

Notat 2006–12

Tollkvoter i landbruksforhandlingene i WTO

Nils Øyvind Bergset
Klaus Mittenzwei
Viil Søyland
Anders Nordlund
Ivar Pettersen

Tittel	Tollkvoter i landbruksforhandlingene i WTO
Forfattere	Nils Øyvind Bergset, Klaus Mittenzwei, Viil Søyland, Anders Nordlund, Ivar Pettersen
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Prosjekt	Videreføring av konsekvenser for norsk landbruksbasert næringsmiddelindustri av mulige utfall av WTO-forhandlingene – implementering av en eventuell avtale (E048)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2006
Antall sider	40
ISBN	82-7077-646-7
ISSN	0805-9691
Emneord	WTO, Doharunden, tollkvote

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 Budsjett-nemnda 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

Forhandlingene knyttet til den nye forhandlingsrunden i Verdens handelsorganisasjon (WTO), om videre liberalisering av verdenshandelen er i full gang. Dette notatet omhandler aktuelle problemstillinger vedrørende forhandlingene på landbrukssiden. Forhandlingsområdene på landbruk er markedsadgang, eksportstøtte og internstøtte. Dette notatet omtaler spesielle problemstillinger knyttet til tollkvoter innenfor forhandlingene om markedsadgang. Tollkvotene er i første rekke knyttet til begrepet sensitive produkter.

Notatet er utarbeidet i forbindelse med prosjektet «Videreføring av konsekvenser for norsk landbruksbasert næringsmiddelindustri av mulige utfall av WTO-forhandlingene – implementering av en eventuell avtale». Dette er et såkalt brukerstyrt prosjekt, finansiert av Norges forskningsråd og «Næringsmiddelindustriens WTO-gruppe». Bak sistnevnte står Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL), Kjøttindustriens Fellesforening (KIFF), TINE Norske Meierier, Norske Potetindustrier og Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN).

Notatet er utarbeidet av Nils Øyvind Bergset, Klaus Mittenzwei, Viil Søyland, Anders Nordlund og Ivar Pettersen. Også representanter fra Næringsmiddelindustriens WTO-gruppe har bidratt med kommentarer og innspill. Anne Bente Ellevold har klargjort manuskriptet til trykking.

Redaksjonen for notatet ble avsluttet i august 2005.

Oslo, mai 2006
Ivar Pettersen

Innhold

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING.....	3
1.1 Formål og problemstilling.....	3
1.2 Bakgrunn	4
1.3 Om tollkvoter	5
1.4 Tollkvoter i Norge.....	6
1.5 Binding av toll eller tollkvote.....	10
2 DYNAMIKKEN I MARKEDET	13
2.1 Innledning.....	13
2.2 Egenskaper ved tollkvotesystemet	13
2.3 Kvotesens påvirkning på pris og kvantum	14
2.4 Drivkreftene og virkningen på markedet	15
2.4.1 Fordeling og disponering av tollkvoten	15
2.4.2 Prisstrategien til den som disponerer tollkvoten.....	16
2.4.3 Hvilke typer produkter tollkvoten disponeres til	16
2.4.4 Strategier og interesser.....	18
2.5 Markedet for ost	19
2.6 Markedet for kjøtt.....	21
2.7 Beregninger med prognosemodellen.....	23
3 KOBLINGER TIL ANDRE ORDNINGER.....	27
3.1 Andre deler av WTO-avtalene	27
3.2 Markedsregulering i Norge	27
3.3 Andre ordninger	28
4 ADMINISTRASJON AV TOLLKVOTER.....	31
4.1 Innledning.....	31
4.2 Klassifisering av administrasjonsmetoder.....	31
4.3 Diskusjonene rundt administrasjon i WTO	32
5 KONKLUSJON	35
REFERANSER.....	37
VEDLEGG	39

Sammendrag

Formålet med dette notatet er å belyse mulige effekter av økte tollkvoter på det norske markedet med bakgrunn i de pågående forhandlingene i WTO. En tollkvote er definert som en toll i to lag. I en gitt periode (gjerne ett år) benyttes en lav kvotetoll (toll innenfor tollkvoten) for et bestemt volum, og for det overskytende volumet innenfor perioden benyttes en høyere toll (toll over tollkvoten). Notatet gir en oversikt over teorien knyttet til denne problemstillingen, importen via tollkvoter til Norge og gir en del eksempler på hvilke følger import har fått på norsk produksjon og prisnivå.

I Uruguayrunden ble det lagt inn krav om å bevare eksisterende markedsadgang og å sikre en minimumsadgang gjennom tollkvoter. I julirammeverket fra 2004 ble det bestemt at en kan få lavere krav om tollreduksjoner på sensitive produkter mot at en aksepterer tollkvoter på disse produktene. Skal det ha noen hensikt å definere varer som sensitive, må det ligge en gevinst i dette i forhold til det generelle regimet knyttet til tollreduksjoner.

Økonomisk teori og empirisk erfaring tilsier at matvarer som importeres med bakgrunn i tollkvoter påvirker markedspris og omsatt mengde. Alt annet likt, øker matvareimport det samlede innenlandske tilbudet og resulterer dermed i større etterspørsel til en lavere markedspris. Tollkvoter som ikke utnyttes har ingen direkte innvirkning på markedet.

Når en skal vurdere effekten av tollkvoter må en se på:

- Kvotens størrelse i forhold til markedet
- Fordelingsmekanismen og administrasjonskostnadene knyttet til denne
- Kvotetollen i forhold til importpris og hjemmemarkedspris
- Graden av konkurranse og markedsstrukturen i hjemmemarkedet

I hvilken grad utnyttede tollkvoter påvirker markedssituasjonen er et spørsmål som avhenger av mange faktorer. På generelt grunnlag kan følgende sies:

- Effekten på markedet øker med importen.
- Effekten på markedet øker med kvoteutnyttelsen.
- Effekten på markedet blir større dess mer homogen importvaren er i forhold til norskprodusert vare.
- Måten tollkvoten blir fordelt på, kan påvirke kvoteutnyttelsen.
- De ulike aktører i verdikjeden har trolig forskjellige interesser og strategier når det gjelder tollkvoter.

Kvantitative beregninger med prognosemodellen gir noen første indikasjoner med alle forbehold når det gjelder den teoretiske modellen og de empiriske dataene. De foreløpige resultatene tyder på at inntektstapet (for primærprodusentene og foredlingsindustrien) som følger av økte (utnyttede) tollkvoter blir mindre dersom en opprettholder prisen (ved å redusere innenlands produksjon) framfor å opprettholde innenlands produksjon (ved å redusere prisen). Resultatene viser også at det er fjørfe- og svinesektoren som har størst utfordringer i forhold til å skulle øke tollkvotene.

De sektorene hvor en allerede i dag kan se effekter av tollkvoter og annen import er på ost og enkelte kjøttprodukter. I ostemarkedet blir omkring 10 prosent av norsk kon-

sum importert, men det har foreløpig ikke gitt seg utslag i norsk prisnivå. For salami har importen økt kraftig i det siste, og her har det norske prisnivået blitt påvirket.

Tollkvoter virker sammen med andre importordninger, og det interessante poenget er den totale importen og virkningen av den på det norske markedet. Vi må derfor se tollkvotene i sammenheng med ordningen med utenlands bearbeiding, GSP-ordningen, RÅK-ordningen, EØS-avtalen og administrativ nedsettelse av tollsatsene. Totalt sett bidrar økt import til en svekking av grensevernet. Allerede i dag er vi oppe i en importandel på omkring 10 prosent for ost, storfekjøtt og salami.

Økt import uten kontroll kan virke forstyrrende på muligheten til å drive markedsregulering på den måten vi gjør i dag og på muligheten til å oppnå målprisene. Det eksisterer et nivå hvor totalimporten får store konsekvenser for det norske markedet. Dette gjelder både i forhold til at importen gir virkninger for norsk produksjon og prisnivå, men også i forhold til mulighetene for å drive markedsregulering i Norge slik vi gjør per i dag. Kontroll med førstehåndsutbudet er sentralt i den norske markedsreguleringen. Å fastslå nøyaktig hvor dette nivået ligger er imidlertid en vanskelig oppgave hvor mange forhold spiller inn bl.a. markedssituasjonen for det enkelte produktet. En må i så fall gjøre konkrete vurderinger for hvert enkelt produkt og en må anta at det er store variasjoner fra produkt til produkt og fra sektor til sektor.

Administrasjon av tollkvotene er et viktig element i forhold til effekten på hjemmemarkedet, og den er derfor blinket ut som et forhandlingstema i Doha-runden. Norge bruker bl.a. et auksjonssystem for å fordele mange av tollkvotene fordi myndighetene mener det er en rettferdig måte å fordele kvoterenta på. I WTO-sammenheng er det imidlertid reist spørsmål ved legaliteten i denne praksisen.

1 Innledning

1.1 Formal og problemstilling

Formålet med dette notatet er å belyse mulige effekter av økte tollkvoter¹ på det norske markedet. Problemstillingen er sentral i de pågående WTO-forhandlingene hvor den er knyttet til diskusjonen rundt sensitive produkter og til muligheten for generelle krav om økning i markedsadgang gjennom tollkvoter. Muligheten for å definere produkter som sensitive ligger inne i julirammeverket og gir medlemslandene anledning til å unnta enkelte produkter fra de generelle tollreduksjonsforpliktelsene. Det vil imidlertid bli knyttet forpliktelser til de sensitive produktene i form av tollkvoter og redusert toll også for disse produktene. Grunnen til dette er at det å definere varer som sensitive produkter i henhold til julirammeverket ikke skal undergrave hovedprinsippet om at man skal ha vesentlig forbedret markedsadgang for alle produkter.

Det er blitt pekt på fra flere hold, og da spesielt industrien, at det ikke er gitt at det er mer fordelaktig å definere produkter/produktgrupper som sensitive, og dermed få tollkvoter, enn å forholde seg til generelle tollreduksjonsforpliktelser. Svaret på dette avhenger i stor grad av hvordan den endelige avtalen på markedsadgang vil se ut. Spørsmålet er hvordan de generelle tollreduksjonsforpliktelsene utformes og hvor stor effekt de kan få.

Dersom konklusjonen er at tollkvoter kan ha svært negative konsekvenser for norsk landbruk og næringsmiddelindustri, vil det være viktig å få til en god avtale for regelverket knyttet til tollreduksjoner (bånd og formler). Kunnskap på dette feltet kan benyttes til å finne ut av hvilke produkter som faktisk er sensitive produkter og hvor det vil være uheldig å få økte tollkvoter.

Problemstillingen har to sider. For det første er det tollkvotene og effektene av dem i seg selv. Videre er det i forbindelse med forhandlingene en diskusjon om prinsippene som benyttes i forbindelse med administrasjonen av dem. Notatet starter med bakgrun-

¹ Tollkvoter kalles på engelsk Tariff Rate Quotas og forkortes gjerne med TRQ.

nen for problemstillingen og spesielt om sensitive produkter. Vi går så videre med å si noe om tollkvoter generelt og om tollkvotene Norge har i dag. Den viktigste delen av notatet omhandler dynamikken i markedet når en har tollkvoter. I henhold til økonomisk teori er det ekvivalens mellom tollkvoter og toll, dvs. at det alltid kan finnes en tollsats som har tilsvarende effekt (på pris og volum) som en gitt tollkvote. I litteraturen diskuteres det under hvilke forutsetninger tollkvoter og generelle tollsatser vil gi samme effekt. Vi drar i dette notatet opp den generelle teorien, for så å diskutere konkrete problemstillinger knyttet til toll og tollkvoter. Dette vil også belyses ved hjelp av en del case. Forholdet mellom tollkvoter og andre ordninger og problemstillinger rundt administrasjon av tollkvoter er egne tema.

1.2 Bakgrunn

I Uruguayrunden ble det lagt inn krav om å bevare eksisterende markedsadgang og å sikre en minimumsadgang gjennom tollkvoter (mer om dette i kapittel 1.4). Forhandlingene i den pågående runden er langt fra avsluttet, og krav om økning av tollkvotene med bakgrunn i slike argumenter kan dukke opp. Det kan også dukke opp krav om lavere toll innenfor de eksisterende kvotene.

