollkategori	Beskrivelse	Ordinær tollsats
15.04.	Tran (fiskeleverolje) og dens fraksjoner	
15.04.1011	- til dyrefôr, herunder veterinærtran	3,91 kr/kg
15.04.1020	- ellers	0,00 kr/kg
	- - faste fraksjoner	
15.04.1091	- ellers	0,00 kr/kg
	- - annen	
	- - - Medisintran	
15.04.1093	- ellers	0,00 kr/kg
	- - annen	
	- - - Industritrans og blandingstrans	
15.04.1099	- ellers	0,00 kr/kg
	- - annen	
	- - - annen tran	

Kilde: [www.toll.no](http://www.toll.no)

Som tabell 2.3 viser, er det kun tran (fiskeleverolje) som brukes til dyrefôr som er tollbelagt. Tran til menneskelig konsum eller andre anvendelser enn dyrefôr slipper toll.

Det er Verdens tollorganisasjon som forvalter HS-systemet, og oppdateringer skjer normalt hvert 5. år. Gjeldende inndeling er fra 2007 og neste revisjon ventes i 2012. Uavhengig av disse revisjonene kan norske myndigheter ensidig gjøre endringer i systemet for eksempel ved å splitte opp varer. Det kan imidlertid ikke gjøres endringer på kapittelnivå eller varegruppenivå.

Det er Statens landbruksforvaltning (SLF) som har ansvar for den daglige administreringen og forvaltningen av importvernet i Norge. Dersom norsk prisnivå stiger over en nærmere fastsatt grense i forhold til norsk (mål-)pris, kan tollene administreres ned slik at importert vare kommer inn til om lag samme nivå som norsk (mål-)pris. SLF har myndighet til å fastsette reduserte tollsats for enkelte jordbruksvarer gjennom året ved såkalte administrative tollnedsettelse på jordbruksvarer. Disse tollnedsettelsene kan være generelle tollnedsettelse, og dermed gjøres automatisk gjeldende for alle som importerer den aktuelle varen innenfor en gitt periode, eller individuelle tollnedsettelse, som kan innvilges enkelte virksomheter/personer etter søknad. Dette skal bringe det norske prisnivået tilbake til (mål-)pris. I tillegg til de administrative tollnedsettelsene, innviges det tollnedsettelse gjennom importkvoter.

## 2.2 Handelspolitiske avtaler

Norge har en rekke handelspolitiske avtaler som også omfatter matområdet. Viktigst er den multilaterale WTO-avtalen fra 1995 og den unilaterale EØS-avtalen med EU fra 1994. Begge avtalene har etter hvert fått betydelige konsekvenser for utformingen av norsk landbrukspolitikk og særlig de handelspolitiske tiltakene. Utover dette har Norge unilaterale handelsavtaler med en rekke andre land.

### 2.2.1 WTO: Landbruksavtalen i Uruguay-runden fra 1995

Verdens handelsorganisasjon (WTO) er en verdensomfattende organisasjon som dekker både varehandel, tjenestehandel og immaterielle rettigheter. Ett av hovedmålene til WTO er å liberalisere handel mellom land, der WTO fungerer som et fora for forhandlinger.

1. januar 1995 ble gjeldende WTO-avtale implementert. WTO-avtalen består av felles kjøreregler for handel, herunder handel med matvarer.

En sentral del i WTO-avtalen var overgangen fra et kvantitativt importvern (kvoter og lisenser) til et tollbasert importvern. Avtalen innebar bl.a. at Norge forpliktet seg til økt markedsadgang, en maksimal grense for internstøtte til jordbruket, reduserte tollsatser og kutt i eksportstøtte (Nordlund 2010).

Som følge av at WTO har som mål å liberalisere handel, ble det iverksatt en ny forhandlingsrunde i WTO, som startet i forbindelse med Ministerkonferansen i Doha i november 2001, også kalt «Doha agenda». Doha-forhandlingene er nå inne i sitt niende år, og man har ikke klart å komme til enighet om en endelig avtale.

### **Status i forhandlingene**

I slutten av juli 2004 ble det i Genève oppnådd enighet mellom WTO-landene om en rammeavtale for de videre forhandlingene i Doha-runden, og i desember 2005 (i Hong Kong) vedtok man en ministererklæring som dannet grunnlaget for det videre arbeidet. Etter 2005 har imidlertid forhandlingene stoppet opp og blitt forsøkt gjenopptatt flere ganger. I desember 2008 la jordbruksforhandlingenes formann, ambassadør Crawford Falconer, frem et utkast til revidert rammeverk som bl.a. foreslår eliminering av eksportsubsidier, reduserte tollsatser, fjerne tolleskalering (med tolleskalering menes at tollsatsen øker med produktets bearbeiding) og reduksjoner av den interne støtten. WTO-sekretariatet jobber kontinuerlig med dokumenter som kan brukes av medlemslandene i prosessen med å slutføre forhandlingene. Det avholdes løpende samtaler mellom ulike land (bl.a. mellom USA, Kina, India og Brasil).

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for norsk deltakelse i WTO. Den norske regjeringen jobber for at helheten i utkastet til den foreløpige nye avtalen videreføres og at det ender i åpne, stabile og forutsigbare rammer for verdenshandelen. I forhandlingene legger Norge vekt på at det skal være mulig å utforme en nasjonal landbrukspolitikk som tar hensyn til kulturlandskap, biologisk mangfold og distriktspolitikk, samtidig som avtalen skal fremme hvert lands rett til å ha egen matproduksjon.

En rekke av de bundne norske tollsatsene ligger i dag langt over det som er nødvendig for å ha en tilfredsstillende beskyttelse av de viktigste norske jordbruksvarene, mens for enkelte varer har WTO-avtalen ført til reell importkonkurranse.

### **2.2.2 EØS: Artikkel 19 og protokoll 3**

EØS-avtalen ble inngått med virkning 01.01.1994 er inndelt i 129 artikler, fordelt på 9 hovedkapitler, og gjelder for de 27 EU-landene samt Liechtenstein, Island og Norge. EØS-avtalens kapittel 2 omfatter handel med varer. For matområdet er spesielt artikkel 8 (3b) og artikkel 19 sentrale. Artikkel 8 henviser til protokoll 3 som definerer vareomfang med tollfrihet og reduserte tollsatser for blant annet bearbejdede jordbruksprodukter, mens artikkel 19 omtaler vilkårene for handelen med ("basis") landbruksvarer.

#### **Artikkel 19**

Selv om vilkårene for handel med landbruksvarer basert på artikkel 19 skal gjennomgås hvert andre år, viser det seg at forhandlingene ikke nødvendigvis foregår så hyppig. Allerede i 2006 påbegynte man dagens forhandlinger om endringer, og den 29. januar 2010 ble Norge og EU i prinsippet enige om en ny avtale etter artikkel 19.

Imidlertid må den nye avtalen godkjennes/ratifieres. Forslag til endringer i avtalen ble lagt ut på høring 01.07.2010, der høringsinnspillene skal være levert innen 26. september 2010. Høringsbrevet omfattet imidlertid to ulike endringer i forskriften om «fordeling av tollkvoter for landbruksvarer» Den første endringen er i forbindelse med selve deltakelsen ved auksjoner og endringer i forvaltningen av kvoter. Denne delen av end-

ringen er ikke et resultat av artikkel 19-forhandlingene, og landbruksmyndighetene regner med at endringen kan bli implementert i oktober 2010.

Når det gjelder endringer som følger av den nye artikkel 19-avtalen med EU (kvoteutvidelse og nye kvoter), vil også disse endringene berøre samme forskriften, men selve dato for implementeringen av endringene er uviss. Når man i januar 2010 annonserte at man hadde kommet til enighet om en ny avtale, regnet man med at den nye avtalen kunne implementeres 1. januar 2011. Ifølge Henrik Einevoll i LMD (telefonsamtale 05.07.2010), vil endringene i avtalen trolig ikke kunne implementeres så raskt. Årsaken til dette skyldes ikke selve innholdet i avtalen, men «byråkratiske prosesser». Tabell 2.4 sammenfatter forslag til nye kvoter og kvoteutvidelser inn til Norge i henhold forhandlingene basert på artikkel 19.

Tabell 2.4 Forslag om kvoteendringer inn til Norge som følge av reforhandlet artikkel 19

Produkt	Utvidelse Ny	Forslag ny kvote (tonn) <sup>1</sup>
Kjøtt av storfe	Ny	900
Kjøtt av svin	Ny	600
Lever av svin	Utvidelse	350 (250)
Kjøtt av høns og kalkun	Ny	800
Bryst av ender	Ny	100
Skinker, bøger og stykker derav	Utvidelse	400 (200)
Ost	Ny	2.700
Blodpulver	Utvidelse	350 (300)
Matpoteter	Ny	2.500
Issalat, herunder isbergsalat til industriformål	Ny	400
Durumhvete til pastaproduksjon	Ny	5.000
Høstrug til såformål	Ny	1.000
Mais, til dyrefôr	Ny	10.000
Gryn, grovt mel og pelleter av mais til dyrefôr	Ny	10.000
Svingelfrø til plenformål	Utvidelse	400 (55)
Engrappfrø til plenformål	Utvidelse	200 (100)
Pølser	Utvidelse	400 (200)
Bacon Crisp	Utvidelse	350 (250)
Kjøttboller	Utvidelse	200 (150)
Poteter, halvfabrikata til fremstilling av snacks	Ny	3.000

1) Gammel kvote i parentes

Kilde: [http://www.regjeringen.no/pages/13455847/Hoeringsnotat\\_201000991.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/13455847/Hoeringsnotat_201000991.pdf) og <http://www.lovdatabase.no/for/sf/ld/xd-20081010-1132.html>

For Norge innebærer forhandlingsresultatet at kvoten for tollfri eksport av ost inn til EU øker fra 4000 tonn til 7200 tonn. Videre innebærer avtalen tollfrihet eller tollfrie kvoter inn på EU-markedet for bl.a. vegetabiliske oljer, bær, snacks, hunde-/kattemat, tran og juletrær (Regjeringen 2010).

### Protokoll 3

Protokoll 3 regulerer handelen av en rekke bearbejdede landbruksvarer (om lag 300 varelinjer). Reguleringen omfatter hovedsakelig bruk av toll samt mulighet for å yte eksportstøtte. Hensikten med protokoll 3 er at man skal legge til rette for full konkurranse på bearbejdingsleddet i Norge og EU. Dette innebærer bl.a. at tollsatsene for protokoll 3 varene enten er fraværende eller lavere enn de ordinære tollsatsene som er hjemlet i WTO-avtalen. Protokoll 3 til EØS-avtalen ble iverksatt i sin helhet med virk-

ning fra 1. januar 2002 og omfatter i dag de varer som står oppført i Tabell I og Tabell II i protokoll 3. I 2004 ble det foretatt en revisjon av protokoll 3, som blant annet innebar redusert toll inn til Norge på syltetøy og margarin samt at industrielementet i tollene ble fjernet på de fleste såkalte RÅK-varene (Varer med råvarekompensasjon). Det ble også innført kvoter inn til EU på sjokolade og mineralvann. Forskjellen mellom Tabell I og Tabell II i protokoll 3 er som følger:

- Tabell I: Varene skal ilegges toll i henhold til vedleggstabellene som er angitt i avtalen og skal være gjenstand for årlig gjennomgang.
- Tabell II: Varene kan ikke ilegges toll eller avgifter. Det kan heller ikke ytes eksportstøtte til disse varene.

De aller fleste RÅK-varene med interesse for Norge slik som sjokolade, sukkervarer, pizza, brød og sauser ligger i Tabell I. Det er noen spesialiteter og varer som ikke produseres i Norge i stort omfang, som er definert i Tabell II. Betydningen av RÅK-varene for norsk jordbruk er økende. I Nordlund (2010) er RÅK-varenes andel av matindustriens samlede produksjonsverdi (inkl. fisk og fiskevarer) anslått til om lag 20 %. Fordi RÅK-varer lett kan konkurrere med ikke RÅK-varer, som vi skal vise senere, er RÅK-varenes betydning trolig enda høyere.

### 2.2.3 EFTA: Bilaterale avtaler

Norge har inngått handelspolitiske forpliktelser gjennom EFTA (European Free Trade Area). EFTA har inngått handelsavtaler med flere grupper av land eller enkeltland, og Norge er på denne måten forpliktet til å tilpasse seg disse avtalene. Status på disse avtalene gjengis i det følgende skjematisk.

Norge har gjennom EFTA inngått frihandelsavtaler med følgende land. Med mindre noe annet er angitt, gjelder dato i parentes implementeringsdato.