I julirammeverket fra 2004 er det imidlertid nevnt et konkret område hvor tollkvoter vil være en sentral del av den kommende avtalen. Sensitive produkter var et nytt begrep som ble lansert, og det er fortsatt mye som er uklart rundt begrepet (se vedlegg 1 for hele teksten rundt sensitive produkter). Det skal forhandles videre om regelverket rundt sensitive produkter, og en forventer at en i disse diskusjonene ser på regelverket før det bestemmes rammer for antall sensitive produkter. Teksten er ikke bestemt på hvor mange sensitive produkter en kan få og hvilke kriterier dette skal bestemmes ut fra. Her snakkes det i forhandlingene om at en skal ta utgangspunkt i eksisterende tollkvoter, at en skal sette et tak på antall tollinjer eller at en kan bestemme antall sensitive produkter ut fra andre kriterier. Valget av hvilke og hvor mange sensitive produkter må ses i forhold til kompensasjonen i form av økte tollkvoter og tollreduksjon innenfor tollkvoten. Hensikten er uansett at avtalen totalt sett skal gi en vesentlig forbedret markedsadgang.

I Uruguayrunden definerte Norge i praksis alle tollinjer med kun 15 prosent tollreduksjon som sensitive gjennom at vi ønsket lavest mulig tollreduksjon på disse produktene. I dag må vi gjøre en ny vurdering av hva som er sensitivt. I forhandlingene må vi definere hva som er sensitivt for Norge som nasjon, men det er en politisk avveining å bestemme hva som skal defineres som sensitive produkter. Spørsmålet blir hva produktene er sensitive for og for hvem de er sensitive. Er det for eksempel primærproduksjon eller industrielt bearbejdede produkter som er sensitive, bestemte sektorer, grupper av produkter eller enkelte tollinjer? Det vil nok være uenighet om dette mellom ulike ledd i verdikjeden innenfor matsektoren. Det er heller ikke gitt å si at det er produkter som har lite luft i tollsatsene i dag som er mest sensitive kontra produkter som har mye luft i tollsatsene.

I forhandlingsprosessen er det flere åpne spørsmål i tillegg til de som er beskrevet ovenfor. Ett er om land med vanskelige produksjonsforhold, slik som Norge, kan definere flere produkter som sensitive enn andre land. Et annet spørsmål er hvilket siffernivå i tolltariffen sensitive produkter skal defineres ut fra. Videre er det et usikkerhetsmoment i hvor langt en kan gå i forhold til at landene selv kan få bestemme hvor mange produkter som er sensitive. Hvor store konsesjoner en må gi i forhold til toll innenfor kvoten er også uklart. En kan se for seg ulike løsninger slik at en for eksempel kan få en lavere kvote hvis en går med på en lav tollsats innenfor kvoten. Alt dette vil være en side ved de tekniske drøftelsene framover. Signalene hittil tyder på at sensitive produk-

ter blir tatt ut av de generelle tollreduksjonene innenfor de ulike båndene og at de i stedet blir behandlet i en egen boks.

Problemstillingen rundt sensitive produkter og tollkvoter blir dermed omdefineringen av produkter som sensitive representerer flere trusler enn muligheter for norske landbruksinteresser. Skal det ha noen hensikt å definere varer som sensitive, må det ligge en gevinst i dette i forhold til det generelle regimet knyttet til tollreduksjoner. Som det fremgår av teksten til julirammeverket, ble begrepet sensitive produkter innført som en konsesjon for å gi fleksibilitet i forbindelse med et generelt krav om størst kutt i høye tollsatser. Det er vanskelig å se for seg at man får en avtale som gir mulighet til å definere produkter som sensitive dersom dette ikke kan begrunnes med positive effekter for næringsinteresser i forhold til konsekvensene av det generelle regelverket. Spørsmålet er om status som sensitivt produkt viser seg å være fordelaktig for norske interesser, og eventuelt hva som skal til for at det skal være fordelaktig.

I et posisjonspapir fra G10-landene om behandlingen av non-trade concerns og sensitive produkter oppsummerer de sitt syn i følgende punkter:

- Medlemmene må selv få velge sine sensitive produkter
- Antallet skal være passende, ikke nødvendigvis begrenset
- Antallet må variere fra et medlem til et annet
- Økning i substansiell markedsadgang må veies opp mot produktets sensitivitet
- Elementer som bidrar til et balansert resultat: økning i tollkvoter, forbedringer i tollkvoteadministrasjonen og reduksjon eller eliminering av tollene innenfor tollkvoten
- Tilleggsriterier: forpliktelsen burde tilpasses den totale landbruksproduktimporten til medlemmet
- Økning i tollkvote og tollkuttet kan bli uttrykt i form av en gjennomsnittlig forpliktelse

1.3 Om tollkvoter

En tollkvote er definert som en toll i to lag (Skully 2001). I en gitt periode (gjerne ett år) benyttes en lav kvotetoll (toll innenfor tollkvoten) for et bestemt volum, og for det overskytende volumet innenfor perioden benyttes en høyere toll (toll over tollkvoten). Tollene innenfor kvoten er gjerne satt så lavt at den garanterer at det bestemte volumet blir importert. Tollene over kvoten er høyere enn tollene innenfor kvoten, men den må ikke nødvendigvis være prohibitiv.

Tollkvoter har i internasjonale forhandlinger gjerne blitt brukt som et første steg for å åpne tidligere lukkede markeder som gjerne er beskyttet av ikke-tariffære handelshindringer (NTBs – Non-Trade Barriers). De var også en sentral del av denne tariffiseringsprosessen i WTO-avtalen som ble resultatet av Uruguayrunden. Målsettingen er å omgjøre alle former for ikke-tariffære handelshindringer til toll som en lettere kan redusere senere. Gjennom WTO-avtalen har Norge 250 tollkvoter av de totalt 1 400 bundne tollkvotene i denne avtalen. Norge valgte å innrapportere tollkvotene på et lavt nivå i tolltariffen, mens andre valgte å gjøre dette på et høyere nivå. Det er årsaken til at Norge tilsynelatende har mange flere tollkvoter enn andre land. Fra og med 2004 er det imidlertid 60 reelle importkvoter for landbruksvarer hvorav 47 fordeles ved auksjon.

Myndighetene involveres til en større grad gjennom bruken av tollkvoter enn gjennom andre former for tollvern. Tollkvotene krever mye administrasjon både for å fordele dem og for å kontrollere når de er oppfylt.

Bruken av tollkvoter kan dokumenteres tilbake til 1839 gjennom en avtale mellom Belgia og Luxemburg om import av jern (Skully 1999). Tollkvoter var mye brukt i mel-

lomkrigsperioden og spesielt under depresjonen i 1931–32. Bruken falt imidlertid kraftig tilbake utover på 1930-tallet, og i 1937 var det kun Sveits som brukte tollkvoter. Etter andre verdenskrig kom de igjen i allmenn bruk bl.a. med EFs system for handelspreferanser for u-land (GSP).

I julirammeverket fra 2004 er det spesifikt nevnt at tollkvotene i forbindelse med sensitive produkter skal fordeles på MFN-basis. MFN (Most Favored Nations) er et ikke-diskrimineringsprinsipp i multilaterale handelsavtaler. Prinsippet ble nedfelt i GATT fra 1947, og det innebærer at alle partene i avtalen skal ha lik rett og mulighet til å benytte seg av de konsesjoner som gis. På norsk oversettes det gjerne med bestevilkårsbehandling.

Det er viktig å påpeke at en forpliktelse til å gi tollkvoter ikke kan direkte knyttes til faktisk import. Myndighetene kan ikke selv stå for importen, og WTO-avtalen kan ikke binde private aktører (importører). Det vil derfor alltid være mulighet for at en tollkvote ikke blir importert. Ut fra dette blir det sentralt å se på fordelingen av tollkvoter og graden av kvoteoppfyllelse.

1.4 Tollkvoter i Norge

Tollkvoter i dag

De største gruppene tollkvoter i forbindelse med Uruguayrunden, som Norge også fikk forpliktelser i forhold til, var kvoter basert på historisk og eksisterende markedsadgang (current access) og minimumsadgang (minimum access). I tillegg er det en rekke andre kvoter og ordninger for import av matvarer til Norge. De ulike kvotene beskrives nedenfor.

- *Videreføring av historiske importkvoter og etablering av tollkvoter for å opprettholde eksisterende markedsadgang* (current access) fra basisperioden (1986–88). Dette er kvoter Norge hadde på historisk grunnlag. I henhold til WTO-avtalen er det faste tollkvoter, dvs. at de ikke øker fra år til år. Disse tollkvotene består for Norges del blant annet av sauekjøtt fra Island, kjøtt for varemesser, ost hovedsakelig fra EU, vilt og høy. Current access-kvotene gjelder for Norges del blant annet kornimporten, som var forholdsvis stor i basisperioden, samt et stort antall mindre kvoter. Til sammen oppga Norge i underkant av 240 tollkvoter i bindingslistene fra Uruguayrunden, basert på historisk import og current access.
- *Minimumsadgang* (minimum access) beregnes som en andel av totalt konsum i landet i basisperioden 1986–1988. Minimumsadgang ble lansert under Uruguayrunden for å åpne opp tidligere stengte markeder, dvs. der man hadde svært høye tollsatser eller kvantitative restriksjoner. Forpliktelsene knyttet til tollkvoter og minimumsadgang var å garantere markedsadgang som gikk fra 3 til minimum 5 prosent av nasjonalt konsum av varen i basisperioden 1986–1988, i løpet av gjennomføringsperioden på 6 år (1995 til 2000). Det vil si at denne tollkvoten øker fra år til år i gjennomføringsperioden. Norge har minsteimportkvoter for smør, storfekjøtt, svinekjøtt, sau/geitekjøtt, fjørfekjøtt, egg og kål.

I tillegg til disse tollkvotene finnes det flere andre kvoter, noen av disse er bundet i avtalen fra Uruguayrunden, andre ikke. Blant disse er GSP-kvoter (Generalized System of Preferences). Det vil si kvoter under ordninger om handelspreferanser overfor utviklingsland. Disse importkvotene er faste og har ingen toll. GSP-kvotene omfatter hermetisk kjøtt (bl.a. skinke, tunge og corned beef), noe grønnsaker og honning. GSP-ordningen omfatter videre generelle tollpreferanser for utviklingsland, nærmere bestemt toll- og kvotefri import fra MUL-land (minst utviklede land) og nedsatte tollsatser for andre utviklingsland. GSP-

ordningen er en frivillig og ensidig ordning som er opprettet for å bedre utviklingslandenes markedsadgang. Ordningen er dermed ikke bundet i Uruguayrunden. Den er videre omfattet av en sikkerhetsmekanisme som gjør at det er visse kvantitative begrensinger på import gjennom denne ordningen. Nåværende norske GSP-ordninger skal gjennomgå i 2005. Gjennomgangen skal ses i sammenheng med pågående WTO-forhandlinger.

Norge har en bilateral avtale om tollkvoter med EU i forbindelse med EØS-avtalen (Artikkel 19). Størrelsen på disse tollkvotene reguleres jevnlig gjennom forhandlinger, og vil på sikt utvides. Disse tollkvotene er tollfrie. Tollkvotene som er regulert av denne avtalen er blant annet på 800 tonn kjøtt (svinelever, skinker, pølser og kjøttboller), 4 000 tonn ost (økt fra 2 560 tonn i 2003), grønnsaker/frukt/bær, såfrø og diverse andre produkter. I tillegg til at EU har tollfrie kvoter inn til Norge, har Norge gjennom denne avtalen tollfrie eksportkvoter til EU. Neste gjennomgang i henhold til EØS-avtalens artikkel 19 vil trolig skje i 2005.

Norge har også en bilateral avtale med Island om en tollkvote på 600 tonn lamme-kjøtt. Bundet tollsats her er svært lav (2,40 kr/kg), og kvoteutnyttelsen lå i 2002 og 2003 på mellom 50 og 60 prosent.

For korn ble det i forbindelse med innføringen av ny markedsordning i 2001 innført et kvotesystem for korn, oljefrø og karbohydratråvarer til kraftfôr. For matmel, proteinråvarer og fett til kraftfôr ble det ikke gjort endringer i tollvernet. Tollvernet består dermed både av administrering av tollkvoter og administrering av generelle tollnedsettelse. For korn, oljefrø og karbohydratråvarer gis det redusert toll *innenfor* kvotene, mens tollsatse- ne for øvrig settes til bundet WTO-nivå. Tollkvotene fastsettes slik at de supplerer det norske markedet og markedsbalanse kan oppnås, dvs. at forbruket tilsvarer norsk produksjon og supplerende import, og at omsetningen kan skje til de priser som er avtalt i jordbruksavtalen. Kvote-tollen settes dermed til et nivå som gjør at man kan ta ut målpris.

Norge har også egne ordninger med tollfrie tollkvoter og individuelle tollnedsettelse til konservesindustrien for å stimulere til innenlands produksjon av frukt, bær og grønnsaker. For enkelte råvarer, slik som rødkål, rødbeter, erter, bønner og en rekke fryste grønnsaker og frukter, innrømmes det kun individuelle tollnedsettelse i helt spesielle tilfeller. For andre råvarer, slik som sukkererter, stangselleri, kirsebær, rips og en rekke fryste bær, innvilges det nedsatte tollsats for et halvt år av gangen. For jordbær, bringebær og solbær er det tollfrie tollkvoter som trappes ned over 5 år fram mot 2008. (SLF 2005)

Kvotetoll

Kvotetollen ble så langt vi kjenner til ikke gjenstand for særskilte forhandlinger under Uruguayrunden. Landene måtte imidlertid notifisere kvotetollen i avslutningen av forhandlingene, en notifisering som måtte godkjennes av de andre medlemslandene i WTO.

I forbindelse med kvotene for eksisterende markedsadgang var Norge forpliktet til å sette toll for disse varene til bundet 2000-nivå umiddelbart, dvs. med virkning fra 1995. Dette ville ha betydd opprettelse av tollkvoter for eksisterende markedsadgang, med en kvotetoll tilsvarende bundet 2000-toll. Imidlertid slapp man å opprette slike tollkvoter da Stortinget våren 1995 vedtok at år 2000-tollsatsene (de ordinære/bundne tollsatsene) skulle innføres allerede fra 1. juli 1995 og ikke over 6 år.

For Norges del varierer bundet toll for minimums-adgangskvotene mellom 17 og 40 prosent av bundet tollsats. For smør er kvotetollen 17 prosent av bundet tollsats, mens egg og kål har 40 prosent av bundet toll. De resterende tollinjene med minimums-adgangskvoter har en kvotetoll på 37–38 prosent av bundet toll (se tabell 1.1). Disse tollsatsene er oppgitt i Norges bindingslister og dermed akseptert av WTO. De fleste av minsteimportkvotene for Norge har til nå ikke vært fylt opp. Dette er mulig uten å pådra seg straffereaksjoner siden forpliktelsene ligger i at det skal legges til rette for slik import og at importen (eller mulighet for import) skal skape konkurranse/prispress.

Notifisering til WTO

Minsteimportkvotene notifiseres til WTO. I tillegg notifiseres kvotene for historisk import og eksisterende markedsadgang der tollsatsene ligger under bundet tollsats. Kvoten for eksisterende markedsadgang der tollsats er lik bundet 2000-tollsats notifiseres ikke. Grunnen til dette er at man for disse tollinjene har et «tariff-only» regime, dvs. at Norge oppfylte sine forpliktelser per definisjon ved å innføre bundet 2000-toll for disse tollinjene. Import av lammekjøtt fra Island (bilaterale avtale) og ost fra EU (Artikkel 19), som har en betydelig lavere tollsats enn bundet 2000-toll, og som er bundet i Norges bindingslister, notifiseres ikke til WTO. Annen import som er regulert gjennom bilaterale avtaler, som avtale med EU/Artikkel 19 notifiseres ikke til WTO. Korn/oljefrø og import gjennom GSP notifiseres heller ikke til WTO. Artikkel 19-import, GSP og kornimporten er heller ikke bundet av forpliktelser til WTO.

I tabell 1.1 presenteres minsteadgangskvotene som notifiseres til WTO og utvikling i tildelt kvantum (gjennom auksjon) fra Uruguayrundeavtalen trådte i kraft og frem til 2004. Vi ser at det for alle kvotene, bortsett fra for kål, er tildelt hele eller nesten hele tollkvoten i 2004. Dette sier imidlertid ingenting om hvor mye som faktisk er importert. Dette presenteres i tabell 1.2.

Tabell 1.1 Minsteadgangskvoter: kvote og tildelt kvantum (1995–2004)

	1995	1997	1999	2000	2002	2003	2004
Storfe kjøtt, fryst:							
- kvote	181	542	903	1084	1084	1084	1084
- tildelt (som % av kvote)	83 (8)	433 (40)	244 (23)	307 (28)	1084 (100)	1084 (100)	1084 (100)
Svine kjøtt, fryst:							
- kvote	230	691	1151	1381	1381	1381	1381
- tildelt (som % av kvote)	34 (2)	75 (5)	1150 (83)	1135 (82)	1381 (100)	1381 (100)	1381 (100)
Sau/lam:							
- kvote	34	103	172	206	206	206	206
- tildelt (som % av kvote)	0	2 (1)	166 (81)	206 (100)	206 (100)	206 (100)	206 (100)
Kjøtt av høns							
- kvote	116	158	200	221	221	221	221
- tildelt (som % av kvote)	0 (0)	0 (0)	6 (3)	34 (15)	221 (100)	221 (100)	221 (100)
Kjøtt av kalkun							
- kvote	116	158	200	221	221	221	221
- tildelt (som % av kvote)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	221 (100)	221 (100)	221 (100)
Kjøtt av ender							
- kvote	116	158	200	221	221	221	221
- tildelt (som % av kvote)	0 (0)	7 (3)	37 (17)	24 (10)	221 (100)	221 (100)	221 (100)
Smør							
- kvote	366	450	533	575	575	575	575
- tildelt (som % av kvote)	0 (0)	65 (11)	181 (31)	225 (39)	575 (100)	575 (100)	557 (97)
Høseegg							
- kvote	626	894	1161	1295	1295	1295	1295
- tildelt (som % av kvote)	0 (0)	181 (14)	77 (6)	102 (8)	1295 (100)	1295 (100)	1256 (97)
Hvitkal							
- kvote		67	112	134	134	134	134
- tildelt (som % av kvote)		5 (4)	11 (8)	0 (0)	30 (22)	0 (0)	40 (30)
Rødkal							
- kvote		67	112	134	134	134	134
- tildelt (som % av kvote)		5 (4)	11 (8)	0 (0)	90 (67)	0 (0)	50 (37)

Kilde: SLF

Kvotenyttelse

Kvotenyttelsen er sentral for hvordan tollkvotene virker på markedet. Kvotenyttelsen i Norge er i dag varierende. Kvotenyttelsen skal som regel avspeiles i prisen på tollkvotene. I tabell 1.2 viser vi tildelingsprosent ved auksjon, kvotepris og kvotenyttelse for minsteadgangskvoter for 2002 og 2003. Her ser vi at kvoteprisen for enkelte varer er høy der kvotenyttelsen er høy, men denne sammenhengen er ikke entydig.

Tabell 1.2 Minsteadgangskvoter: tildelingsprosent, kvotepris og kvoteutnyttelse (2002 og 2003)

	2002			2003		
	Tildelt %	Kvotepris kr/kg	Kvote-utnyttelse %	Tildelt %	Kvotepris kr/kg	Kvote-utnyttelse %
Storfekjøtt, fryst	100	1,13– 1,16	80	100	6,20 – 6,22	98
Svinekjøtt, fryst	100	0,01 – 0,10	0	100	0,01	100
Sau/lam, fryst	100	0,61 – 0,66	26	100	2,00 – 2,05	43
Kjøtt av høns	100	0,01	2	100	0,01	5
Kjøtt av kalkun	100	0,01	0	100	0,01	0
Kjøtt av ender	100	0,01	12	100	0,01 – 0,02	24
Smør	100	0,01	52	100	0,01	49
Hølseegg	100	0,01 – 0,02	19	100	0,01 – 0,02	13
Hvitkal	22	0,01	0	0	-	0
Rødkal	67	0,01	0	0	-	0
Kalkunrullade	100	0,02 – 0,03	35	100	0,55 – 0,70	100

Kilde: Finansdepartementet og SLF

Tabellen viser at det er stor variasjon i kvoteutnyttelsen. Det er individuelle årsaker til at den varierer fra produkt til produkt og fra marked til marked. Når vi skal vurdere effektene av tollkvoter i framtida, er det vanskelig å kun se på erfaringene vi har per i dag. Dagens tollkvoter er lave i forhold til totalmarkedet for aktuelle varer, og kvoteutnyttelsen er varierende.

1.5 Binding av toll eller tollkvote

I forhandlingene binder man i realiteten et element som man senere ikke kan endre når markedssituasjonen endrer seg. Avgjørelsen om en skal foretrekke generelle tollreduksjoner tas på basis av kortsiktige og langsiktige vurderinger av markedssituasjonen når en skal levere sine bindingslister. Dersom en generell tollreduksjon vil føre til at importvernet for produktet blir borte, kan det være aktuelt å definere produktet som sensitivt og heller få inn en begrenset mengde gjennom en tollkvote. I noen tilfeller kan imidlertid det å fastslå om importvernet er truet være vanskelig på grunn av kortsiktige og langsiktige svingninger i verdensmarkedsprisen.

Ved fastsetting av tollsatter binder man et maksimalt tillegg til importprisen i prosent eller kroner. Når tollsatsen ikke er prohibitiv, vil endringer i verdensmarkedsprisen slå direkte inn på det norske prisnivået. Går verdensmarkedsprisen ned, får vi et lavere prisnivå i Norge. Dersom verdensmarkedsprisen øker, kan en teoretisk komme i en situasjon hvor norsk produksjon igjen er beskyttet.

En kan tenke seg en situasjon hvor tollsatsen fører til at prisen på import blir høyere enn prisen på norsk produksjon, men at den ikke er prohibitiv. I en slik situasjon kan en få import som fortrenger norsk produksjon, men som ikke konkurrerer på pris. I markedet for ost er vi per i dag i en situasjon hvor luften i tollsatsen er lav slik at der er mulig å få solgt produkter som importeres til full toll. Produkter i en slik situasjon er våre for svingninger i verdensmarkedsprisen. Norge har imidlertid mulighet til å redusere virkningen av endringer i verdensmarkedsprisen da vi både har bundet prosent- og krone-tollsatsen. Vi kan, i hht. gjeldende WTO-avtale, til en hver tid kan benytte den tollsatsen som gir best beskyttelse. I en slik situasjon er det ikke gitt å si om det tjener norske

landbruks- og industriinteresser best å akseptere generelle tollreduksjoner eller tollkvoter.

Ved innføring av tollkvoter binder en kvantumet som til enhver tid må forventes innført til det norske markedet, og vi er beskyttet mot import av et større volum enn dette. Endringer i norsk forbruk vil i en slik situasjon påvirke den relative andelen til norsk produksjon. Et økt norsk forbruk vil sannsynligvis øke den ekvivalente tollsatsen og redusere effekten av importkvoten. Et redusert norsk forbruk vil føre til relativt sett lavere norsk produksjon og lavere beskyttelsesgrad.

2 Dynamikken i markedet

2.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi først se på sentrale egenskaper ved tollkvotesystemet som utgangspunkt for å drøfte problematikken rundt tollkvoter. Vurderingene er basert på dagens situasjon, økonomisk teori og antagelser om framtiden. Det vil i denne sammenhengen være viktig å skille mellom virkninger for ulike aktører:

- Primærprodusenter
- Foredlingsindustrien
- Dagligvarehandelen
- Forbrukeren

Videre ser vi på det teoretiske rammeverket rundt toll, tollkvote, pris og volum. Hoveddiskusjonen går rundt forhold som fordeling av tollkvoten og hvilken betydning dette har. Her ser vi spesielt på aktørenes hensikter og hvilke produkter som importeres.