- Albania (25.-26.06.2009: Andre forhandlingsrunde og slutføring av forhandlingene mellom EFTA og Albania)
- Canada (01.07.2009)
- Chile (01.12.2004)
- Colombia (25.09.2008)
- Den sørafrikanske union (SACU) (d.v.s. Botswana, Lesotho, Namibia, Sør-Afrika og Swaziland) (01.05.2008)
- Det Palestinske området (01.07.1999)
- Egypt (01.08.2007)
- Gulf Cooperation Council/ (GCC) (d.v.s. Bahrain De forente Arabiske Emirater Kuwait Oman Qatar og Saudi-Arabia) (signert: 22.06.2009)
- Israel (01.01.1993)
- Jordan (01.01.2002)
- Kroatia (01.04.2002)
- Libanon (01.01.2007)
- Makedonia (01.05.2002)
- Marokko (01.12.1999)
- Mexico (01.07.2001)
- Peru (signert 14.07.2010)
- Singapore (01.01.2003)
- Sør-Korea (01.09.2006)



- Tunisia (01.08.2005)
- Tyrkia (15.04.1992)

EFTA har videre samarbeidserklæring med:

- Brasil, Argentina, Paraguay og Uruguay (MERCOSUR)
- Mongolia
- Panama
- Malaysia

I tillegg pågår det forhandlinger og samtaler mellom EFTA og følgende land:

- Algerie: 18.-21.11.2008 ble 4. runde av forhandlingene avholdt i Genève.
- Hong Kong: Forhandlingene startet i januar 2010. Andre forhandlingsrunde mellom EFTA og Hong Kong ble avholdt i Hong Kong 28.06. – 02.07.2010. Partene deler en ambisjon om å kunne avslutte forhandlingene i løpet av 2010.
- India: 22.-24.09.2009 ble 4. forhandlingsrunde avholdt i New Delhi.
- Indonesia: På EFTAs ministermøte i Genève 29.11.2005 ble det bestemt at EFTA og Indonesia skulle gjennomføre en forstudie om en eventuell handelsavtale.
- Russland/Kasakhstan/Hviterussland: EFTA og Russland fullførte i 2008 en felles forstudie som anbefaler at det inngås en handelsavtale mellom Russland og EFTA-statene. Russland etablerte med virkning fra 01.01.2010 en tollunion med Hviterussland og Kasakhstan, og har bedt om at fremtidige forhandlinger omfatter alle tre landene. Fra norsk side er det avklart at det er mulig å forhandle med alle landene i tollunionen. En tilsvarende avklaring er nødvendig i de øvrige EFTA-statene før forhandlingene kan starte. Forberedelsene til forhandlinger om en handelsavtale mellom EFTA og tollunionen bestående av Russland, Kasakhstan og Hviterussland fortsatte i Genève 26.-28.05.2010.
- Serbia: 17.12.2009 ble avtalen undertegnet
- Thailand: Forhandlinger startet i september 2005. Våren 2006 ble forhandlingene midlertidig stanset på grunn av endrede innenrikspolitiske forhold i Thailand.
- Ukraina: Avtalen ble undertegnet 24.06.2010 og vil tre i kraft den første dagen i den tredje måneden etter at både Ukraina og Norge har ratifisert avtalen.
- Vietnam: 19.05.2010 undertegnet EFTA-statene og Vietnam en erklæring som markerer oppstarten av arbeidet med en forstudie. Forstudien skal berede grunnen for senere forhandlinger om en handelsavtale. Målsetningen er at forstudien skal ferdigstilles og forelegges de respektive ministrene innen ett år.

Ved siden av forhandlinger gjennom EFTA, startet Norge bilaterale forhandlinger med Kina utenom EFTA den 28.09.2008. Forhandlingene pågår.

I tillegg har Norge gjennom sitt medlemskap i EFTA frihandelsavtale med Sveits, Liechtenstein og Island.

Generelt kan en si at de inngåtte frihandelsavtalene med landene nevnt over innebærer på matområdet at det gis omtrent de samme vilkår for bearbejdede landbruksvarer som EU har gjennom protokoll 3 i EØS-avtalen. Når det gjelder basisvarer i jordbruket der handel reguleres av artikkel 19, innrømmes disse landene som regel mindre enn det EU har.

## 2.2.4 Utviklingsland: GSP-ordningen

GSP-ordningen (Generalized System of Preferences) ble etablert i 1971 og innebærer at industrilandene på ensidig vis kan innrømme preferansetollbehandling for produkter fra

utviklingslandene (OECD 2010b, Tollvesenet 2009), Nordlund 2010). EU, USA, Sveits samt enkelte andre land har iverksatt tilsvarende systemer som Norge. Det er opp til det enkelte industriland (“giverland”) selv å fastsette hvilke utviklingsland (“mottakerland”) som skal omfattes av ordningen, samt produktomfang og preferansetollsatsler etc.

Siden 1971 har Det norske GSP-systemet blitt utvidet en rekke ganger. Som følge av GATT/WTO-forhandlingene på landbruksområdet ble et revidert system iverksatt i 1995. Etter en omfattende gjennomgang i 1999 ble en rekke av de tidligere unntaksvarer strøket fra listene. Dette medførte en forenkling av ordningen og betydelig utvidelse av varetilbudet overfor GSP-landene med virkning fra 1.1.2000. Med virkning fra 1. juli 2002 ble det besluttet å innføre toll- og kvotefri markedsadgang for alle landbruksvarer fra samtlige MUL-land (minst utviklede land). Fra 1. januar 2005 ble det gjort endringer i GSP-ordningens unntaksliste som innebar en ytterligere forbedring av GSP-preferansene. Stortinget vedtok nytt GSP regelverk 1. januar 2008 der endringene bl.a. omfatter landomfang og varetilbud. Det ble videre bestemt at den til enhver tid gjeldende DAC-listen fra OECD (liste over land som er godkjent som mottakere av offisiell utviklingshjelp) skal legges til grunn for hvilke land som skal omfattes av det norske GSP-systemet. Neste gjennomgang av land på listen skal gjennomføres i 2011.

Alle land som står på FNs offisielle MUL-liste (listen over de minst utviklede landene i verden) har siden 2002 hatt toll- og kvotefri markedsadgang for import av alle landbruksvarer inn til Norge. Fra 1. januar 2008 trådte et nytt GSP-regelverk i kraft. Dette innebærer at ordningen ble utvidet til å gjelde alle lavinntektsland i henhold til den til enhver tid gjeldende DAC-liste. Det vil si at også land som ikke står på MUL-listen kan gå under denne ordningen. Etter det nye regelverket har 14 nye land toll- og kvotefri adgang til det norske markedet der flere av landene er store landbruksnasjoner med potensielt gode muligheter for å eksportere landbruksvarer til det norske markedet. I tillegg er flere land fra det gamle Sovjetunionen lagt til ordningen. Reglementet er justert med formål om å øke importen fra utviklingsland.

I tillegg til landene på MUL-listen gis Botswana og Namibia gjennom GSP-ordningen adgang til å eksportere 2 700 tonn storfekjøtt, utbeinet vare, tollfritt til Norge. Fra 1. januar 2009 ble avtalen utvidet til å inkludere 500 tonn utbeinet storfekjøtt fra Swaziland, slik at det også derfra blir tollfri import for alle varer (unntatt visse landbruksvarer).

Ved import av korn, mel og kraftfôr er det etablert en sikkerhetsmekanisme som innebærer at det kan iverksettes midlertidig opphør av toll- og kvotefri import når markedsbalansen vurderes å være i fare. Fra og med 7. mars 2008 ble det gjennomført endringer i forskrift om sikkerhetsmekanisme ved import av landbruksvarer under GSP-ordningen. Sikkerhetsmekanismen innebærer at når import fra GSP-land fører til vesentlig markedsforstyrrelse eller fare for vesentlig markedsforstyrrelse, kan man iverksette tiltak for å fjerne denne markedsforstyrrelsen, herunder helt eller delvis oppheve preferansetoll-behandlingen for den angjeldende varen med umiddelbar virkning.

## **2.2.5 Nasjonale ordninger: Innenlands-/utenlands bearbeiding av landbruksvarer**

Formålet med de fleste handelsordningene som matindustrien berøres av, er å sikre avsetningen av norske jordbruksvarer. Vi vil her ta for oss enkelte andre handelsordninger som norsk matindustri berøres av.

For at matindustrien skal ha like vilkår for bearbeiding som utenlandske konkurrenter med hensyn på råvarekostnader, er det gitt adgang til å bearbeide ufortollede landbruksvarer som skal gjenutføres. Denne ordningen omtales som innenlandsk bearbeiding og reguleres gjennom forskrift til lov om toll og vareførsel § 6-4. Fordi varene ikke blir omsatt på det norske markedet vil de heller ikke «forstyrre det norske markedet». Når

varene så eksporteres ferdigbearbeidet tilbake til EU, vil man kunne benytte EU sin ordning om passiv foredling, slik at man ved fortolling trekker fra de opprinnelige EU råvarene som inngår i det ferdigbearbeidede produktet.

Forskrift om tollnedsettelse for landbruksvarer som bearbeides i utlandet (utenlandsk bearbeiding) ble endret i 2008. Tollnedsettelse ved utenlands bearbeiding av kjøtt/kjøttvarer og meierivarer er betinget av at virksomheten har fått tildelt kvoteandel ved auksjon. De årlige kvotene for disse tre varegruppene er hhv. 1 080 tonn, 5 520 tonn og 3 120 tonn. Kvoteperioden fastsettes av SLF for inntil 3 år. For industrielt bearbeidede jordbruksvarer som omfattes av råvarekompensasjon (RÅK-varer) skal det beregnes toll av andelen av den gjeninnførte varen som er tilført i utlandet. Tollen beregnes også i henhold til RÅK-forskriften. For andre landbruksvarer skal det beregnes vanlig toll av det som er tilført varene i utlandet. Søknad om tollnedsettelse sendes til SLF og tillatelsene gis for et år om gangen. SLF har mulighet til å avslå søknader om tollnedsettelse dersom det fører til produksjonsvridning og vesentlige økonomiske skadevirkninger for norsk landbruk.

Ordningene med utenlandsk bearbeiding kombineres ofte med EU ordningen ”aktiv foredling”. Det vil si at den ”midlertidige” varen som eksporteres fra Norge til EU for å bearbeides, ikke blir tollbelagt når den blir eksportert til EU.

## 2.3 Prisutvikling

### 2.3.1 Priser på produsentnivå

Verdien av importvernet er avhengig av utviklingen i prisene hjemme og ute. Isolert sett gir en økning av verdensmarkedsprisene slik vi opplevde det under matkrisen i 2007 et sterkere importvern, mens en økning av de norske prisene gir et svakere importvern. Importvernet er derfor ikke en statisk størrelse, men forandrer seg over tid delvis påvirket av norske myndigheter og delvis upåvirket av disse. Tabell 2.5 viser hvordan produsentprisene har utviklet seg i Norge, EU-27 og Sveits mellom 1990 og 2009. Nivået for 2009 er angitt for utvalgte produkter i forhold til 1990 (1990 = 100). Et tall høyere enn 100 indikerer altså at prisen i 2009 enn i 1990 og omvendt.

Tabell 2.5 Nivå for utvalgte produsentpriser i Norge, EU-27 og Sveits i 2009 (1990 = 100)

	Norge	EU-27	Sveits
Matkorn	69.7	73.1	44.7
Førkorn	78.8	70.8	50.5
Melk	147.0	95.2	63.8
Storfe	123.8	108.6	76.5
Sau	158.2	121.0	56.4
Gris	82.7	98.2	74.5
Fjørfe	72.1	95.1	59.9
Egg	99.8	109.2	66.8

Kilde: OECD (2010a)

Tabell 2.5 viser tydelig noen interessante tendenser.

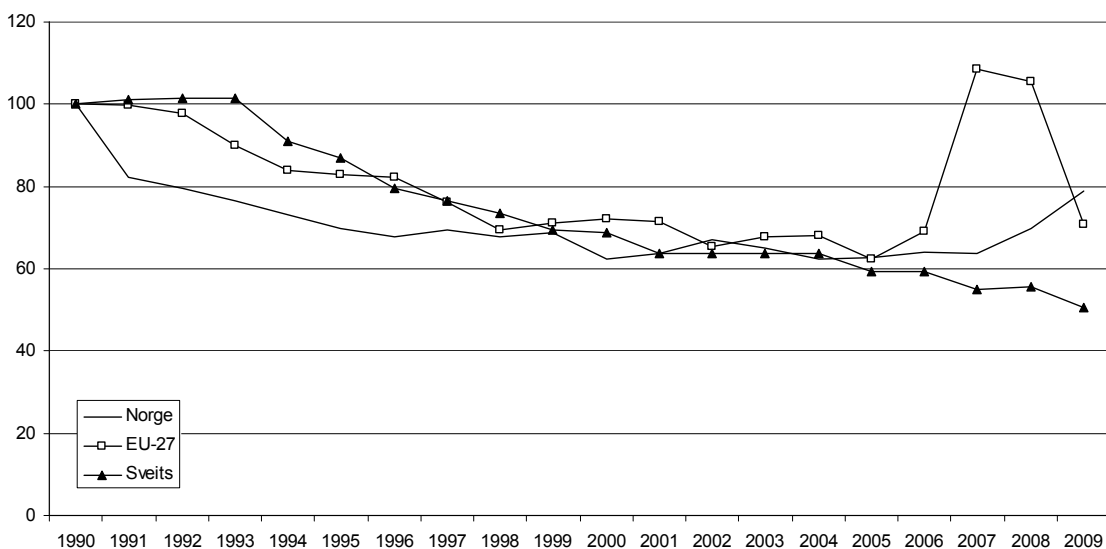
For alle produkter er prisene i Sveits i 2009 til dels betydelig lavere enn i 1990. Dette er i samsvar med reduksjonen i skjermingsstøtte i Sveits som ble kommentert innled-

ningsvis. Prisene er mellom 25 % (gris) og 55 % (matkorn) lavere i 2009 sammenlignet med 1990.

For alle land gjelder at prisene på korn (matkorn og fôrkorn) og kraftfôrkrevende produkter (gris, fjôrfe og egg) har blitt redusert i perioden. Eneste unntak er egg i EU-27. Reduksjonen er størst i Sveits. For Norge og EU har reduksjonen for disse produktene gått nokså parallelt.

Grovfôrbasert husdyrproduksjon (melk, storfe og sau) har hatt en ulik utvikling når det gjelder pris. Som nevnt har prisene blitt lavere i Sveits, det er mindre endringer i EU-27, men de har økt til dels betydelig i Norge. Det er mest tydelig på sau der den norske prisen ligger nesten 60 % høyere i 2009 sammenlignet med 1990, mens den sveitsiske prisen ligger 45 % lavere og prisen i EU-27 er 20 % høyere. Viktigst i forhold til verdiskaping og sysselsetting er imidlertid utviklingen i prisen på melk. Her har det vært betydelig reduksjon i Sveits og stillstand i EU-27, mens prisen har økt i Norge med nesten 50 %.

Det generelle bildet fra tabell 2.5 utdypes i det følgende for enkelte produkter innenfor gruppene korn, kraftfôrbasert husdyrproduksjon og grovfôrbasert husdyrproduksjon.

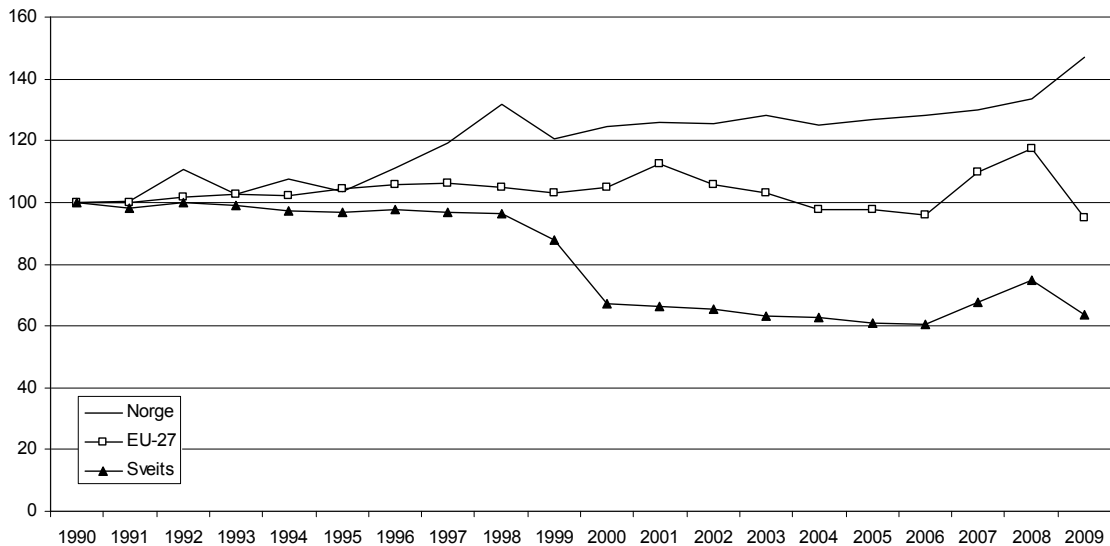


Figur 2.2 Utvikling i produsentpriser for fôrkorn i Norge, EU-27 og Sveits 1990-2009 (1990 = 100)

Kilde: OECD (2010a)

Den relative prisutviklingen har gått nokså likt på fôrkorn i Norge, EU og Sveits i perioden 1990 til omtrent 2006. Matvarekrisen i 2007 og 2008 som førte til en betydelig høyere midlertidig kornpris i EU. I 2009 var EUs kornpris imidlertid kommet tilbake til nivået i 2006. Prisene i Norge og Sveits ble i liten grad påvirket av matvarekrisen. Siden 2006 har det vært ulik utvikling i Norge og Sveits. Mens pilene viser fortsatt nedover i Sveits, har den norske prisen styrket seg frem til 2009.

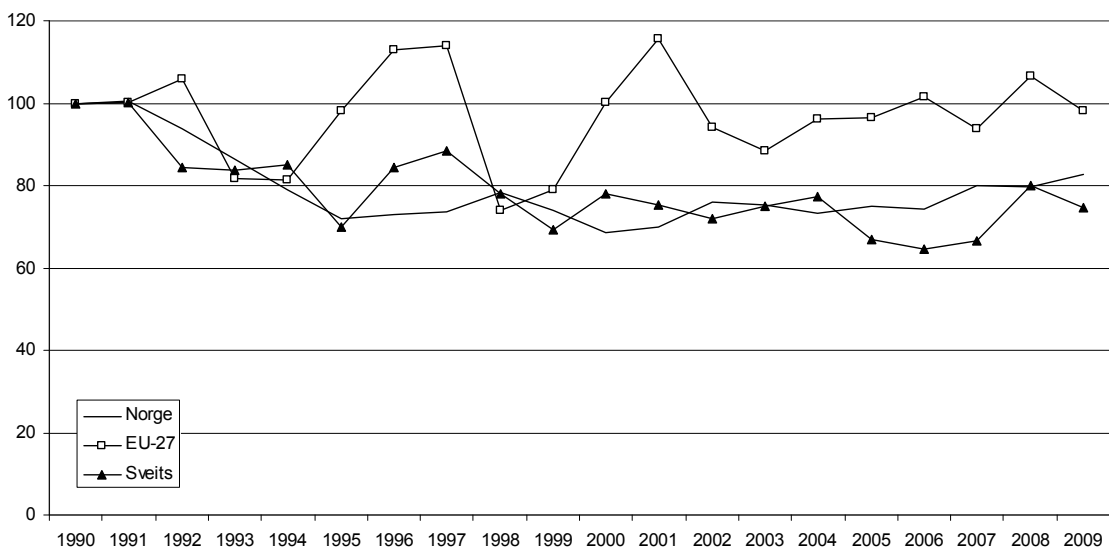
Figur 2.3 viser utviklingen på melk. Det er her det er særlig tydelig at utviklingen går ulike veier. Sveits har hatt den største relative reduksjonen i forhold til nivået i 1990, mens prisnivået i Norge er nå betydelig høyere. Prisnivået i EU har vært nokså stabilt, hvis en ser bort fra den midlertidige økningen i 2007 og 2008.



Figur 2.3 Utvikling i produsentpriser for melk i Norge, EU-27 og Sveits 1990-2009 (1990 = 100)

Kilde: OECD (2010a)

Når det gjelder svinekjøtt er utviklingen i Norge og Sveits nokså likt. Prisene viser tilbakegang og beveger seg parallelt. I EU er det større svingninger mellom årene, og da særlig i andre halvdel av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet. Prisnivået var i 2009 omtrent på samme nivå som i 1990.



Figur 2.4 Utvikling i produsentpriser for svinekjøtt i Norge, EU-27 og Sveits 1990-2009 (1990 = 100)

Kilde: OECD (2010a)

Den relative prisutviklingen på produsentnivå kan gi første indikasjoner om et lands ambisjoner når det gjelder prispolitikk. Det er tydelig at Sveits har hatt større ambisjoner om å bringe produsentprisene på et lavere nivå enn det Norge og EU-27 ser ut til å ha hatt i perioden 1990 til 2009. Den relative utviklingen kan imidlertid ikke brukes til å analysere konkurransesituasjonen da prisene i 1990 kan ha vært svært ulike i de tre landene. Eksempelvis har prisnivået i Sveits ligget høyere enn i Norge for mange produkter

i 1990. Tabell 2.6 viser derfor den absolutte prisdifferansen for henholdsvis Norge og Sveits i forhold til EU for utvalgte år og produkter.

**Tabell 2.6 Prisdifferanse på produsentnivå mot EU-27 for Norge og Sveits og for utvalgte produkter og år**

	Norge				Sveits	
	1990	1994	2007	2009	1990	2009
Matkorn	2,00	1,31	0,55	1,25	3,51	1,70
Førkorn	1,37	0,81	0,19	0,99	1,82	1,01
Melk	0,41	0,44	2,06	2,93	2,14	1,22
Storfe	12,87	9,44	13,41	16,89	26,80	21,90
Sau	-1,79	-2,59	1,31	4,05	39,82	12,27
Gris	17,50	13,08	12,30	11,58	16,36	14,18
Fjørfe	14,53	8,59	6,36	7,50	15,86	9,62
Egg	5,64	5,15	3,94	3,87	16,93	11,46

Kilde: OECD (2010a), Norges Bank (2010)

For de fleste produkter var prisdifferansen ned til EU i 1990 høyere i Sveits enn i Norge. Det gjelder særlig for matkorn, melk, storfekjøtt og egg. Denne situasjonen er mer differensiert tjue år senere. I 2009 er prisdifferansen fortsatt høyest for Sveits når det gjelder matkorn, storfe og egg. Unntaket er melk hvor den norske prisdifferansen nå er mer enn dobbelt så høyt som den sveitsiske, mens avstanden fra Sveits til EU er bortimot halvert. Det er tydelig at Sveits har følt et sterkt behov for å presse melkeprisen nedover, fordi landet er en stor eksportør av ost.

For Norges vedkommende er det særlig avstanden på melk som har økt i løpet av perioden. Mens prisgapet på melk var på litt mindre enn 50 øre/kg i 1990 og 1994 har det vokst til nærmere 3 kr/kg frem til 2009. Under matvarekrisen i 2007 var prisgapet på litt over 2 kr/kg. Utviklingen skyldes primært prisøkninger i Norge, men også at prisene i EU har stått på stedet hvil eller har blitt redusert. Prisgapet synes å være større nå enn det var i 1994 da Norge hadde folkeavstemning om EU-medlemskap.

Importvernet bidrar til å dempe effekten av prisgapet ned til EU. Dette fordi importvernet gir norske myndigheter en viss handlefrihet til å la de norske prisene øke uten at dette nødvendigvis utløser import med det samme. Grunnen er at det er såkalt "luft" i tollsatsene, det vil si at tollsatsene er høyere enn det de hadde behov for å kunne opprettholde prisnivået i Norge. Dette gjelder så vel primærproduksjonen og matindustrien. Det er imidlertid problematisk å finne et metodisk akseptabel uttrykk for å måle størrelsen av importvernet på produsentnivå, da det som regel ikke importeres råvarer (for eksempel levende dyr til slakt), men bearbeidede matvarer. Siden melk kan anvendes til mange produkter som har forskjellig tollsats, skilles mellom melk til konsum (drikkemelk), melk til ost (hvitost) og melk til pulver (skummetmelkpulver).

I det følgende presenteres likevel et forsøk på å anslå robustheten og/eller sårbarheten av importvernet ved å beregne den såkalte "luften" i tollvernet. Luften er den differansen som importprisen pluss toll ligger over norsk prisnivå. Det er således det beløpet tollsatsen kunne bli redusert uten at eventuell import ville utkonkurrert norsk vare. Norske og internasjonale priser er hentet fra PSE-databasen (OECD 2010a), mens tollsatsene er tatt fra den gjeldende tolltariffen. Det er prøvd å bruke tollkategorier som kommer mest mulig nært produsentnivået.