2.2 Egenskaper ved tollkvotesystemet

Det sentrale i dette kapitlet er hvordan tollkvotene kan påvirke det norske markedet. De sidene ved tollkvotene som er interessante i denne sammenheng er:

- Kvotens størrelse i forhold til markedet. For gitt importkostnad vil tollkvotens størrelse avgjøre påvirkningen på innenlandsk importkonkurrerende produksjon.
- Fordelingsmekanismen: Råderett over tollkvoter representerer potensielle verdipapirer for innehaveren. Fordelingen av tollkvotene er derfor avgjørende for effektene for aktørene. Fordelingen av tollkvoter kan skje via ulike former for prising for eksempel gjennom auksjonering, eller ved tildeling på basis av spesielle kriterier ved potensielle importører (som tollkvoter basert på historisk import). Ved auksjon vil auksjons-

prisen under såkalt perfekt konkurranse vise hva som er ekvivalent tollsats på tollkvoten. I så fall vil summen av importpris, kvotetoll, evt administrasjonsavgifter og håndteringskostnad gi samlet importkostnad lik innenlandsk engrospris for identisk vare. Tildelte tollkvoter kan videre være omsettelige eller uomsettelige. Maksimal importkvote per importør avhenger både av tollkvotens totale størrelse og fordelingen av tollkvoten. Maksimal importkvote vil påvirke ønsket om å utnytte tollkvoten hos produsentene/foredlingsleddet. Avhengig av type produkt vil i mange tilfeller små kvantum (som følge av små tollkvoter) være uinteressante å introdusere på markedet. Kostnadene knyttet til administrasjon vil være høye og det kan gjøre det vanskeligere å ha en kontinuerlig tilstedeværelse på markedet. Et sentralt spørsmål er derfor hvor stor tollkvoten må være for å være attraktiv.

- Kvotetoll i forhold til importpris og hjemmemarkedspris. Importpris pluss kvotetoll, samt håndteringskostnader ved import og eventuell kvotepris ved auksjon, gir samlet norsk innkjøpspris på importert vare. Kvotetollens størrelse er avgjørende for hvor stor effekt tollkvoten/importen kan få på det norske markedet. I de fleste sammenhenger vil imidlertid kvotetollen være så lav at den ikke er prohibitiv i forhold til det norske markedet, dvs. at importpris pluss kvotetoll ligger klart under innenlandsk engrospris.

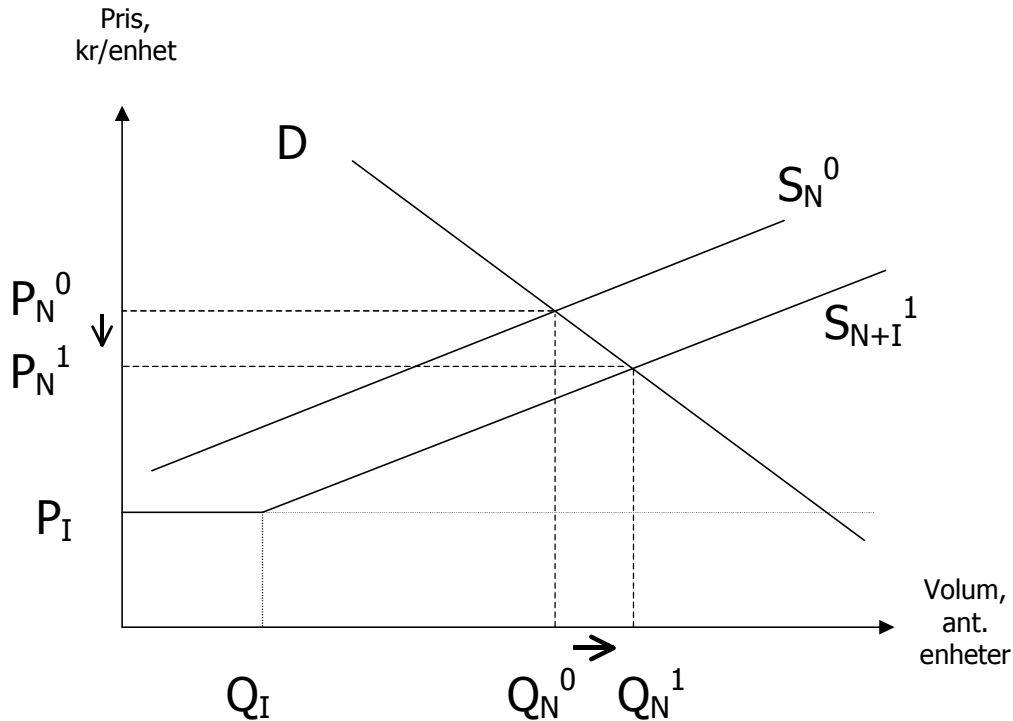
Utnyttelsen av tollkvoten i prosent vil være en konsekvens av de egenskapene som er nevnt ovenfor. Utnyttelsen sier noe om hvor attraktiv tollkvoten er for aktørene. En lav utnyttelse av tollkvoten kan også bety at de/den som kjøper eller får tildelt tollkvoten gjør dette enten for hindre import av det aktuelle produktet, ved kun å sitte på tollkvoten men ikke faktisk importere, eller for å ha en opsjon til å importere dersom markedsforholdene skulle endre seg. Ved en tilpasning med omsettelighet eller auksjonering av tollkvoter, vil det normalt forventes at tollkvoter som prises positivt også vil bli utnyttet.

2.3 Kvotens pavirkning pa pris og kvantum

Under bestemte forutsetninger vil det være ekvivalens mellom toll og tollkvoter; dvs. til enhver tollkvote finnes det en tollsats med ekvivalent effekt, gitt at det er frikonkurranse i markedet. De fire avgjørende spørsmål for effekten av tollkvote kontra redusert tollbeskyttelse er dermed:

- grad av konkurranse i markedet
- forholdet mellom kvotetoll og ordinær tollsats
- fordelingen av tollkvotene
- administrasjonskostnadene

I økonomisk teori kan virkninger av tollkvoter beskrives på en relativt enkel måte. Forutsetningene for dette er at en antar perfekt konkurranse i markedet og at importproduktet er fullt substituerbart med de eksisterende produktene i markedet, dvs. at en handler med like eller homogene produkter. Vi kan illustrere dette gjennom en figur:



Figur 2.1 Tollkvoters virkning på pris og volum i innenlandsmarkedet

Resultatene her forutsetter, som presisert ovenfor, homogene produkter og fri konkurranse på det norske markedet. Tollkvoten reduserer både norskprodusert mengde og pris. 0-alternativet viser pris og kvantum før tollkvote. P_I viser prisnivået for importen innenfor tollkvoten som inkluderer verdensmarkedsprisen og kvotetollen. Tilbudsfunksjonen forskyves til høyre ved hjelp av tollkvoten, tilsvarende mengden av tollkvoten (Q_I). 1-alternativet gir ny pris og totalt omsatt kvantum i det norske markedet. Norsk produksjon går tilbake, og blir dersom opprinnelig tollsats er prohibitiv, lik volum $Q_N^1 - Q_I$. Grunnen til dette er økt forbruk grunnet prisreduksjon, men det økte forbruket er mindre enn importkvoten. Norsk produksjon taper dermed markedsandel. Prisen til forbruker går ned.

2.4 Drivkreftene og virkningen på markedet

Med utgangspunkt i den generelle teorien ovenfor vil vi i det videre drøfte forutsetningene for teorien anvendt på de mer konkrete utfordringene en står overfor i det en tollkvote får effekt i et marked. Vi vil her diskutere hva som kan forekomme av langtidseffekter i det norske markedet, effekten av import av ikke-homogene produkter og mer generelt se på dynamikken i et markedet som ikke er preget av perfekt konkurranse.

2.4.1 Fordeling og disponering av tollkvoten

Hvem som disponerer tollkvoten er et sentralt spørsmål som definerer hvilken virkning tollkvoten har for markedet i Norge. Dette spørsmålet relaterer seg til administrasjon av tollkvotene. Temaet administrasjon av tollkvotene er en del av de pågående WTO-

forhandlingene, og Norge kan risikere å måtte endre sitt administrasjonssystem. Vi kommer tilbake til denne diskusjonen i kapittelet om administrasjon av tollkvoter. I det videre diskuterer vi implikasjonene ut fra hvem som disponerer tollkvotene uten å gå inn på hvordan de har ervervet seg kvotene i utgangspunktet.

Ideelt sett vil auksjoner og omsettelige tollkvoter prise kvoten til den ekvivalente tollen, dvs. at pris på importert vare blir lik ny norsk pris. Her ligger det imidlertid begrensninger i konkurransedynamikken. I Norge har vi i dag et system med auksjon av tollkvotene, men auksjonene fungerer neppe i henhold til teorien i et marked med imperfekt konkurranse.

2.4.2 Prisstrategien til den som disponerer tollkvoten

Det neste spørsmålet er hvilke hensikter den som besitter tollkvoten har. Vedkommende vil i realiteten bestemme nøyaktig hvilke produkter som importeres og hvilken prisstrategi som legges i markedet. Her vil konkurranseforholdene på det norske markedet både i og mellom foredlingsindustrien og dagligvarebransjen være avgjørende. Hvilket ledd i verdikjeden som kontrollerer importen vil være utslagsgivende for om det norske prisnivået drives ned eller om det opprettholdes. Spørsmålet blir om importøren er villig til å senke prisen så mye som mulig, eller om han benytter muligheten til å ta ut ekstra profitt innenfor det høye norske prisnivået.

Målsettingen for industrien er å importere råvare selv for å få verdiskapingen i Norge. Dagligvarekjedene ønsker å importere ferdigvarer til en så lav pris som mulig. Spesielt er sammenhengen mellom markedsandeler for dagligvaregrupperinger og kvotens størrelse et usikkerhetsmoment. Næringen frykter at en kjede, gjennom auksjonene, får hånd om hele tollkvoten og kan dekke hele sitt behov for produktet gjennom denne importen. I neste omgang kan dette bidra til et større prispress på den norske produksjonen. Et slikt scenario kan en kun se for seg dersom en også legger til andre forutsetninger om spesielle sider ved produktet eller at leverandørene velger å gi etter for et press under usikkerhet om hva framtiden kan bringe.

En annen mulig strategi er at den som har kontroll over tollkvoten sikrer seg den for hindre import av det aktuelle produktet. Vi kan si at de sikrer seg råderetten uten å faktisk importere. En slik strategi kan brukes av produsent- eller leverandørsiden for å sikre bruken av norske råvarer. Strategien vil imidlertid være problematisk på sikt fordi tollkvoteutnyttelsen registreres av internasjonale organ, og underforbruk av tollkvoten kan brukes mot norske landbruksinteresser og administrasjonssystemet for tollkvotene i en senere sammenheng.

Vi kan se for oss en situasjon hvor import på tollkvoten brukes som en utløsende faktor som fører til import av produkter til full toll. En slik subsidiering av importen kan skje uansett dersom noen har midler som de ønsker å bruke på dette. Import via tollkvoter gjør det imidlertid mer interessant å importere til full toll fordi markedet da kan gjøre seg kjent med produktet til en lavere pris først. Det kan være flere grunner til at importører velger denne strategien. Fordelen ved å håndtere et større volum kan være en av grunnene, kontinuerlig tilstedeværelse og posisjonering i markedet kan være en annen. Det er imidlertid størst sannsynlighet for en slik utvikling for produkter hvor det er lite luft i tollsatsen slik at de produktene som importeres til full toll ikke blir urimelig mye dyrere enn norske produkter.

2.4.3 Hvilke typer produkter tollkvoten disponeres til

I forrige kapittel diskuterte vi mulige prisstrategier den som importerer en tollkvote kan velge. Her vil vi gå inn på effekten av hvilken type produkt som importeres. I bunn og

grunn handler denne diskusjonen om på hvilken tollinje og på hvilket nivå i tolltariffen tollkvoten havner på. Vi vil her ta for oss følgende sider ved produktene:

- Homogene eller heterogene
- Bulkvare eller småskala
- Råvare eller videreforedlet

Hvorvidt et produkt påvirker balansen i det norske markedet, avhenger først og fremst av grad av substituerbarhet i forhold til det som allerede tilbys i Norge. Homogene varer gir potensielt størst kortsiktig effekt på pris og volum i markedet. De vil presse ned norsk prisnivå og fortrenge norsk produksjon direkte. Heterogene varer vil i større grad bidra til å øke det totale norske markedet og de vil ha mindre effekt på prisen.