Tabell 2.7 Forutsetninger ved beregning av luft i tollvernet på produsentnivå

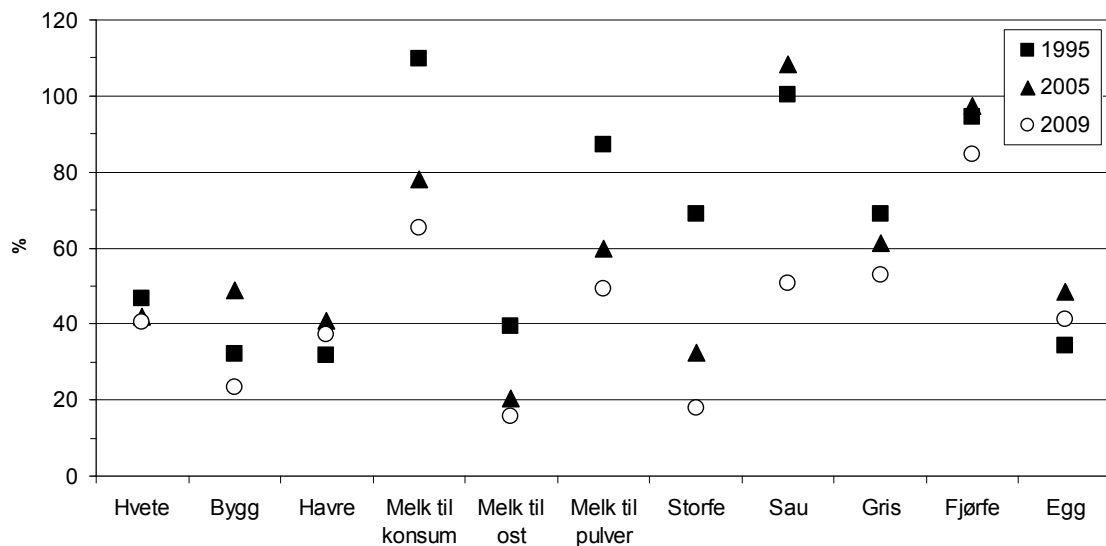
Produkt	Beskrivelse	Tollkategori	Kronetoll	Prosenttoll
Hvete	Hvete	10.01.9000	2,13	347
Bygg	Bygg	10.03.0000	1,74	318
Havre	Havre	10.04.0000	1,52	233
Melk til konsum	Fersk melk, 3-6 % fett	04.01.2000	4,46	388
Melk til ost	Ost, annen	04.06.9099	27,15	277
Melk til pulver	Melkepulver < 1,5% fett	04.02.1000	22,87	392
Storfe	Storfe, hele eller halve slakt, fersk	02.01.1000	32,28	344
Sau	Lam, hele eller halve slakt, fersk	02.04.1000	32,49	429
Gris	Gris, hele eller halve slakt, fersk	02.03.1100	24,64	363
Fjørfe	Hele fjørfe, fryst	02.07.1000	25,71	290
Egg	Hønseegg	04.07.0019	12,59	272

Kilde: Tollvesenet (2010)

Tabell 2.7 viser tollkategoriene som er brukt som forutsetninger i beregningene av luften i tollvernet på produsentnivå. I tilfelle korn er det brukt tollkategorien for hel vare (hele korn). Det vil som oftest være bulkvare. Melk er det produktet der tollkategorien er tatt lengst opp i verdikjeden. Det skilles mellom toll for fersk melk med 3 – 6 % fettinnhold (melk til konsum), toll for hvitost og toll for skummetmelkepulver. Tollsatsen for fersk melk gjelder konsummelk med det aktuelle fettinnholdet, men vil også gjelde råmelk importert til norsk meieri. Tollkategorien for kjøttslagene gjelder hele eller halve slakt, altså første industrielledd i verdikjeden for kjøtt. For egg gjelder tollkategorien for import av egg til videre bearbeiding eller konsum.

På grunn av de metodiske problemene med å beregne størrelsen av importvernet på produsentnivå, bør resultatene som vises i figur 2.5, figur 2.6 og figur 2.7 lese med nødvendig varsomhet. Figurene kan likevel brukes til å illustrere viktige forhold rundt importvernet.

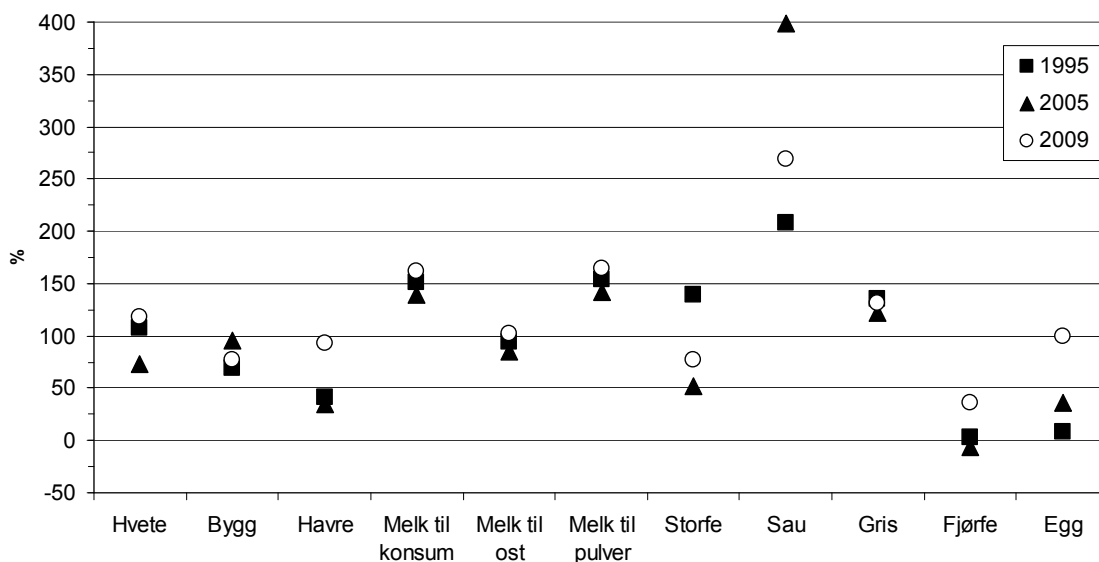
Figur 2.5 viser luften i tollvernet ved bruk av kronetoll for utvalgte produkter i 1995, 2005 og 2009. Luften er beregnet som differansen mellom norsk produsentpris og importpris ilagt toll og er angitt som prosent av norsk pris. Sistnevnte er gjort for bedre å kunne sammenligne ulike produkter. Luften i tollvern har et spenn mellom 20 % og 100 % av norsk pris. Luft på 100 % betyr at importprisen ilagt toll er dobbelt så høyt som norsk prisnivå. Figuren indikerer at luften, regnet i prosent av produsentpris, synes å være høyest for melk til konsum og lavest for korn samt melk til ost. Det er altså tydelig at importvernet for melk er svært avhengig av melkens videre anvendelse. Det synes videre å være en trend der luften avtar over tid. For de fleste produkter (alle unntatt havre og egg) er luften lavest i 2009, mens det varierer noe om den var høyest i 1995 eller 2005.



Figur 2.5 Luft i tollvernet på produsentnivå med kronetoll i prosent av produsentpris for utvalgte produkter i 1995, 2005 og 2009

Årsaken til denne utviklingen er at kronetoll ikke inflasjonsjusteres og at den ikke er knyttet til utviklingen i de internasjonale prisene. Den ligger fast i nominelle kroner. En stigning av de innenlandske prisene vil dermed føre til en reduksjon av luften i tollvernet.

Mens variasjonen i luften i tollvernet basert på kronetoll ligger mellom 20 % og 100 % er det betydelig mer variasjon dersom luften beregnes på grunnlag av prosenttoll. For sau varierer luften med 200 %-poeng (200 % i 1995 og 400 % i 2005). På den andre siden er melk og gris produkter der variasjonen mellom år er mindre enn ved bruk av kronetoll. Videre tyder figur 2.6 på at luften er høyere ved bruk av prosenttoll. Et unntak synes å være fjørfe der kronetoll bidrar til mer luft i tollvernet.



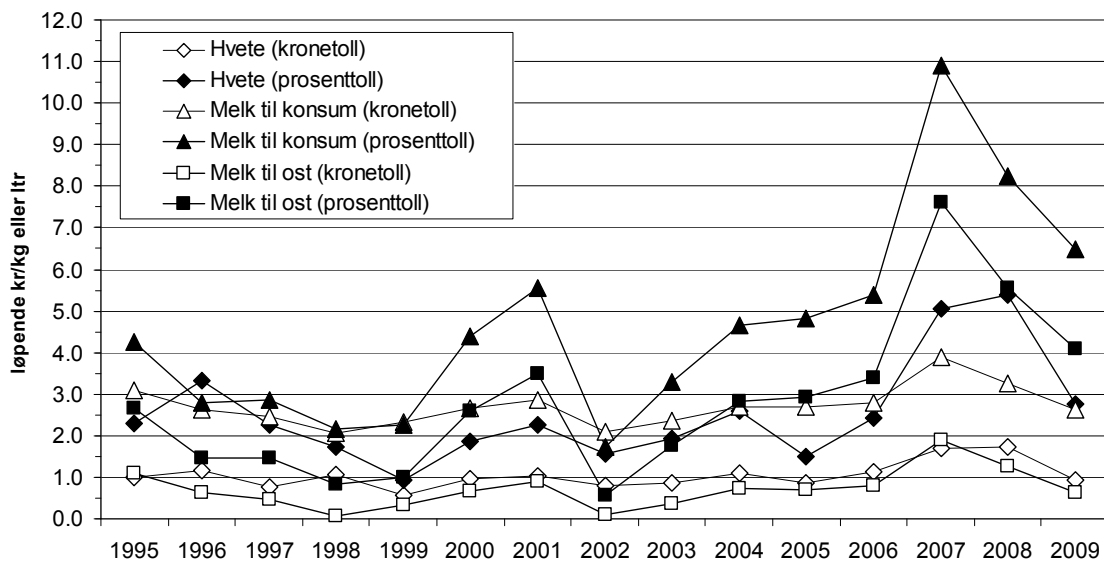
Figur 2.6 Luft i tollvernet på produsentnivå med prosenttoll i prosent av produsentpris for utvalgte produkter i 1995, 2005 og 2009

I motsetning til bruk av kronetoll er det ikke lenger en entydig trend om at luften i tollvernet reduseres over tid. Dette fordi prosenttoll beregnes med utgangspunkt i importprisen og en økning av importprisen vil automatisk føre til høyere toll (omregnet til



et kronebeløp). Figur 2.6 tyder på at luften i tollvernet har blitt høyere mellom 1995 og 2009 for mange produkter.

I figur 2.7 sammenlignes den absolutte luften i tollvernet for kronetoll og prosenttoll for tre produkter, hvete, melk til konsum og melk til ost, i perioden 1995 til 2009. Det er tydelig at kronetoll gir mindre variasjoner i luften i tollvernet, selv om utslagene av matvarekrisen i 2007 og 2008 går tydelig frem i figuren. Likevel ligger luften i tollvernet basert på kronetoll for hvete på rundt 1 kr pr kg i hele perioden med unntak av matvarekrisen i 2007 og 2008 der luften økte til nesten 2 kr pr kg. Tilsvarende varierte luften for melk til konsum mellom 2 kr pr kg og 3 kr pr kg med unntak av 2007 der det var 4 kr pr kg.



Figur 2.7 Absolutt luft i tollvernet på produsentnivå med kronetoll og prosenttoll for hvete, bygg og melk, 1995 – 2009

Bildet blir nokså annerledes når den absolutte luften i tollvernet beregnes på bakgrunn av prosenttoll. For melk til konsum nådde luften toppen under matvarekrisen i 2007 med hele 11 kr pr kg. Men det var også en topp i 2001 med over 5 kr pr kg. Det er også tydelig at luften i tollvernet for korn svinger mer ved bruk av prosenttoll sammenlignet med kronetoll.

### 2.3.2 Priser på industrinivå

I tabell 2.8 har vi angitt utvalgte priser på landbruksprodukter i Norge og EU for perioden 1994-2009. Prisene representerer råvarepriser til industrien. Imidlertid kan både kvalitet og rabatter avvike fra de prisene som er presentert her, noe som innebærer at den faktiske kostnaden til industrien vil avvike noe fra det som fremkommer i tabellen.

Prisene på industrinivå viser på mange måter en lignende utvikling som prisene på produsentnivå. Mens prisene i EU peker stort sett på vei nedover, går prisene i Norge motsatt vei i perioden 1994 til 2009. Det gjelder uten unntak for Norge, mens unntaket i EU er Emmentaler som har blitt marginalt dyrere og mel, der matvarekrisen for 2007 og 2008 muligens fortsatt spiller inn.

Tabell 2.8 Priser på landbruksprodukter i Norge og EU for utvalgte år i perioden 1994 til 2009 (kr pr kg)

Vare	1994	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2008	2009*
EU										
Storfekjøttsortering 14%	25,1	20,6	20,0	18,4	15,1	15,9	18,4	18,0	21,3	20,8
Storfekjøttsortering 21%	24,6	22,5	18,5	17,3	12,6	13,1	14,4	15,1	19,1	16,8
Melkepulver helmelk	22,1	23,8	21,6	21,4	23,4	20,0	19,3	27,4	21,9	17,7
Skummetmelkpulver	17,7	19,0	16,6	16,8	19,4	15,9	15,4	25,3	17,4	15,4
Gouda	27,4	27,4	24,3	23,7	27,7	22,8	22,3	28,0	27,7	22,7
Emmentaler	30,2	29,9	27,7	28,4	29,0	28,1	27,9	30,8	36,1	31,0
Hvetemel	1,9	1,8	1,9	2,0	1,9	2,0	2,0	2,2	2,6	2,4
Sukker	5,7	5,7	5,2	5,3	5,3	5,2	5,2	5,0	4,9	4,8
Norge										
Storfekjøttsortering 14%	44,8	41,6	46,7	46,4	48,9	55,6	55,6	56,8	59,7	66,2
Storfekjøttsortering 21%	36,8	34,6	41,3	39,2	40,3	47,3	45,1	48,4	50,2	54,4
Skummetmelkpulver	22,7	22,7	23,7	24,1	23,9	25,8	26,2	27,7	29,5	34,1
Melkepulver helmelk	23,9	23,9	24,6	24,9	24,7	26,6	27,5	28,1	29,9	33,6
Norvegia	41,4	40,7	42,8	43,7	44,6	47,1	48,7	49,0	50,6	55,8
Jarslberg	41,4	40,7	43,5	44,6	45,3	47,9	49,6	49,8	51,5	56,7
Hvetemel	3,3	3,3	3,5	3,5	3,2	3,6	4,0	4,2	4,6	5,0
Sukker	2,6	2,6	2,4	1,7	2,3	1,6	1,9	2,8	3,1	4,1

Kilde: Nordlund (2010)

## 2.4 Muligheter for tilpasning innenfor dagens importvern

I all hovedsak fungerer importvernet slik det er tiltenkt. Imidlertid vil store prisforskjeller mellom Norge og utlandet, ustabile-/ulike rammebetingelser kunne skape utilsiktede legale tilpassinger. Jo større forskjeller det er mellom Norge og utlandet, jo større er insentivene for å tenke kreativt for å finne muligheter til å finne innpass i det norske markedet kjennetegnet ved et høyt prisnivå og høy betalingsvillighet. Nedenfor skal vi eksemplifisere dette gjennom noen eksempler.

### Fryst eller ferskt

Visse varer vil ha ulikt varenummer avhengig av hvorvidt produktet er ferskt eller fryst. F.eks vil høns som er fersk eller kjølt ha varenummer 02.07.1100, og dermed en toll på 48,40 kr per kg, mens en høns som er fryst vil ha varenummer 02.07.1200 og dermed en toll på 25,71 kr per kg.

### Oppdeling og utbeining

Dersom man ønsker å importere hele eller halve skrotter av for eksempel storfe er tollsatsen på 32,28 kr per kg. Den samme tollen må man betale når man importerer kvarte skrotter, så fremt det er forpart og bakpart av samme dyr som foreligger samtidig. Dersom man importerer kvarte skrotter som ikke er fra samme dyr blir tollen imidlertid på 66,40 kr per kg. Ønsker man å importere utbeinet kjøtt fra storfe, vil ordinær WTO-toll være 119,01 kr per kg uavhengig av om man importerer indrefilet, ytrefilet, flatbiff, mørbrad, entercote etc.

### **Bygge opp lager før norsk sesong**

For en del norskproduserte varer (frukt, grønnsaker og lignende), vil tollene variere ut fra når på året varen importeres. I perioden når det er norsk sesong for en vare, er tollene ofte høye, mens utenfor norsk sesong er tollene lavere. Det er fullt mulig å gå til innkjøp av et større parti rett før den norske sesongen og dermed betale en lav toll. Varen kan så lagres før den tilføres markedet et stykke ut i den norske sesongen.

### **Tillatelse til nedsatt toll og generelle tollnedsettelse**

Uavhengig av hvilke varenummer en vare har, er det mulig å søke om tillatelse til å få nedsatt toll (eventuelt helt fritak). Det er i så fall myndighetene som må gi en slik tillatelse. Myndighetene bygger sitt eventuelle vedtak på en total markedsmessig vurdering i hvert tilfelle. Et argument for å få innvilget tollnedsettelse kan være at man ønsker å importere et produkt som inneholder en viss kvalitet, en kvalitet som ikke norske produsenter kan fremskaffe. Dersom den generelle markedsituasjonen skulle tilsi at det kan innføres en generell tollnedsettelse på et produkt, kan myndighetene beslutte å innføre en generell tollnedsettelse. Hvor mye tollene settes ned og perioden dette skal gjelde for vil variere ut i fra den vurderingen myndighetene legger til grunn i det enkelte tilfellet.

### **Kvoter**

For en del produkter (for eksempel ost og kjøtt) foreligger det kvoter som man kan få gjennom tildeling eller auksjon. Hvor mye toll man til slutt betaler vil variere avhengig av hvilke kvoter det er snakk om og hvor mye man er villig til å betale for en kvote.

### **Opprinnelse**

Gjennom WTO-avtalen har Norge notifisert tollsatser som angir hva som er den høyeste tollene man må betale for en vare ved import til Norge. Norge står imidlertid fritt til å utarbeide handelsavtaler som gjør at import fra utvalgte land kan få preferanse. Gjennom EØS-avtalens protokoll 3 har man bl.a. definert om lag 300 varenummer som kan importeres med en lavere toll dersom varen har opprinnelse fra EU. For eksempel vil en sjokolade som importeres fra USA med varenummer 18.06.3200 måtte ilegges en toll på 7,69 kr per kg, mens en identisk vare som importeres fra EU vil kunne få en toll som er langt lavere (avhengig av innholdet i sjokoladen).

### **Kjøpe varer separat eller ferdigblandet**

Dersom man importerer kakaopulver som er tilsatt sukker (varenummer 18.06.1000), er den ordinære WTO-tollen på 2,72 kr per kg. Dersom man imidlertid velger å importere sukker (for eksempel varenummer 17.01.9999) og kakaopulver (varenummer 18.05.0000) hver for seg, for deretter å blande de to, vil man ikke måtte betale toll for de to varene.

### **Bruk av varen**

En rekke varer vil kunne ha ulike toll avhengig av hvordan varen skal benyttes. Den vanligste differensieringen er mellom varer som skal gå til dyrefôr vs. menneskeføde. I de fleste tilfeller der dette er aktuelt, vil varen ha ulike varenummer avhengig av bruken, og herunder ulike toll. For eksempel har rørsukker til dyrefôr varenummer 17.01.1110, og en toll på 1,41 per kg, mens dersom det samme rørsukkeret skal benyttes i annen sammenheng vil det ha varenummer 17.01.1190 og dermed kunne importeres tollfritt.

### **Varer som tilsettes næringsstoffer og lignende, eksempel yoghurt**

Dersom yoghurt importeres som yoghurt naturell, det vil si uten tilsetningsstoffer, skal yoghurt importeres inn til Norge under varenummer 04.03.1010. Dette varenummeret reguleres kun gjennom WTO-avtalen, og har i utgangspunktet en ordinær toll på 8,45 kr

per kg. Dersom man tilsetter yoghurt naturell eksempelvis frukt vil imidlertid produktet skifte varenummer til 04.03.1030. Tollen på dette varenummeret inngår i Protokoll 3 avtalen, og har i dag en tollsats på 3,37 kr per kg hvis det kommer fra EØS-området. Hadde man tilført kakao ville produktet blitt tariffisert under varenummer 04.03.1091 som innebærer en toll på 3,10 kr per kg.

### Substitutter, produksjonsprosess, eksempel snacks/potetgull

Hvilke råvarer som snacks er laget av (potet/mais), samt selve produksjonsprosessen (kutte poteter vs. støping basert på deig) er avgjørende for hvilket varenummer et snaks produktet skal ha ved import. I tabell 2.9 presenterer vi fire ulike snaksprodukter som står ved siden av hverandre i butikkhyllen og som alle har fått bindende tariffiseringsvedtak. På grunn av råvareinnhold og ulik produksjonsprosess har de fire produktene fått ulike varenummer, som igjen har ført til betydelig forskjellig tollbelastning som varierer fra tollfritt gjennom EØS Protokoll 3 og ordinær WTO-toll på 26,40 kr per kg.

Tabell 2.9 Tariffisering av substitutter

Produkt	Tollkategori	EØS Protokoll 3-toll	Ordinær WTO-toll
En sammenpresset vare med mais og tilsatt smak i pose (Ingredienser: 69 % mais, maisolje, skummetmelkspulver, maisstivelse, salt, dektrose, løkpulver, krydderier, gjærekstrakt, surhetsregulerende middel).	19.04.1098 (næringsmiddel tilberedt ved oppstuing eller steiking-, andre-, ellers)	Tollfritt	5,18
En pose med potetgull (Ingredienser mais, vegetabilsk olje, barbecue aroma, salt, løkpulver, hvitløkspulver, pepper).	19.05.9093 (snaks fremstilt av deig)	2-5 <sup>1)</sup>	29,35
Produktet er en pose med potetgull (Ingredienser: tørkede poteter, potetstivelse, vegetabilsk olje, ostepulver, smør, naturlig aroma, sukker, salt med jod, hvitløkspulver, løkpulver).	19.05.9093 (snaks fremstilt av deig)	2-5 <sup>1)</sup>	29,35
Potetgull laget av potetskiver-paprikasmak. Pakninger á 300g. (Innhold: Poteter, vegetabilsk fett, aroma med hvetemel, laktose og salt).	20.05.2099 (poteter-, annet-, ellers)	Ikke omfattet av EØS protokoll 3, ordinær WTO-toll anvendes	26,40

1) Tollavgiften på slike produkter skal i henhold til gjeldende regelverk beregnes ut i fra matriseprinsippet. Matriseprinsippet innebærer at innhold av melkeprotein, melkefett, mel og stivelse må beregnes i det enkelte tilfellet for man kan finne den eksakte toll.

Kilde: Egne beregninger.

### Konklusjon: Et hav av muligheter

Eksemplene ovenfor indikerer at det finnes mange muligheter for å tilpasse seg regelverket på en lovlig måte, der det nesten bare er kreativiteten som setter grenser for hvilke tilpasninger enkelte aktører velger. En del hull som har vært benyttet/som fremdeles eksisterer, har norske myndigheter tettet/eventuelt kan tette (for eksempel ”pepretbiff-saken” gjennom ordningen for utenlandsk bearbeiding). Imidlertid er det enkelte hull som er vanskeligere å tette fordi Norge må forholde seg til et internasjonalt regelverk (HS-systemet).

## 3 Utviklingstrekk

---

### 3.1 Handelspolitiske avtaler

#### 3.1.1 WTO: Landbruksavtalen i Doha-runden

Pr august 2010 er det utkastet til revidert rammeavtale ("modaliteter") fra desember 2008 som ligger til grunn for forhandlingene. Under følger en kort presentasjon av noen av de mest sentrale punktene relatert til subsidier som er nedfelt i dette rammeverket.