På meierimarkedet med import av ost er vi i en situasjon hvor det til en stor grad importeres heterogene produkter. En tar inn typer av oster som ikke produseres i Norge og bidrar dermed til å supplere det norske markedet.

Det er imidlertid glidende overganger mellom homogene og heterogene varer. To produkter kan være substituerbare i ulik grad, alt avhengig av hvilket markedssegment en sammenligner med. Det er derfor ikke lett å vurdere effekten av import av en vare.

En problemstilling som er relatert til dette er betydningen av at en vare er norskprodusert og at den er en merkevare. Norge har hatt en strategi hvor merking av opprinnelse har blitt stadig viktigere. Når en får reell import av alternative varer, vil en se hvor effektiv denne strategien i virkeligheten er. Dette er et betydelig usikkerhetsmoment blant drivkreftene.

For industrien vil en i praksis se hva satsing på leverandørmerkevarer har å bety i forhold til denne problemstillingen. Det er et åpent spørsmål om hvor mye beskyttelse det ligger i det å ha egne merkevarer for industrien. Spørsmålet må ses i sammenheng med dagligvarekjedenes ønske om å satse på egne merkevarer og med hvor de ønsker at disse skal produseres.

Den andre dimensjonen i denne problemstillingen er hvorvidt det importeres produkter det selges mye av i Norge (er i så fall homogene) eller det importeres produkter som selges i mindre skala (kan være både homogene og heterogene). Importeres det bulkvarer vil de trolig ha større virkning på det norske markedet og ikke minst den norske primærproduksjonen. Import av småskalavarer påvirker i mindre grad det norske markedet.

Et tredje poeng i denne sammenhengen er forholdet mellom import av råvare og videreforedlet vare. Det er i utgangspunktet ikke gitt at det er lett å si hva som virker sterkest inn på det norske markedet. Dersom foredlingsindustrien disponerer tollkvoten, kan de tenkes å foretrekke å importere råvare som de selv kan videreforedle. Dagligvarekjedene vil trolig foretrekke å importere ferdigvarer.

Vi kan også se for oss at import gjennom tollkvoter kan påvirke produkter på andre tollinjer som i utgangspunktet skulle vært beskyttet. Beskyttelse på en tollinje kan omgås gjennom endringer i resepter og overgang til en nærliggende tollinje hvor en har import gjennom tollkvote. Dette er ikke en omgåelse av regelverket men et utslag av at regelverket ikke er vanntett. Slike smutthull kan en ikke utelukke, og de blir lettere å anvende jo mer fininddelt tolltariffen er. Problemstillingen er imidlertid den samme både når en benytter toll og tollkvoter.

Volummessig vil all import som oftest være til ugunst for norsk primærproduksjon. I noen tilfeller kan produkter imidlertid vekke interesser for norsk produksjon og utvide det norske markedet. I slike tilfeller kan en se for seg at den norske produksjonen opprettholdes absolutt, men at den relativt sett blir lavere i forhold til importen.

Et fellestrekk ved de tre ovenstående dimensjonen er at de retter fokuset mot endringer i preferanser hos forbrukeren. Gjennom importen blir de introdusert for nye produkter og merkevarer. Spørsmålet vil da først være om de vil kjøpe importert vare til

eventuelt lavere pris. På sikt vil det være et spørsmål om dette relativt sett svekker eller styrker tilliten til norskprodusert vare. Dersom tilliten relativt sett svekkes kan dette gi langsiktige negative virkninger for norsk industri.

2.4.4 Strategier og interesser

Med bakgrunn i de nevnte dimensjonene ved besittelsen av kvotene, prisstrategier og hvilke typer produkter som importeres, vil vi her gjøre en oppsummering og vurdering av hvilke strategier de ulike leddene i verdikjeden har i forhold til bruken av tollkvoter. Primærprodusenten vil være interessert i minst mulig import og bruk av tollkvoter fordi import i hovedsak vil fortrenge norsk produksjon når den kommer inn til lavere priser. Import av heterogene småskalaprodukter kan imidlertid være til gunst for primærprodusentene fordi det er produkter som ikke lages i Norge som kan være med på å øke det norske matvaremarkedet og dermed også interessen for norske produkter.

Foredlingsindustrien vil primært være interessert i å importere råvarer for å kunne gjøre foredlingen i Norge. Slike innsatsfaktorer kan være råvarer av spesielle kvaliteter men også standard råvarer som produseres i Norge. Alternativt vil de foretrekke import av heterogene ferdigvarer fordi de ikke vil konkurrere direkte med deres egne produkter. Foredlingsindustrien kan også ønske å opprettholde prisnivået til forbruker og ta ut profitt. Interessene vil være avhengig av eierforholdet, hvor samvirkeforetakene også vil ta hensyn produsentenes interesser.

Dagligvarekjedene vil importere foredlet vare og gjerne homogene produkter. De ser denne muligheten som et ledd i å presse norsk prisnivå ned for å sikre effektiv og billig levering av matvarer. Vi kan også se dette i sammenheng med kjedenes samarbeid på nordisk og europeisk nivå hvor felles innkjøpsstrategier inngår.

Vi legger her til grunn at forbrukeren vil være interessert i matvarer til best mulig kvalitet for en billigst mulig penge. Import kan sikre et bedre produkt- og merkevareutvalg og potensielt lavere pris. Slike interessert kan sikres gjennom import av både råvarer og ferdigvarer, men ikke dersom importen hindres.

De ulike aktørenes strategier og interesser knyttet til import av matvarer gjennom tollkvoter oppsummeres i tabell 2.1 ved hjelp av illustrative eksempler for de ulike produktene.

Tabell 2.1 Aktørenes strategier og interesser knyttet til tollkvoteimport

Produkt	Eksempel	Produsent	Foredling	Dagligvare	Forbruker
Homogen, bulk, ravare	Fryst kjøtt	-	(+)	0	0
Homogen, bulk, foredlet	Gouda, indrefilet fra Brasil, deiger	-	-	+	(+)
Homogen, smaskala, ravare	Svin til spekeskinke	-	(+)	0	0
Homogen, smaskala, foredlet	Kalkunrullade	-	-	(+)	
Heterogen, bulk, ravare		(+)	+	0	0
Heterogen, bulk, foredlet		(+)	0	+	+
Heterogen, smaskala, ravare	Kjøtt av kalkun	+	+	0	0
Heterogen, smaskala, foredlet	Parmesan, feta, kalkunrullade	+	0	(+)	+

1) +: positiv interesse, (+): svak positiv interesse, 0: nøytral, -: negativ interesse.

Tabell 2.1 prøver å identifisere potensielle allianser og konflikter mellom de ulike aktørene. Dagligvarebransjen og forbrukerne synes generelt å være på samme linje, uansett hva slags produkt det måtte gjelde. Begge aktører er opptatt av at kvoteimport kan gi et økt matvarespekter for foredlede varer (selv om dette kan gå på bekostning av norsk primærproduksjon), men er nøytrale når det gjelder råvareproduksjon.

Foredlingsindustrien er prinsipielt positiv til import av matvarer som ikke fortrenger norsk råvareproduksjon, og dermed negativ til import av homogene, foredlede produkter som importeres enten som bulkvare eller som småskalaprodukt. På disse to produktene er industrien i en potensiell konflikt med dagligvarebransjen og forbrukerne.

Et kompliserende element er at foredlingsindustrien i seg selv kan ha ulike strategier og interesser i forhold til om den er produsenteid eller investoreid slik det fremkommer av parenteser rundt pluss tegnet i tabellen. Det forutsettes at den samvirkeorganiserte foredlingsindustrien er mer opptatt av å basere sin virksomhet på norsk råvareproduksjon enn tilfellet er for den investoreide foredlingsindustrien.

Primærprodusentene er negative til import av homogene produkter som direkte konkurrerer med deres egne produkter, mens de er (svakt) positive til produkter som har et potensial til å utvide totalmarkedet.

Samlet sett ser det i tabell 2.1 ut som om hele verdikjeden er nøytral eller positiv til import av heterogene produkter som utfyller norsk matvareproduksjon. Når det gjelder produkter som konkurrerer med norsk matvarer virker det som om det er en potensiell konflikt mellom de to første leddene i verdikjeden (produsentene og foredlingsindustrien) på den ene siden og de to andre leddene (dagligvarebransjen og forbrukerne). I noen grad er det også konflikt mellom produsentene og foredlingsindustrien.

2.5 Markedet for ost

For å belyse de problemstillinger og dimensjoner vi har diskutert så langt, vil vi først se på situasjonen i det norske ostemarkedet. Importen av ost kom i utgangspunktet i gang for å supplere det norske markedet med dessertoster som vi ikke produserte selv. De første tollkvotene fra 1970-tallet bestod derfor av 80 prosent dessertoster. Med økende totalkvote, har andelen som skal importeres av dessertoster gått ned. (Fordelingen er nå 70 prosent dessertost for Tine og 60 prosent for andre importører.)

Tabell 2.2 Oversikt over ostemarkedet i 2004¹⁾

	Tonn
Totalt norsk forbruk	61 060
Norsk produksjon for innenlandsmarkedet	54 700
- Tines produksjon	45 300
- Synnøve Findens produksjon	7 500
- Kavlis produksjon	1 900
Import	6 360
- EU-kvotest	4 000
- EFTA-kvotest	60
- Utenlands bearbeiding	800
- Import til full toll	1 500
Import i % av innenlandsmarkedet	10,4 %

1) Gardsoster og brunoster er holdt utenfor denne oversikten.

Kilde: Tines arsmelding, importstatistikk fra SSB og AC Nielsen.

Det norske totalforbruket er på om lag 61 000 tonn ost. Importkvoten fra EU og EFTA er totalt på 4 060 tonn. Importtallene viser imidlertid en import på 6 360 tonn ost. Av de 2 300 tonnene ut over kvoten importeres 800 tonn via ordningen med utenlands bearbeiding. 1 500 tonn ost tas inn til full toll. Tollsatsene for ost er ikke prohibitive. Importert hvitost utgjør dermed omkring 10,4 prosent av det norske markedet.

Den norske totalproduksjonen er imidlertid større, og vi eksporterer omkring 18 000 tonn. Denne muligheten blir også borte gjennom en ny WTO-avtale. Dette betyr uansett en kraftig nedgang i norsk osteproduksjon som kan forsterkes med en økning i tollkvotene.

Kvoten har hele tiden blitt fordelt etter historisk import med noe åpning for nye aktører. Det har vært diskusjoner rundt å endre administrasjonssystemet til auksjoner, men det har ikke blitt gjennomført. I dag er det 70 importører og som fordeler tollkvoter fra 633 til 1,2 tonn mellom seg. Tabell 2.3 viser eierne av de 15 største kvoteandelene. I tillegg kommer 55 andre importører som disponerer mindre andeler. Tallene over hvem som importerer viser at dagligvarekjedene disponerer de største delene av tollkvotene. Foreldingsindustrien disponerer kun omtrent 680 tonn. Makten over ostekvotene ligger med dagens administrasjonssystem hos dagligvarekjedene.

Tabell 2.3 Fordelingen av de største tollkvotene for ost i 2004. Tonn

Firma	EU kvote	EFTA kvote
Joh-system	633,3	5,4
Tine BA	575,6	
Oluf Lorentzen AS	573,9	30,9
Ica Distribusjon AS	373,6	2,7
Coop Norge AS	373,4	
Rema 1000 Norge AS	241,0	
Synnøve Finden ASA	108,0	
Joh. Weydahl AS	92,3	14,2
Asko Øst AS	77,2	
Smart Club ASA	56,7	
W. Troye Agenturer	52,0	6,8
Matcompaniet	33,2	
Carl Evensen Eftf	30,0	
O Kavli AS ¹⁾	29,3	
Alna Margarinfabrikk AS	25,9	
Arla Foods AS	25,9	
Total kvote	4 000,0	60,0

1) Kavli-systemet disponerer i realiteten en høyere kvote gjennom en rekke datterselskap.

Kilde: SLFs hjemmesider (http://www.slf.dep.no/iknowbase/FileServer/kvotetildeling_ost_EU_EFTA_2005.xls?documentID=3120).