- Alle former for eksportsubsidier skal fjernes. En vesentlig del av disse skal fjernes i den første halvdel av implementeringsperioden. Man skal senere bli enige om kriteriene for hvordan andre former for eksportstøtte, for eksempel eksportkreditter, statshandelsforetak og matvarehjelp, skal behandles. I Norge skaper forbudet mot bruk av eksportstøtte først og fremst utfordringer for eksport av meieriprodukter, og da særlig ost. Norge mister samtidig muligheten til å foreta reguleringseksport av for eksempel kjøttprodukter.
- Forslaget innebærer også reduksjoner av den interne støtten. Den interne støtten inkluderer AMS (Aggregate Measurement of Support), *de minimis* og blå støtte. AMS er gul støtte (markedsprisstøtte som fremkommer ved at en administrativ (mål-) pris overstiger en gitt internasjonal referansepris, produksjonsavhengig budsjettstøtte, for eksempel grunntilskudd og transportstøtte). *De minimis* er produksjonsavhengig budsjettstøtte til produksjoner som ikke utgjør mer enn 5 prosent av total produksjonsverdi i jordbruket, mens blå støtte inneholder direkte budsjettstøtte som er underlagt begrensninger som for eksempel areal- og dyrestøtte, distriktstilskudd og driftstilskudd i melkeproduksjonen. Medlemslandene skal inndeles i tre grupper etter hvor høyt internt støttenivå de har. De land med høyest absolutt støttenivå skal kutte sin interne støtte mest. EU havner i øverste gruppe, USA og Japan i den midterste gruppen og alle andre land i en nederste gruppen. Videre er man enige om at land i den nederste gruppen som har høyt relativt støttenivå, som for eksempel Norge, skal ta noe høyere kutt. Det generelle kuttet i den nederste gruppen skal være på 45 prosent, men for Norges del vil det bli på 52,5 prosent. Den samlede støtten skal reduseres med 25 prosent det første året avtalen gjelder for. Det skal videre etableres produktspesifikke tak for slik støtte. Dette skal forhindre at reduksjon av støtte for et produkt kan brukes til å øke støtten for et annet produkt. For Norges vedkommende kan dette bety en utfordring for muligheten til å støtte melkeproduksjon.
- For blå støtte forutsetter rammeverket at det skal settes et tak på maksimalt 2,5 prosent av jordbrukets totale produksjonsverdi. Rammeverket åpner imidlertid for at land som har spesielt stor andel av sin støtte i denne kategorien, kan få unntak. For Norge betyr dette at blå boks må reduseres med samme prosent som AMS (52,2 prosent). Dette vil gi et langt høyere tak enn en grense på 2,5 prosent.
- For ikke-produksjons eller -handelsvridende støtte (grønn støtte) som for eksempel miljøtiltak, investeringsmidler og velferdstiltak, legges det ikke opp til noen øvre begrensninger. Kriteriene for slik støtte skal imidlertid gjennomgås for å sikre at støtten har minimale effekter på produksjon og handel.

I løpet av de ni årene forhandlingene har pågått har det vært mange møter, både på ministernivå og i mindre grupper av land. Mange har i løpet av denne perioden trodd at man skulle komme til enighet, men så har ikke skjedd. På en rekke områder har man kommet langt, og diskuterer enkeltsaker på veldig detaljert nivå. Imidlertid er mange av den oppfatning at en endelig avtale må være basert på at man kommer til enighet på alle områder og ikke bare på noen områder. Dette gjør det vanskelig å forutsi hvordan en endelig avtale vil se ut og når en ny avtale faktisk vil foreligge.

Det har vært en viss diskusjon i Norge hvorvidt en skal ta i bruk muligheten for å definere produkter som "sensitive". Det vil innebære at disse produkter kan unntas fra de generelle reduksjonsforpliktelsene for toll. Tollreduksjonen blir da vesentlig mindre. Til gjengjeld må det opprettes nye tollkvoter på de varer som blir sensitive. Det kan ikke gis en generell anbefaling hvilken strategi som er best hvis målet er å opprettholde et sterkt importvern. Det vil være mulig å opprettholde et høyere prisnivå for sensitive produkter, men gjennom tollkvotene vil norske bedrifter miste markedsandeler (i et statistisk marked). Produkter som ikke defineres som sensitive vil kunne få et betydelig lavere prisnivå, men hvis industrien er konkurransedyktig nok, vil den kunne beholde markedsandelene.

### **3.1.2 EØS: Artikkel 19 og protokoll 3**

Som det ble skrevet i forrige kapittel har Norge og EU nettopp ferdigforhandlet en ny avtale basert på artikkel 19. Det er liten grunn til å tro at det vil startes nye forhandlinger med det første. Samtidig ligger EØS avtalens artikkel 19 og protokoll 3 som latente muligheter for EU til å presse for økt markedsadgang til Norge.

### **3.1.3 EFTA: Bilaterale avtaler**

Det er en generell trend at mange land velger å gå videre bilateralt med å inngå frihandelsavtaler i påvente av Doha-runden. Dess lengre Doha-runden trekker ut i tid, dess flere frihandelsavtaler vil inngås. Dette illustrerer på den ene siden at land fortsatt anser det som viktig politikk å liberalisere handelen med varer og tjenester. Bearbejdede jordbruksvarer og basisvarer i jordbruket er jevnlig tema i disse forhandlingene. På den andre siden kan inngåelsen av flere frihandelsavtaler etter hvert føre til et nokså komplekst og uoversiktlig system å forholde seg til. I likhet med EØS protokoll 3, vil kompleksitet skape insentiver til kreativ tilpasning.

### **3.1.4 Utviklingsland: GSP-ordningen**

På dette punktet forholder Norge seg til den internasjonale listen over MUL-land som gis tollfritt adgang til Norge. Importen fra disse landene er imidlertid nokså beskjedent og forstyrrer neppe avsetningen av norske varer. Et lite unntak er Namibia og Botswana (som ikke står på MUL-listen) som har fått tildelt importkvoter på storfekjøtt. Slike kvoter er særlig interessant på grunn av det høye prisnivået i Norge. Kvoteprofitten tilfaller enten utenlands eksportør eller blir delt mellom utenlands eksportør og norsk mottager. Som tilfelle for Namibia og Botswana imidlertid viser, er norske myndighetene klare til å styre importen når den når høyden som ansees å kunne forstyrre det norske markedet.

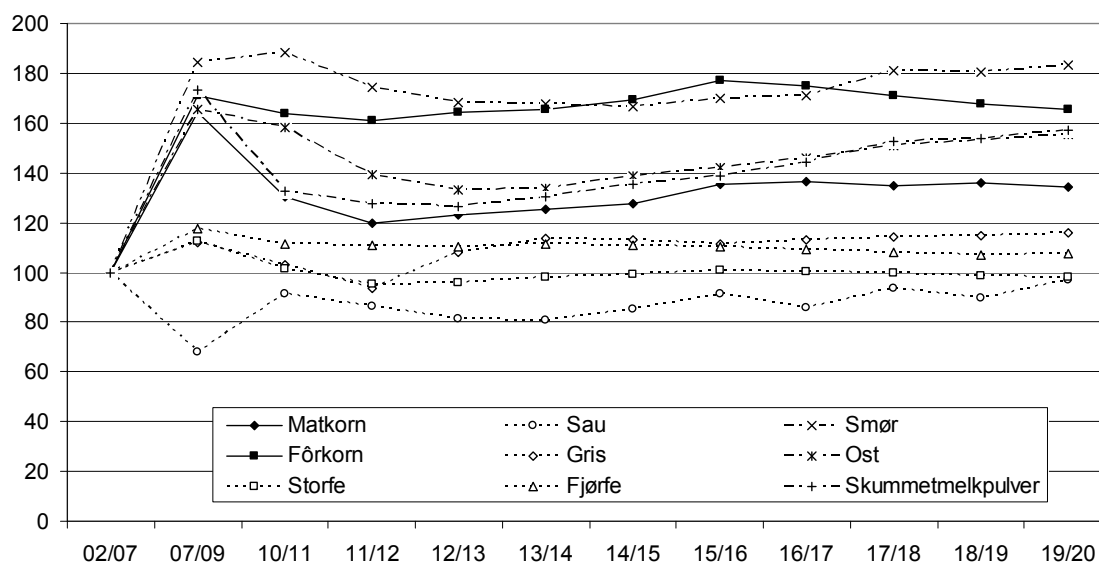
### **3.1.5 Nasjonale ordninger: Innenlands-/utenlandsk bearbejding av landbruksvarer**

Vi har ingen informasjon om eventuelle pågående endringer i dette regelverket.

## 3.2 Prisutvikling

Matvarekrisen fra 2007 og 2008 har vist tydelig at enhver prognose om forventet fremtidig prisutvikling må nødvendigvis være beheftet med stor usikkerhet. I motsetning til annen industri er jordbruk kjennetegnet ved biologiske prosesser som foregår for det meste utendørs og særlig planteproduksjonen er i betydelig grad avhengig av været.

I figur 3.1 er det vist en mulig utvikling av de internasjonale prisene frem til 2019/2020 laget av FNs Matvareorganisasjon (*Food and Agricultural Organization – FAO*) og OECD i fellesskap. Det er benyttet matematiske programmeringsmodeller for å simulere utviklingen i markedene for jordbruksvarer. Disse modellene forutsetter i sine scenarier blant annet en videreføring av dagens jordbrukspolitik i de industrialiserte landene. Scenariene inneholder derfor ingen ny WTO Doha-avtale og tar heller ikke hensyn til at det vil kunne oppstå endringer i de klimatiske vilkårene for jordbruksproduksjon. Scenariene tar imidlertid hensyn til befolkningsvekst og økonomisk vekst som drivere for etterspørsel etter matvarer verden over. Rapporten er laget på bakgrunn av tilgjengelige data til og med høsten 2009.



Figur 3.1 Modellbasert utvikling i verdensmarkedsprisene for matvarer frem til 2019/2020 (2002/2007 = 100)

Kilde: FAO/OECD (2010)

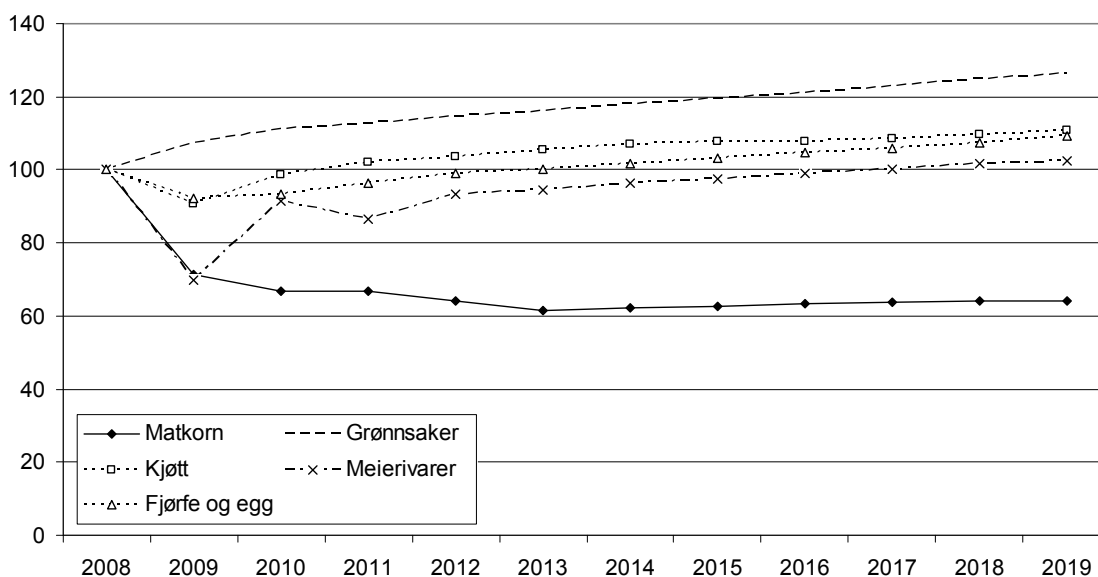
Figur 3.1 viser den forventede utviklingen i verdensmarkedsprisene for matvarer i forhold til prisnivået i årene 2002 til 2007, altså før matvarekrisen i 2007 og 2008. Prisene på de fire kjøttslagene storfe, sau, gris og fjørfe forventes å endre seg lite i forhold til perioden 2002/2007 under de gitte scenarioforutsetningene. Prisøkningen i 2007/2008 for alle kjøttslag med unntak av storfe synes å svinge tilbake i 2010/2011 og viser derfra kun en moderat utvikling.

For korn viser modellresultatene derimot at prisene vil feste seg på et betydelig høyere nivå sammenlignet med 2002/2007 også på lengre sikt. Prisen på matkorn ventes å falle noe fra toppmarkeringen i 2007/2008, men den vil øke igjen til et nivå som ligger ca. 40 % høyere enn i 2002/2007. Prisen på fôrkorn vil derimot kunne holde seg på et stabilt høyt nivå opptil 60 % høyere enn i sammenligningsperioden 2002/2007.

For meieriproduktene tyder modellresultatene også på varig prisøkning. Modellene inneholder meieriprodukter som handles over landegrensene slik som smør, ost og skummetmelkpulver. Prisene på disse produktene vil gå noe ned fra toppnivået under

matvarekrisen, men det vil ikke ta lang tid før prisene vil øke igjen mot det nivået de hadde i 2007/2008.

Det amerikanske landbruksdepartementet (USDA) utfører årlig en lignende øvelse med modellbasert fremskriving av priser og mengder for amerikanske jordbruksprodukter. Modellens resultater er priser på produsentnivå for amerikanske bønder, og de er derfor ikke direkte sammenlignbare med prisene fra FAO/OECD som er på et høyere trinn i verdikjeden. I og med at USA er en stor aktør på verdensmarkedet for matvarer kan prisutviklingen i USA likevel være en viktig indikasjon for utviklingen av prisene på verdensmarkedet. I likhet med forutsetningene i modellene til FAO/OECD, antar modellene til USDA en videreføring av dagens politikk, ingen ny Doha-avtale og ingen endringer i dagens klimatiske betingelser.



Figur 3.2 Modellbasert utvikling i produsentpriser for matvarer i USA frem til 2019 (2008 = 100)

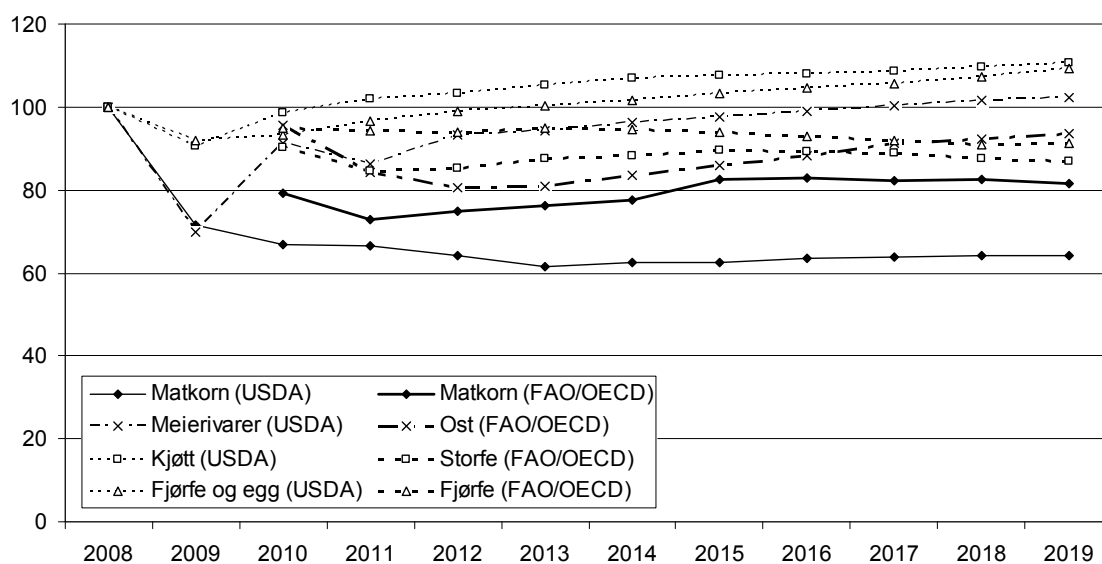
Kilde: USDA (2010)

Figur 3.2 viser den relative utviklingen i produsentpriser for matvarer i USA frem til 2019 der prisnivået i 2008 er satt til 100 prosent. Prisen på matkorn ventes å falle til et nivå 40 prosentpoeng lavere enn i 2008 frem til 2013 for så å stabilisere seg på dette nivået for resten av perioden. For kjøtt og fjørfe og egg ventes en liten tilbakegang i 2009, men så blir det en jevn, liten økning for resten av perioden slik at prisnivået i 2019 ligger noe høyere enn i 2008. Fallet fra 2008 til 2009 blir større for meierivarer, men også der blir det stigning etter 2009. Prisnivået er da simulert til å ligge på omtrent samme nivå som i 2008.

Selv om simuleringene til USDA og FAO/OECD ikke er direkte sammenlignbare kan det være interessant å se på om utviklingsbanen for prisene stemmer overens eller avviker. Figur 3.3 viser en slik sammenligning for matkorn, meierivarer, kjøtt og fjørfe. Prisnivået i 2008 er satt til 100 prosent og for dataene fra FAO/OECD er 2008 definert som gjennomsnitt for perioden 2007 – 2009.

Det generelle inntrykket er at begge organisasjonene simulerer noenlunde samme prisutvikling. For matkorn tyder resultatene på en nedgang i forhold til 2008. USDA regner med en større nedgang enn FAO/OECD.





Figur 3.3 Sammenligning av modellbasert prisutvikling i USDA og FAO/OECD frem til 2019 (USDA 2008 = 100, FAO/OECD 2007/2009 = 100)

Kilde: USDA (2010), FAO/OECD (2010)

## 4 Diskusjon: Importvern som en del av landbrukspolitiske veivalg

---

Importvernet er selve grunnlaget for at prisene i Norge kan være høyere enn på verdensmarkedet. Et mengdebegrensende vern ble i forbindelse med WTO-avtalen fra 1995 erstattet med et tollbasert vern. Det ble fritt frem å importere, men høye nok tollsats har så langt forhindret betydelige forstyrrelser av hjemmemarkedet. Ifølge OECD var den årlige verdien av importvernet på 7,4 – 10,4 mrd. kroner i perioden 2000 til 2008. Importvernet utgjør i underkant av en tredjedel av de samlede inntektene til primærjordbruket. Med WTO-avtalen fra 1995 fikk vi også importkvoter med redusert toll, og gjennom EØS-avtalen ble det innført importkvoter forbeholdt EU-land. Disse importkvotene har eksempelvis for ost fått en merkbar markedseffekt.

De pågående forhandlingene i WTO (Doha-runden) har blant annet som formål å redusere den handelsvridende støtten til jordbruket verden over. Det er foreslått å kutte tollsatsene med 45-70 prosent. Mange norske matvarer vil få høyest kutt, men unntak skal innrømmes for sensitive produkter. For Norge vil det innebære, sterkt forenklet, at importprisen pluss toll for mange produkter kommer til å ligge rundt dagens norske prisnivå. For noen produkter, som for eksempel ost, vil dagens prisnivå imidlertid ikke kunne opprettholdes. Bildet varierer sterkt fra produkt til produkt, og det endelige importvernet vil være avhengig av utviklingen i verdensmarkedspriser, måten tollene beregnes på samt hvordan de norske prisene kommer til å utvikle seg.

Årets jordbruksforhandlinger har vist at den politiske viljen er til stede til å styrke tollvernet ved å gå over fra kronetoll til prosenttoll. Det er rimelig å anta at vi bare har sett begynnelsen av en utvikling mot generell bruk av prosenttoll. I år ble tollvernet for de produktene med antatt minst importbeskyttelse omgjort. Mens næringen ville anvende dette grepet for alle meieriprodukter, ble det til slutt kun flytende melkeprodukter (tollkategori 04.01). Det kan indikere at en slik endring av tollregimet sitter langt inne for staten. Det er imidlertid særdeles rimelig å anta at staten ved en eventuell Doha-avtale vil ta alle midler i bruk for fortsatt beskyttelse av norsk jordbruk innenfor de nye forpliktelsene. Det vil for mange produkter innebære en overgang fra kronetoll til prosenttoll. Slik sett fremskynder dette grepet på mange måter noe som trolig kommer til å skje uansett (dersom en ny WTO-avtale blir en realitet).

En ny norsk landbrukspolitikk skal utmeisles i den bebudede meldingen til Stortinget om landbruks- og matpolitikken til våren. Alle steiner skal snus, har statsråden bemerket i den anledningen, og det er rimelig å anta at de landbrukspolitiske målsettinger vil stadfestes og virkemiddelapparatet gjennomgås. Det er lite som tyder på at myndighetene er innstilt på å endre på hovedmålsettingen med norsk jordbruk, nemlig å bidra til å opprettholde et aktivt jordbruk over hele landet som produserer mat og fellesgoder på en bærekraftig måte. Det konkrete innholdet i denne formuleringen vil trolig forbli like lite konkret som det har vært siden begynnelsen av 1990-tallet, da den eneste konkrete politiske forpliktelsen overfor norsk jordbruk i moderne tid, opptrappingsvedtaket, ble erklært død gjennom St.prp. nr. 8 (1992-93) "Landbruk i utvikling". Det er etter vår vurdering lite trolig, og heller ikke fornuftig fra et samfunnsøkonomisk ståsted, at regjeringen kommer til å tallfeste målsettingene for norsk jordbruk. Å tallfeste målsettinger vil først og fremst redusere politikernes fleksibilitet til å kunne endre målsettingene dersom det skjer endringer i internasjonale rammebetingelser, det utvikles ny teknologi eller det produseres ny kunnskap. Det er imidlertid manglende tallfesting som kan opp-

fattes som den egentlige kritikken Riksrevisjonen har formulert i sin nylig offentliggjorte revisjonsberetning om landbrukspolitikken og dens forvaltning: Revisjonen er blitt vanskeliggjort fordi det ikke finnes operasjonaliserte målsettinger for norsk jordbruk (Riksrevisjonen 2010). Hvordan skal man da vite om man bruker for lite eller for mye penger på jordbruket? Dette spørsmålet vil en aldri kunne besvare med mindre en antar, basert på nyere politisk-økonomisk teori, at jordbruksstøtten til en hver tid reflekterer samfunnets implisitte betalingsvillighet for matproduksjon og fellesgoder. Men da blir svaret også nærmest tautologisk.

Mer interessant er det da å fundere over hvorvidt endringer i de internasjonale rammebetingelsene kan tvinge frem endret prioritering av de mange målene for jordbruket. Skal det fires på produksjon, på distrikt, på struktur, på miljø eller på inntekt? Når en ser på utviklingen i norsk jordbruk i et lengre tidsperspektiv, er det arealbruken og produksjonen som merker seg ut som de mest stabile størrelsene. Den totale arealbruken er nesten uendret. Dette er bemerkelsesverdig på bakgrunn av den befolkningsveksten som har funnet sted og det medfølgende arealbehovet for boligbygging og infrastruktur som særlig presser på området med god jordbruksareal. Produksjonen av de fleste produktene er enten konstant eller har økt med unntak av melk som viste nedgang på 1990-tallet på grunn av endringer i forbrukerpreferanser og delvis på grunn av reduserte muligheter for subsidiert eksport. Det må på denne bakgrunnen antas at produksjon og arealbruk vil være høyt prioriterte jordbrukspolitiske målsettinger også de neste 10-15 årene. I den grad endringer i internasjonale eller nasjonale rammebetingelser ikke lenger gjør det mulig å opprettholde et virkemiddelapparat som støtter opp under dagens prioritering mellom de jordbrukspolitiske målsettingene, kan det derfor være rimelig å forutsette at det er struktur, distrikt og inntekt som eventuelt vil bli nedprioritert. Strukturutviklingen i norsk jordbruk vil fortsette som et resultat av teknologiske nyvinninger, alternative arbeidsmuligheter, generell mobilitet, men også som et resultat av politisk inngripen. I noen grad vil strukturutviklingen kunne styres, særlig gjennom juridiske virkemidler slik som konsesjonsgrenser og kvoteordninger (melk). I den grad det materialiserer seg et sterkt nok ønske i samfunnet om å beholde et åpent kulturlandskap og å prioritere verdifulle landskap, vil en også kunne opprettholde en sterk distriktsprofil i jordbruket.

Resonnementet om prioritering mellom mål i tilfelle reduksjoner i importvern og budsjettstøtte forutsetter at virkemiddelsystemet har vært optimalt i utgangspunktet. Hvorvidt dette er tilfellet er et viktig, men også vanskelig spørsmål. Hvis en ser på utviklingen i jordbrukspolitikken ellers i Europa, er det tydelig at en har gått vekk fra tilskudd rettet til produksjon og produkter mot tilskudd rettet til arealbruk, dyr, andre innsatsfaktorer og miljøgoder. Virkemidlene har på denne måten blitt prøvd målrettet mot jordbrukets produksjon av samfunns-goder som heller knyttes til innsatsfaktorer fremfor produkter. EUs felles landbrukspolitikk har gått langt i å frikoble den direkte støtten fra løpende produksjon og bruk av innsatsfaktorer. Det er tegn som tyder på at tilskuddet i sin nåværende form ikke vil videreføres når EUs budsjett for perioden 2013 – 2017 vedtas. Sveits har virkemidler som ligner på de norske, men også der går trenden i retning til økt målretting og bedre treffsikkerhet. Hvorvidt denne utviklingen vil prege utforming av det norske virkemiddelsystemet gjenstår å se. Det synes å være en utbredt skepsis hos de sentrale myndighetene mot innføring av spesifikke tilskudd fordi disse øker forvaltningskostnadene. Dette er isolert sett riktig, men forvaltningskostnadene utgjør kun et element i en helhetlig vurdering av det jordbrukspolitiske virkemiddelsystemet. Det kan ikke utelukkes at økt bruk av spesifikke virkemidler og en forenkling av virkemiddelbruken frigjør effektiviseringsgevinster som i det minste kan dempe konsekvensene av eventuelle endringer i rammebetingelsene. Samtidig ligger det også en utfordring i å utforme spesifikke, men likevel enkle virkemidler.