Aktørene i meierimarkedet har spesielt fokus mot enkelte produkter og kategorier av produkter som det kan være aktuelt importere enten gjennom tollkvoter eller andre ordninger. Krafts produserer i dag Philadelphia gjennom ordningen med utenlands bearbeiding. Skivet hvitost og revet ost er andre produkter hvor en kan få import og gjerne under egen merkevare for dagligvaregrupperingene. Yoghurt er et RÅK-produkt som en ser en stadig økende import av selv om den i andel av totalmarkedet så langt er beskje-den. Spenningen knytter seg til om det blir import av homogene bulkvarer og til hvilke strategier de ulike aktørene har i forhold til merkevarebygging på lang sikt.

2.6 Markedet for kjøtt

Det er i denne sammenhengen interessant å se på markedet for kjøtt som er et stort og sammensatt marked. Virkningen av tollkvoter vil variere fra produkt til produkt og fra delmarked til delmarked. Vi starter her med å se på totalmarkedet for kjøtt før vi ser nærmere på enkelte markeder.

Tabell 2.4 Totalmarkedet for kjøtt i tonn og importandelen av forbruket i prosent

	2001	2002	2003	2004
Storfe: innenlands forbruk	87 860	87 092	88 990	91 163
- innenlands produksjon ¹⁾	84 954	83 251	82 397	84 351
- import ²⁾	5 720	6 169	9 219	9 521
- eksport	2 814	2 328	2 626	2 709
- importandelen	6,5	7,1	10,4	10,4
Sau/lam: innenlands forbruk	22 833	25 431	25 228	26 865
- innenlands produksjon ¹⁾	22 237	25 110	24 935	26 668
- import	788	920	852	823
- eksport	192	599	559	626
- importandelen	3,5	3,6	3,4	3,1
Svin: innenlands forbruk	110 960	106 369	110 007	111 755
- innenlands produksjon ¹⁾	108 756	104 018	106 039	113 510
- import	3 438	2 380	4 337	3 887
- eksport	679	345	197	3 805
- importandelen	3,1	2,2	3,9	3,5
Fjørfe: innenlands forbruk	44 706	46 501	50 809	53 893
- innenlands produksjon ¹⁾	44 466	46 351	50 700	53 687
- import	255	281	462	577
- eksport	15	131	353	371
- importandelen	0,6	0,6	0,9	1,1
Totalt alle kjøttslag: innenlands forbruk	269 724	268 668	278 016	286 532
- innenlands produksjon ¹⁾	263 220	262 321	266 881	279 235
- import	10 204	9 750	14 870	14 808
- eksport	3 700	3 403	3 735	7 511
- importandelen	3,8	3,6	5,3	5,2

1) Inneholder salgsproduksjon, hjemmeforbruk og lagerendringer.

2) Import av ferdigvare er omregnet til ravare kjøtt.

Kilde: Totalkalkylen NILF.

Vi tar utgangspunkt i 2004 og ser at det totale norske forbruket er om lag 286 500 tonn. Av dette er den norske produksjonen 279 200 tonn og importen på 14 800 tonn (uten grensehandelen). Dette gir en importandel på 5,2 prosent for det totale markedet. Importandelen er høyere på storfe og lav på for eksempel fjørfe. Den økende importandelen på storfe kan forklares med en vedvarende og økende underdekning av markedet

med norsk produksjon. Tollsatsene settes derfor ned administrativt for å dekke etter-spørselen i Norge.

Det er ulike markeder for kjøtt i Norge, og en kan for eksempel skille ut markeder for levende dyr, hele slakt, skåret vare, foredlet vare og sluttmarkedet. Slike markeder finnes for hvert enkelt kjøttslag. Effektene av tollkvoter kan være forskjellige for de ulike markedene. Inntektene fra et helt slakt er satt sammen av de ulike stykningsdelene som et slakt deles i og de ulike inntekspotensialene disse har. Forbrukeren er også vant til dette prisbildet hvor for eksempel lite bearbeidet vare som indrefilet er akseptert som dyr, mens bearbeidet vare som for eksempel pølser har en lav kilopris. Virkningen av import av kjøtt gjennom tollkvoter må derfor vurderes opp mot dette prisbildet. Import av ett produkt kan ha innvirkning på andre produkter gjennom at prisbildet forskyves.

Import av ett produkt kan dermed føre til prispress også på andre sorteringer for å gjenopprette tidligere relative forhold mellom priser. I verste fall kan tilliten til markedet bli redusert ved at forbrukeren ikke forstår hvorfor prisbildet er som det er. På den andre siden kan kjøtt blir sett på som billig (i motsetning til tidligere), og forbruket totalt sett kan øke.

Tabell 2.5 Bakgrunn for import av kjøtt i 2004 (tonn)

Ar	WTO-kvote (redusert toll)	Bilateral kvote for Island	MUL-import (null toll) ¹⁾	Totalkvote
Storfe	1 084		2 700	3 784
Svin	1 381			1 381
Sau	206	600		806
Sum	2 671	600	2 700	5 971

1) Dette er strengt tatt ingen tollkvote. Importen skjer gjennom GSP-ordningen hvor det er en sikkerhetsmekanisme som i praksis setter en grense for hvor stor importen til null toll blir. Den får dermed om lag samme virkning som en tollkvote.

Kilde: Gildes hjemmesider (http://www.gilde.no/om_oss/markedsregulering/) lastet ned 07.06.05.

På grunn av den hyppige bruken av administrerte tollnedsettelse i forbindelse med underskuddssituasjoner vil andelen import variere en del og vil ofte overstige begrensningene som ligger i kvotene. Andelen import vil være størst i perioder med underskudd i Norge. Import gjennom administrative tollnedsettelse i forbindelse med markedsreguleringen er relativt mye brukt i denne sektoren i forhold til andre sektorer i Norge.

For industrien kan det være positivt å få inn råvare for videreførdling i Norge fordi de får billigere råvare eller råvare av annen kvalitet. Her skiller kjøttmarkedet seg fra meierimarkedet i det at råvaren har ulik og til dels spesiell kvalitet. Gjennom tollkvoter kan man ta inn produkter som man vanligvis ikke får laget, som for eksempel råvare til spekeskinke som kvalitetsmessig kan konkurrere med skinke fra Sør-Europa. Industrien vil imidlertid også kunne ha behov for å importere råvare av ordinær kvalitet for å overleve, dersom de skal kunne konkurrere med import til reduserte tollsatser. Dette er i en situasjon hvor norske råvarepriser er betydelig høyere enn i landene vi importerer fra.

Utenlands bearbeiding - salami

Også i kjøttsektoren skjer det import via ordningen med utenlands bearbeiding. Produktene har i praksis hatt tilnærmet null toll, og en har ikke hatt kontroll med volumene som er importert. Importen har hatt en brå og kraftig økning de siste 1–2 årene. Det er i hovedsak salami og bacon (og i noe grad kjøttdeig) som er blitt importert via et smutt-hull i regelverket knyttet til utenlands bearbeiding.

Gjennom smutthullet i regelverket er det blitt importert et betydelig volum salami. I følge AC Nielsen var det norske forbruket av salami i dagligvaremarkedet 2 300 tonn i 2002 og 2 848 tonn i 2004. Det totale markedet er om lag 3 500 tonn når en inkluderer storhusholdningsmarkedet. En regner nå at om lag 12 prosent av totalmarkedet dekkes av import.

Prisbildet på importert vare er vanskelig å vurdere. Sammenligner en prisen på den importerte varen direkte med norsk pris i butikken, ligger importen opp til 30 prosent lavere enn norsk vare. Norske kjøttforskrifter har imidlertid fastsatt en annen og mindre fet oppskrift på salami enn den som produseres for eksempel i Danmark. I Norge er nå regelverket endret slik at en også her kan lage fetere salami som har billigere råvare. Grunnlaget for å produsere billigere norsk vare er dermed til stede. Regelverket for ordningen med utenlands bearbeiding er også endret med virkning fra 01.07.05 og innebærer en klar innstramning av ordningen i forhold til tidligere perioder.

Import av storfekjøtt

Som vi så av importstatistikken, øker importen av storfekjøtt relativt kraftig. Dette skyldes underdekning og stort behov i Norge. Vi importerer kjøtt på MUL-kvoten fra Botswana og Namibia. I tillegg kommer det en del import gjennom administrative tollnedsettelse. GSP-land, slik som Brasil, får gjennom dette en ekstra fordel fordi de i tillegg får en lavere tollsats gjennom GSP-systemet.

Import av fileter har i perioder presset ned prisen i Norge. Dette har ført til en forskyvning av prisbildet der fileter relativt sett er blitt billigere. Foredlede produkter (som pølser, kjøttpålegg) kan t.o.m. ha en høyere pris enn rent kjøtt.

Sauekjøtt fra Island

Vi har en bilateral tollkvote med Island på 600 tonn sau-/lammekjøtt som har eksistert siden 1964. Kvoten fordeles historisk slik at Norsk Kjøtt disponerer 70 prosent og andre 30 prosent av den. Kvotoutnyttelsen har imidlertid variert og har som regel ligget på 50–60 prosent. Norsk Kjøtt har i enkelte år betalt islendingene for ikke å motta deler av tollkvoten gjennom kommersielle avtaler. Det norske markedet har vært dekket gjennom norsk produksjon, og import ville gitt et stort overskudd i Norge. Dette er dermed et eksempel på at en kvote ikke utnyttes gjennom en form for betaling for å ikke utnytte den.

2.7 Beregninger med prognosemodellen

Prognosemodellen for kjøtt (Gustavsen & Sørensen 1996) er et verktøy for å analysere forbruksendringer som følge av prisendringer. Modellen kan bl.a. brukes til å beregne konsekvenser av endringer i målpriser for etterspørselen for kjøtt. I denne analysen brukes modellen omvendt²; nemlig ved å studere hvordan økte importkvoter kan påvirke prisnivået i Norge.

Formålet med beregningene er å illustrere mulige økonomiske konsekvenser av økte tollkvoter. Beregningene er ment å danne et utgangspunkt for en videre debatt. Måten prognosemodellen brukes på i denne analysen er ikke egnet til å prognostisere sannsyn-

² I prognosemodellen brukes prisendringer for å beregne etterspørselsendringer. I denne analysen brukes forbruksendringer for å beregne prisendringer. Denne «omvendte» bruk av prognosemodellen medfører at beregningsresultatene er svakere forankret, enn om en hadde brukt prognosemodellen «riktig».

lige effekter av en økning i tollkvotene. Til dette er det teoretiske og empiriske fundamentet for analysen for svak.

Tabell 2.6 viser de viktigste forutsetningene som ligger til grunn for beregningene. Forbruk, import og (produsent-)priser er tatt fra BFJ (2004) og gjelder for året 2004. Egenpriselasititeten³ er tatt fra Gustavsen og Sørensen (1996). Elastisitetene ble estimert med data på engrosnivå fra ca. 1980–1990. Prisene fra Totalkalkylen gjelder derimot produsentnivå. Implikasjonen av denne forutsetningen holder seg trolig innenfor beregningenes generelle feilmarginer. Videre sees bort fra eventuelle kryssprisindeffekter. I teorien vil f.eks. en endring av svinekjøttprisen påvirke etterspørselen etter storfekjøtt.

Tabell 2.6 Forutsetninger for beregningene

	Forbruk (mill. kg)	Import (mill. kg)	Pris (kr/kg)	Egenpriselasititet
Storfe	90,1	7,7	31,26	-0,72
Sau	25,4	0,6	27,91	-0,64
Svin	110,4	0,7	21,58	-0,38
Fjørfe	52,6	0	15,11	-0,39

Kilde: BFJ 2004. (forbruk, import, pris), Gustavsen og Sørensen 1996 (egen priselasititet).

Det er videre forutsatt at den nye importkvoten skal ligge på 10 prosent av forbruket, og at eksport ikke er mulig utover dagens kvanta. En slik økt importkvote vil utøve et press på markedet. Næringsmiddelindustrien vil da stå overfor (minst) to muligheter å tilpasse seg den nye situasjonen på:

- Redusere innenlands produksjon for å opprettholde prisnivået («Prisfast»)
- Redusere prisnivået for å opprettholde innenlands produksjon («Kvantumsfast»)

Tankegangen bak alternativene er å få markedet i likevekt igjen. Dette kan skje ved å redusere prisen slik at økt etterspørsel kompenserer for tollkvoter. Norsk produksjon vil da opprettholdes på samme nivå, men markedsandelen vil gå ned. Alternativt kan norsk produksjon reduseres i takt med økningen i importkvoter. På denne måten vil prisnivået kunne opprettholdes. Begge alternativer kan betraktes som ytterpunkter i en mulig tilpasningsstrategi. Det er trolig mer realistisk å forvente en kombinasjon av «prisfast» og «kvantumsfast», der en reduserer både pris og mengde.

Resultatet av beregningene vises i tabell 2.7.

³ Egenpriselasititet angir den prosentvise endringen i etterspurt mengde ved en 1 prosent økning i prisen. Den har vanligvis et negativt fortegn, fordi prisøkninger fører til redusert etterspørsel.

Tabell 2.7 Beregningsresultater

	Ny produksjon ved «prisfast» (mill. kg)	Ny pris ved «kvantumsfast» (kr/kg)	Inntektstap «prisfast» (mill. kr)	Inntektstap «kvantumsfast» (mill. kr)
Storfe	81,1	30,63	41	52
Sau	22,9	24,58	54	83
Svin	99,4	16,26	223	583
Fjørfe	47,3	11,24	79	204
Sum			398	922

Kilde: NILF

Med de forutsetningene som ligger til grunn, vil en økning av importkvotene på kjøtt til 10 prosent av forbruk i 2004 få størst effekt på de lyse kjøttslagene svin og fjørfe – uansett hvilken tilpasning som velges. På storfe ligger importen allerede i dag tett opp til 10 prosent av innenlands forbruk.

Med en forutsetning om uendret prisnivå («prisfast») fortrenger de økte tollkvotene norsk produksjon. Etterspørselen og prisen holdes da uendret.⁴ Reduksjonen i produksjonen er størst for svinekjøtt (ca. 10 mill. kg) og fjørfe (ca. 5 mill. kg). Inntektstapet for jordbruket beregnes som verdien av økt import og vises i tabell 2.7. Det totale inntektstapet blir da på ca. 400 mill. kroner. Over halvparten av dette beløpet er relatert til nedgangen i svineproduksjonen.

En forutsetning om uendret norsk produksjon («kvantumsfast») medfører et samlet inntektstap på i overkant av 900 mill. kroner. Priseffekten av en tollkvoteøkning er størst på svin og fjørfe. Her reduseres prisene med ca. 25 prosent. Reduksjonen er minst for storfekjøtt med ca. 2 prosent, mens prisen for sauekjøtt reduseres med ca. 11 prosent. Over halvparten av dette tapet er relatert til svinekjøtt, mens fjørfe kjøtt «bidrar» med en femtedel.

Sammenlignet med den første beregningen («prisfast»), indikerer resultatene av alternativet «kvantumsfast» at lavere produksjon (ved uendret pris) kan gi et mindre inntektstap for næringen som helhet enn lavere pris (ved uendret produksjon).

Det er flere faktorer i dette regnestykket som det ikke er tatt hensyn til. I begge beregningsalternativer reduseres markedsandelen av norskprodusert kjøtt til ca. 90 prosent av totalmarkedet. Produksjonsreduksjonen i det alternative regnestykket vil medføre færre bruk med storfekjøttproduksjon og eventuell en annen geografisk fordeling av produksjonen. Prisreduksjonen i det første regnestykket vil trolig kreve kostnadsreduksjoner og strukturrasjonalisering for å kompensere for inntektstapet. Også her vil det være snakk om færre bruk til tross for at produksjonen blir opprettholdt. Disse dynamiske effektene er det umulig å anslå med den metoden som ligger til grunn i prognosemodellen. Videre er det sett bort fra hva generell tollreduksjoner ville måtte innebære for mulighetene til å opprettholde nåværende norsk prisnivå. Dersom tollreduksjonene blir store, er det trolig lite realistisk å forutsette at prisnivået vil kunne opprettholdes med redusert norsk produksjon. I et slikt tilfelle vil reduserte tollsatser øke føre til reduserte norske markedspriser.

Beregningene illustrerer et viktig prinsipielt spørsmål og peker på en utfordring næringsmiddelindustrien vil stå overfor ved økte tollkvoter: Skal en redusere markedsprisen for å kunne opprettholde produksjonen, eller skal produksjonen reduseres for å kunne opprettholde markedsprisen?

⁴ I virkeligheten vil en produksjonsreduksjon trolig føre til lavere produksjonskostnader og reduserte priser.

3 Koblinger til andre ordninger

3.1 Andre deler av WTO-avtalene

Vurderingen av tollkvoter må ses i forhold til andre ordninger og andre deler av WTO-avtalen. Vi vil her se på betydningen tollkvoter kan ha for måten vi regulerer jordbruksmarkedene på og deretter se hvordan effekten av tollkvoter kan forsterkes i samspill med andre ordninger.

Tollkvoter og medfølgende import av produkter som fortrenger norsk produksjon kan isolert sett gjøre det lettere å oppfylle forpliktelsene i gul boks. Vi har per i dag en høy AMS som består av norsk produksjon ganget med målpris. En reduksjon av norsk produksjon vil gi direkte utslag i en redusert AMS.

3.2 Markedsregulering i Norge

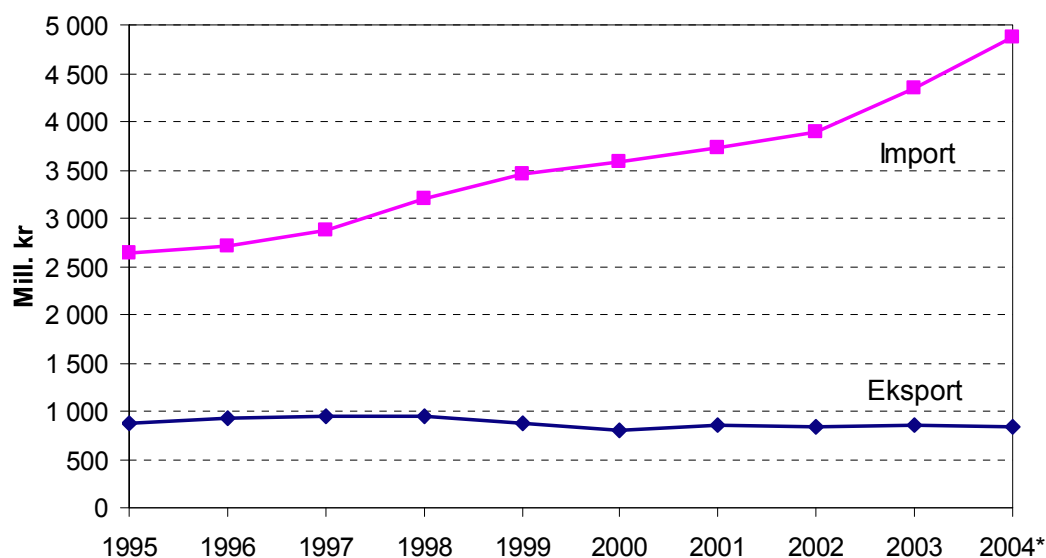
Reguleringen av jordbruksvaremarkedet i Norge er basert på at vi opererer innenfor et beskyttet norsk marked hvor en har nasjonal kontroll med førstehåndsutbudet. Uten tilstrekkelig tollvern vil ikke målprisen kunne tas ut. Dagens markedsreguleringssystem vil heller ikke fungere etter intensjonene da det er politisk bestemt at det kun skal regulere overskudd av temporær karakter. Det er markedsprisene som skal bidra til mer langsiktig balanse i markedet. Dersom det kommer inn betydelige importvolumer til lave priser, vil ikke reguleringssystemet klare å bringe markedsprisen opp mot målpris. Det er et fundamentalt poeng at dagens form for regulering må fungere innenfor et reelt grensevern. Dersom importen er stor, vil norske produsenter betale for «regulering» av produkter produsert i andre land. Det er med andre ord en grense for hvor stor importen kan være før en viktig forutsetning i det norske reguleringssystemet blir borte. Tollkvoter kan på sikt ytterligere svekke importvernet og dermed grunnlaget for markedsreguleringen i dagens form.

En annen side ved tollkvoter i denne sammenhengen er at en prisnedgang i det norske markedet som følge av import uthuler muligheten for å ta ut målprisen for norske produsenter. En varig nedgang kan føre til at en må redusere målprisen.

3.3 Andre ordninger

Ordningen med utenlands bearbeiding av landbruksvarer har i praksis gitt import av utenlandske landbruksvarer uten toll og uten administrativ kontroll med volumet som tas inn. Vi kan derfor si at den har fungert som en direkte parallell til tollkvoter. Ordningen skulle gjøre det mulig å utføre råvarer til utlandet for bearbeiding og importere ferdigvaren mot at det kun betales toll og merverdiavgift av bearbeidingskostnadene med tillegg av frakt. Reglene har blitt praktisert liberalt slik at det har vært mulig å tilsette utenlandsk råvare som dermed har blitt importert uten å bli tollbelagt. Bruken av denne ordningen har økt kraftig de siste årene, men regelverket skal nå strammes inn. Resultatet har imidlertid vært at en nå har import av utenlandske landbruksvarer gjennom denne ordningen som reelt sett har tilsvart en tollkvote.

RÅK-ordningen er forkortelse for ordningen med råvarepriskompensasjon eller råvareprisutjevning. Råvarepriskompensasjonen gis enten i form av prisnedskrivning, eksportstøtte eller toll på konkurrerende import. Tollbeskyttelsen for RÅK-varer skulle i prinsippet dekke den faktiske prisforskjellen mellom norsk og internasjonalt nivå med hensyn på («norske») jordbruksråvarer. Industrielementet skal således ikke være tollbeskyttet. Dette betyr at tollbeskyttelsen er svakere for landbruks(rå)varen når denne inngår i et bearbeidet landbruksprodukt enn når den importeres som råvare direkte. Sentrale RÅK-varer er brød og bakervarer, frokostblandinger, sjokolade og sukkervarer, iskrem, pasta, pizza, supper og sauser. I realiteten er derfor importen av slike produkter stor, og vi har sett en utvikling hvor prisene i EU har sunket, tollsatsene er faste eller er blitt redusert og prisene på en del råvarer i Norge har økt. Dette har gitt større preferanser for importen. Import gjennom denne ordningen er derfor en interessant parallell til import gjennom tollkvoter, og figuren under viser hvordan importen over denne ordningen har økt siden 1995.



Figur 3.1 Import og eksport av RÅK-varer i perioden 1995–2004* (i mill. kr)

* Tall for 2004 er foreløpige.

Som tidligere påvist, er en god del av de tollkvotene som Norge har i dag regulert gjennom andre avtaler enn WTO-avtalen. Dette gjelder spesielt overfor EU og EFTA. Gjennom EØS-avtalen forplikter partene seg til, med jevne mellomrom, å gjennomgå rammevilkårene for handel med landbruksvarer mellom partene med sikte på å øke denne. Kravene i avtalene med EU gir dermed er drivkraft for økt import på sikt.

Ser en bruken av tollkvoter i sammenheng med ordningen med utenlands bearbeiding slik den har blitt praktisert fram til 30.06.05 og avtalene med EU og EFTA, kan en si at de er en del av en trend som svekker importvernet. Virkningen av tollkvoter blir dermed forsterket i kombinasjon med andre ordninger.

4 Administrasjon av tollkvoter

4.1 Innledning

Administrasjon av tollkvoter handler om hvilket system en benytter for fordeling av kvotene. Ulike systemer for kvoteadministrasjon har ulik betydning for effekten av tollkvoter, gjennom innvirkning på pris og utnyttingsgrad. Vi vil presisere at administrasjon av tollkvotene balanserer ulike hensyn mellom behovet for fleksibilitet og ta vare på offensive interesser for norsk industri og behovet for å hindre import av andre produkter og slik ta hensyn til defensive interesser for industrien. I denne forbindelsen er det viktig å vurdere de følgende poengene:

- Kostnader ved administrasjonen
- Økonomisk effektivitet i administrasjonen
- Fordelingseffekter

4.2 Klassifisering av administrasjonsmetoder

Vi vil her gjennomgå ulike mulige metoder for administrasjon av tollkvoter og vise til noen eksempler på hvor de benyttes.