Et viktig spørsmål i denne sammenheng er hvorvidt høye priser basert på importvernet er et målrettet virkemiddel til å oppfylle landbrukspolitiske målsettinger. Høye pri-

ser er, sammen med produksjonsavhengig budsjettstøtte, treffsikre virkemidler for å opprettholde grunnlaget for en nasjonal matproduksjon. Høye priser stimulerer produksjonsvolumer, men de bidrar neppe i samme grad til å nå mål om fellesgoder som distriktsjordbruk, kulturlandskap og levende bygder. Støtte over statsbudsjettet kan i større grad rettes mot struktur, geografisk fordeling og produksjonens miljøeffekter.

I teorien er det mulig å erstatte importvernet med budsjettstøtte uten at det trenger å få konsekvens for primærjordbruket eller næringsmiddelindustrien. Det forutsetter at prisreduksjonen ned til importprisnivået kompenseres med grunntilskudd. Da vil bonden ha de samme insentivene som tidligere og være konkurransedyktig i møte med utenlands konkurranse. Budsjettstøtten bør imidlertid utformes på en måte som gjør at bøndene ser seg tjent med å produsere mat og fellesgoder fremfor å høste tilskudd.

Den potensielle gevinsten av en slik reform ligger på forbrukersiden. Konsumentene betaler lavere priser på matvarer og får større velferd ved å øke forbruket av andre varer. Det er skattebetalerne som betaler regningen gjennom økte skatter og avgifter for å finansiere den økte budsjettstøtten (om ikke andre formål skal beskjæres eller oljefondet reduseres). Om det blir en samfunnsøkonomisk gevinst er først og fremst avhengig av hvor prisfølsom etterspørselen er og de negative effektene av økte skatter. Lite elastisk etterspørsel (dvs. liten økning i konsumentvelferd ved prisreduksjon) og Finansdepartementets anslag om at hver skattekrone gir 20 øre velferdstap andre steder i økonomien gjør at konsumentfinansiert jordbruksstøtte (dvs. importvern) i slike tilfeller vil være å foretrekke fremfor skattefinansiert jordbruksstøtte (dvs. budsjettstøtte).

I dette regnestykket er flere forhold ikke vurdert. Det gjelder for eksempel den potensielle gevinsten av fordelingseffekten. Det kan forventes at en overgang fra konsumentfinansiert støtte til skattefinansiert støtte har en positiv fordelingseffekt ved at husholdninger med lavere inntekter og mange personer vil tjene på en slik reform, mens husholdninger med høyere inntekter og færre personer vil måtte bære denne. Siden reformen vil føre til lavere matvarepriser hjemme, må det regnes med redusert grensehandel. Insentivet for å dra til Sverige for å spare penger på mat blir mindre.

Få land har imidlertid ført en jordbrukspolitik uten toll, men med budsjettstøtte. Ett eksempel er Storbritannia. Etter andre verdenskrig ble britiske bønder støttet med såkalte *deficiency payments*, som utlignet differansen mellom en avtalt innenlands pris og den aktuelle importprisen. Dette ga bøndene nærmest en prisgaranti finansiert av skattebetalerne. Etter hvert som matproduksjonen økte, ble systemet imidlertid for dyrt, og kollapset noen år før Storbritannia ble EU-medlem i 1973 (Martin 2000).

Importvernet har en betydelig politisk og fiskal verdi. Den fiskale verdien består først og fremst av tollinntekter på ca. 1,5 mrd kroner (2007). Hvordan den fiskale verdien endrer seg ved en handelsliberalisering er usikker. På den ene siden vil tollreduksjoner redusere dens verdi. På den annen side vil økt import øke den fiskale verdien. Den politiske verdien ligger i at importvernet reduserer bøndenes behov for budsjettstøtte. Konkurransen om budsjettmidler over statsbudsjettet er hard, men på arenaen "importvern" møter bøndene kun en relativt lite homogen og lite organisert gruppe forbrukere. I tillegg har importvernet en politisk verdi i form av å være et strategisk forhandlingskort i WTO. En tollreduksjon vil redusere verdien av dette forhandlingskortet ved nye forhandlingsrunder etter Doha-runden, mens en ensidig fjerning av tollene vil ødelegge kortet. Det virker derfor politisk uaktuelt ensidig å redusere tollsatsene. Dette vil kun skje gjennom bilaterale eller multilaterale avtaler. For å få en positiv samfunnsøkonomisk effekt er dette imidlertid ikke nødvendig heller. Velferdsgevinsten er knyttet til reduserte priser og ikke til reduserte tollsats. Reduserte norske priser gir bedre importbeskyttelse, men skaper et kompensasjonsbehov for tiltak over statsbudsjettet som både har fordeler og ulemper.

Hvordan plasseres matindustrien i dette bildet? Tradisjonelt har norsk landbrukspolitik prioritert primærjordbruket. Industrien har i all hovedsak kommet inn som en vide-

reforedler av råvarer produsert av jordbruket. En stor del av industrien er og har vært eid av bøndene selv (samvirke), og den har fått klare politiske signaler og regler å forholde seg til (for eksempel markedsregulering, målprisuttak) uten at den har hatt en formell mulighet til selv å påvirke disse rammevilkårene. En viktig forutsetning for industrien har derfor vært at importvernet ga et tilstrekkelig handlingsrom.

Internasjonaliseringen av norsk matvaresektor har siden begynnelsen av 1990-tallet imidlertid redusert dette handlingsrommet for industrien. Et eksempel er RÅK-industrien, det vil si den delen av matindustrien som produserer bearbejdede landbruksvarer med råvarer fra jordbruket som innsatsfaktorer. Denne industrien møter stadig større konkurranse gjennom EØS-avtalen. I prinsippet skal industrien kompenseres for råvareprisforskjeller mellom Norge og EU gjennom ordningen for råvarepriskompensasjon. I praksis kan likevel et økende prisgap føre til større oppmerksomhet rundt adgang til det norske markedet. Høyere priser enn i EU indikerer høyere betalingsvillighet som eksportører i EU trolig ønsker å utnytte. I dette notatet har vi vist eksempler på hvordan en kan utnytte mulighetene som for eksempel ligger i protokoll 3-avtalen til å komme inn på det norske markedet. Handlingsrommets reduksjon har imidlertid også sin forklaring i prisutviklingen gjennom økte norske (mål-)priser. Til dels er altså handlingsrommets reduksjon et resultat av en bevisst politisk prioritering.

I overskuelig fremtid må norsk matindustri trolig forutsette at prisen på en av sine viktigste innsatsfaktorer, råvarer fra jordbruket, er politisk bestemt. Med utgangspunkt i dagens jordbrukspolitiske institusjoner og gjeldende landbrukspolitikk er det vanskelig å se at prisene på jordbruksvarer skulle bli redusert uten ytre press (for eksempel gjennom slutføringen av Doha-avtalen). I den grad prisutviklingen mellom Norge og EU fortsetter slik den har gjort de siste tiårene, er det derfor grunn til å anta at importkonkurransen heller vil øke, samt at det norske markedet i stadig større grad blir interessant for eksportører fra EØS-området. Samtidig er grensehandelen et fenomen som drives av prisforskjeller mellom Norge og EU. Økt prisforskjell kan lett bety økt grensehandel. EUs felles landbrukspolitikk (CAP) skal reformeres etter 2013. Det er usikkert hvilken vei det vil gå, særlig med hensyn på utformingen av den direkte støtten til jordbruket. Men det er lite trolig at prisene vil komme til å stige som resultat av CAP. Da er det mer sannsynlig at prisene kommer til å stabilisere seg på et høyere nivå som følge av fremtidsperspektivene for det internasjonale matvaremarkedene.

Denne samlede utfordringen kan industrien først og fremst møte gjennom kostnads-effektivisering, innovasjon og produktutvikling. Men det går en grense hvor langt en kan forsvare seg mot importkonkurranse på denne måten. Mer kunnskap om denne grensen, altså norsk matindustriens potensielle konkurranseevne i forhold til EU, vil være viktig som grunnlag for beslutninger ikke bare for matindustrien selv, men også for landbrukspolitikere som skal sikre norsk matindustri forutsigbare rammebetingelser.

I denne forbindelse er det verdt å merke seg at EU har satt fokus på konkurranseevnen i sin matindustri. Prosessen startet med en forskningsrapport om EUs matindustriens konkurranseevne som ble lagt frem i 2007 (EU-kommisjonen 2007). Rapporten konkluderte med at konkurranseevnen i EUs matindustri var svak sammenlignet med USA, Canada og Brasil. Som et resultat av rapporten ble det satt ned en gruppe med høytstående personer fra forvaltning, politikk og matindustri i EU. Gruppen la frem en rapport med 30 anbefalinger for å øke matindustriens konkurranseevne i mars 2009 (EU-kommisjonen 2009). Rapportens anbefalinger omfattet områdene landbruks- og miljøpolitikk, det indre marked for mat, verdikjeden for mat, forskning og innovasjon samt handel og eksport. I slutten av juli 2010 ble gruppen utvidet til et såkalt "High Level Forum" med fokus på hele verdikjeden for mat inkludert konkurranseevne, logistikk og distribusjon samt kontraktmessige relasjoner (EU-kommisjonen 2010). Forumet skal bestå av representanter fra industrien, interessergupper, politikk og forvaltning. Arbeidet skal starte opp i høst og ventes avsluttet i desember 2012.

# Referanser

---

- BFJ (Budsjettnemnda for jordbruket). 2010. *Totalkalkylen. Jordbrukets totalregnskap 2008 og 2009 – Budsjett 2010*. Budsjettnemnda for jordbruket. Oslo.
- EU-kommisjonen. 2010. *High Level Forum to take on challenges of food sector*. Pressemelding IP/10/1016. Brussel. 30. Juli 2010.
- EU-kommisjonen. 2009. *High Level Group on the Competitiveness of the Agro-Food Industry. Report on the Competitiveness of the European Agro-Food Industry. 17 March 2009*. European Commission. Enterprise and Industry Directorate General. Food Industry Unit. (Internett: [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/files/high\\_level\\_group\\_2008/documents/hlg/final\\_report\\_hlg\\_17\\_03\\_09\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/files/high_level_group_2008/documents/hlg/final_report_hlg_17_03_09_en.pdf), nedlastet 08.09.2010)
- EU-kommisjonen. 2007. *Competitiveness of the European Food Industry. An economic and legal assessment*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- FAO (Food and Agricultural Organization) og OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2010. *World Agricultural Outlook 2010*. Rome/Paris.
- Jordbrukets forhandlingsutvalg. 2010. *Krav til ramme og fordeling til jordbruksforhandlingene 2010* (Internett: <http://www.bondelaget.no/getfile.php/Dokumenter/jordbrukets-krav-2704-2010.pdf>, nedlastet 08.09.2010)
- Martin, J. 2000. *The development of modern agriculture: British farming since 1931*. London: Macmillan Press Ltd.
- Nordlund, A. (red). 2010. *Mat og industri 2010*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo.
- OECD. 2010a. *PSE (Producer Support Estimate) Database*. OECD. Paris.
- OECD. 2010b. *DAC List of ODA Recipients used for 2008, 2009 and 2010 flows*. OECD. Paris.
- Regjeringen. 2010. *EU: Norge og EU enige om artikkel 19 avtale*. Oslo. (Internett: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2010/jan-10/eu-norge-og-eu-enige-om-artikkel-19-avta.html?id=592478>, nedlastet 07.09.2010)
- Riksrevisjonen. 2010. Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket. Dokument 3-12 (2009-2010). Riksrevisjonen. Oslo.
- Tollvesenet. 2009. *Det norske GSP-systemet*. Oslo. (Internett: <http://www.toll.no/upload/Frihandel/GSP%202008/1%20bakgrunnsinfo.pdf>, nedlastet 20.07.2010)
- Tollvesenet. 2010. *Tolltariffen* (Internett: [www.toll.no](http://www.toll.no), nedlastet 20.07.2010)
- USDA (United States Department of Agriculture). 2010. *USDA Agricultural Projections to 2019. Long-term Projections Report OCE-2010-1*. Februar 2010. Washington, D.C.