Tabell 4.1 Metoder for tollkvoteadministrasjon

Metode	Beskrivelse
Anvendt toll	Ubegrenset import tillates til kvotetoll eller lavere toll. Mao. blir ikke volumbegrensingen i tollkvoten praktisert og kvotetollen blir den generelle toll.
Auksjon	Retten til import blir auksjonert bort.
Lisens etter etterspørsel	Det kreves lisens for å importere. Er etterspørselen høyere enn tollkvoten blir volumet redusert proporsjonalt for alle.
Først til mølla-prinsippet	De første får importere til kvotetollen, mens resten må importere til full toll.
Historisk	Retten til import fordeles etter markedsandelene i en basisperiode.
Statshandelsforetak	Retten til import gis til et statshandelsforetak.
Produsentgrupper	Retten til import gis til organisasjoner som representerer produsentgrupper.

Kilde: Skully (1999 og 2001) basert på klassifisering fra WTO-sekretariatet.

Av de 60 importkvoter for landbruksvarer vi har i Norge, fordeles 47 ved auksjon. Norge er et av få land som bruker auksjon som metode for å fordele tollkvoter. Mange av våre WTO-kvoter fordeles gjennom auksjoner og i tillegg fordeles en del kvoter i henhold til EØS-avtalen ved auksjoner. Tollkvotene på ost fra EU og EFTA fordeles ut fra historisk tilgang på disse kvotene. Mange norske tollkvoter fordeles etter søknadstidspunkt som har mest likhet med å få lisens etter etterspørsel, men som også har elementer av først til mølla-prinsippet. Islandshest, kjøtt til messer, issalat til forbruker og industri, høy, beinfett, linolje, bakepulver og sennep fordeles på denne måten. Vi har også norske eksempler på at tollkvoter fordeles til produsentgrupper. Dette gjelder fordeling av tollkvoter til konserverindustrien og til virksomheter som driver med foredling av viltkjøtt. I EU er systemet for administrasjon av tollkvotene for en stor grad basert på først til mølla-prinsippet.

I følge Finansdepartementet (2004) utgjorde inntektene fra auksjon av tollkvoter på landbruksvarer 43 mill. kroner i 2003. Disse regnes inn som en del av tollinntektene som totalt sett var 1 624 mill. kroner i 2003. Tollinntektene utgjør 0,3 prosent av de statlige skatte- og avgiftsinntektene fra Fastlands-Norge.

Skully mener også at en kan dele inn disse ulike metodene i forhold til i hvor stor grad av markedstilpasning det er i de ulike metodene. Anvendt toll og auksjoner mener han er en god form for markedstilpasning. Under begrepet kvasi markedstilpasning samler han systemer som lisens etter etterspørsel, først til mølla og historisk fordeling (en ekstrem variant av først til mølla). Diskriminerende allokering har vi når statshandelsforetak eller produsentgrupper får kontrollen med tollkvoter.

4.3 Diskusjonene rundt administrasjon i WTO

Måten land gjennomfører administrasjonen av tollkvotene på har vært diskutert i WTO-systemet. I julirammeverket er det sagt at dette er et tema som skal gjennomgås i forhandlingene for å sikre «operasjonelt effektive forbedringer i administrasjonen av eksisterende tollkvoter».

Det er ulike syn på kvoteadministrasjon, og vi vil her forsøke å oppsummere en del av synspunktene på dette spørsmålet. Argumentasjonen baserer seg på to dimensjoner, en juridisk som gjerne er spesifikk i forhold til WTO-avtalen. Den andre dimensjonen er økonomisk hvor en snakker om effektivitet i fordelingsmekanismen. Ofte blir den også

en blanding fordi en bruker økonomiske argumenter for å bevise/motbevise juridiske sider ved saken.

Debattantene fordeler seg i to leire. Den delen som er mot auksjoner baserer sin argumentasjon juridisk på at auksjoner bryter art. II i GATT fordi de gir en større beskyttelse enn det som er forutsatt i avtalene gjennom at importørene må betale for å få importere på tollkvoten. De hevder også at bruken av auksjoner bryter art. VIII i GATT fordi auksjonen gir en ekstra avgift på importen. Dermed påvirker auksjonene konkurranseforholdet mellom produkter som importeres gjennom tollkvoter og innenlandske produkter.

De som er for auksjoner som administrasjonssystem henviser gjerne til at ingen spesifikke WTO/GATT-regler forbyr dette eksplisitt. Auksjoner gir også en økonomisk sett nøytral fordeling som ikke påvirker tilgang eller pris for en aktør/eksportør (Skully 2002). Sett fra norsk side har det vært vurdert som en fordel å fordele tollkvotene gjennom auksjoner fordi det er en rettferdig måte å fordele kvoterenta på. Den reduserer prisvirkningene av tollkvotene i det norske markedet og gir større mulighet for at norske aktører kan tilpasse seg en situasjon med import på sikt. Ordningen har blitt sett på som økonomisk sett effektiv, selv om den er administrativt krevende, og den oppleves som rettferdig fordelingsmessig fordi kvoterenta ikke blir gitt bort men blir en inntekt for staten. At denne i sin helhet skulle tilfalle forbrukeren er lite sannsynlig selv om en ikke hadde auksjonssystemet. Målet i WTO er å ha et handelssystem basert på konkurranse, og auksjoner må ses på som et uttrykk for dette.

Noe av problemet rundt denne diskusjonen er at det er vanskelig å utforme internasjonale forpliktelser som kan pålegge et land å importere. Selve importen må settes bort til andre enn staten, og det kan være mange grunner til at importører ikke ønsker å importere. Fokuset i debatten er likevel sterkt på kvoteutnyttelse og spesielt hvis den er lav. Dette vil bryte med intensjonene i avtalen. WTO-sekretariatet eller andre medlemsland kan reagere på dette, og muligens kreve endringer i systemet for å bedre kvoteoppfyllelsen.

Det store spørsmålet for norske interesser der derfor om det blir en innstramning av regelverket eller ikke. Det har vært allment antatt at så lenge det er få land som benytter dette systemet, så vil ingen legge press i forhandlingene for å endre dette. Dersom andre og større land velger å innføre dette systemet, kan det bli større fokus på saken.

5 Konklusjon

Økonomisk teori og empirisk erfaring tilsier at matvarer som importeres med bakgrunn i tollkvoter påvirker markedspris og omsatt mengde. Alt annet likt, øker matvareimport det samlede innenlandske tilbudet og resulterer dermed i større etterspørsel til en lavere markedspris. Tollkvoter som ikke utnyttes har ingen direkte innvirkning på markedet.

I hvilken grad utnyttede tollkvoter påvirker markeds situasjonen er et spørsmål som avhenger av mange faktorer. På generelt grunnlag kan følgende sies:

- Effekten på markedet øker med importen.
- Effekten på markedet øker med kvoteutnyttelsen.
- Effekten på markedet blir større dess mer homogen importvaren er i forhold til norskprodusert vare.
- Måten tollkvoten blir fordelt på, kan påvirke kvoteutnyttelsen.
- De ulike aktører i verdikjeden har trolig forskjellige interesser og strategier når det gjelder tollkvoter.

De ulike faktorene som påvirker effekten av tollkvoter på markedet, synes isolert sett å ha entydige effekter på markedet, men virker i forskjellig retning, ved at de enten forsterker eller reduserer markedseffekten. Med et teoretisk utgangspunkt er det derfor svært krevende å gi et entydig resultat av en vurdering der flere faktorer analyseres samtidig. En slik analyse vil måtte ta utgangspunkt i et konkret empirisk eksempel.

Analysen blir enda mer kompleks når forhold utenfor tollkvoteregimet tas med i betraktningen. Dette gjelder bl.a. nivået på de generelle tollsatsene, utformingen av markedsreguleringer, muligheter til å gi eksportstøtte og generelt alle landbrukspolitiske virkemidlene som påvirker rammebetingelsene for verdikjeden.

I slik henseende gir de kvantitative beregningene med prognosemodellen første indikasjoner – med alle de forbehold når det gjelder den teoretiske modellen og de empiriske dataene. De foreløpige resultatene tyder på at inntektstapet (for primærprodusentene og foredlingsindustrien) som følger av økte (utnyttede) tollkvoter blir mindre dersom en opprettholder prisen (ved å redusere innenlands produksjon) framfor å opprettholde in-

nenlands produksjon (ved å redusere prisen). Resultatene viser også at det er fjørfe- og svinesektoren som har størst utfordringer i forhold til å skulle øke tollkvotene.

Vi har i dette notatet vist at tollkvoter virker sammen med andre ordninger. Det interessante poenget er den totale importen og virkningen av den på det norske markedet. Vi må derfor se tollkvotene i sammenheng med ordningen med utenlands bearbeiding, GSP-ordningen, RÅK-ordningen og administrativ nedsettelse av tollsatsene.

Det eksisterer et nivå hvor totalimporten får store konsekvenser for det norske markedet. Dette gjelder både i forhold til at importen gir virkninger for norsk produksjon og prisnivå, men også i forhold til mulighetene for å drive markedsregulering i Norge slik vi gjør per i dag. Kontroll med førstehåndsutbudet er sentralt i den norske markedsreguleringen. Å fastslå nøyaktig hvor dette nivået ligger er imidlertid en vanskelig oppgave. Markedssituasjonen for det enkelte produktet og andre forhold er med på å bestemme dette. En må i så fall gjøre konkrete vurderinger for hvert enkelt produkt og en må anta at det er store variasjoner fra produkt til produkt og sektor til sektor.

Referanser

- Abbott, Philip C. (2002): *Tariff-rate quotas: failed market access instruments?* European Review of Agricultural Economics Vol 29 (1) side 109–130
- BFJ. 2004. *Totalkalkylen for jordbruket*. NILF. Oslo.
- Finansdepartementet (2004): *St.prp. nr. 1 (2004–2005) Skatte-, avgifts- og tollvedtak*.
- Gibson, Paul, John Wainio, Daniel Whitley og Mary Bohman (2001): *Profiles of Tariffs in Global Agricultural Markets*. Economic Research Service/USDA. AER796 Januar 2001.
- Gustavsen, G.W. & A.-C. Sørensen (1996): *En prognosemodell for salg av kjøtt, fjørfe og egg*. NILF-rapport 1996:4, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Skully, David W. (1999): *The Economics of TRQ Administration*. International Agricultural Trade Research Consortium Working Paper #99-6
- Skully, David W. (2001): *The Economics of Tariff-Rate Quota Administration*. Economic Research Service/USDA. TB 1893 April 2001.
- Statens Landbruksforvaltning (2005): *Konserves*. Hentet fra http://www.slf.dep.no/portal/page?_pageid=113,32648&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_d_i=-181&p_d_c=&p_d_v=2139&p_d_i=-201&p_d_c=&p_d_v=2139&p_d_i=-283&p_d_c=&p_d_v=2139, 24.08.05
- Tollvesenet (2002): *Temahefte – Tollettelser i forbindelser med innenlands og utenlands bearbeiding av landbruksvarer*.
- Vousden, Neil (1990): *The economics of trade protection*. Cambridge University Press

Vedlegg 1: Teksten om sensitive produkter i juli-rammeverket

Selection

31. *Without undermining the overall objective of the tiered approach, Members may designate an appropriate number, to be negotiated, of tariff lines to be treated as sensitive, taking account of existing commitments for these products.*

Treatment

32. *The principle of 'substantial improvement' will apply to each product.*

33. *'Substantial improvement' will be achieved through combinations of tariff quota commitments and tariff reductions applying to each product. However, balance in this negotiation will be found only if the final negotiated result also reflects the sensitivity of the product concerned.*

34. *Some MFN-based tariff quota expansion will be required for all such products. A base for such an expansion will be established, taking account of coherent and equitable criteria to be developed in the negotiations. In order not to undermine the objective of the tiered approach, for all such products, MFN based tariff quota expansion will be provided under specific rules to be negotiated taking into account deviations from the tariff formula. A minimum cut in the out of quota tariff rate will be established.*

Vedlegg 2: Oversikt over forkortelser

AMS	Aggregate Measure of Support
BFJ	Budsjettnemnda for jordbruket
EFTA	European Free Trade Area
EU	European Union
EØS	Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GSP	Generalized System of Preferences
MFN	Most Favoured Nations
NTB	Non-Trade Barriers
TRQ	Tariff Rate Quotas
WTO	World Trade Organization