

Notat 2006–13

Eksportstøtte i landbruksforhandlingene i WTO

Viil Søyland
Nils Øyvind Bergset
Klaus Mittenzwei

Tittel	Eksportstøtte i landbruksforhandlingene i WTO
Forfattere	Viil Søyland, Nils Øyvind Bergset, Klaus Mittenzwei
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	32
ISBN	82-7077-647-5
ISSN	0805-9691
Emneord	WTO, Doharunden, eksportstøtte, markedsordninger

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

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 eksportstøtte.

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 Viil Søyland, Nils Øyvind Bergset og Klaus Mittenzwei. Ivar Pettersen har lest og kommentert utkast. 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 april 2005.

Oslo, mai 2006
Ivar Pettersen

Innhold

SAMMENDRAG	1
1 HVA ER EKSPORTSTØTTE?	3
1.1 Innledning.....	3
1.2 Ulike eksportstøttebegreper.....	4
1.3 Eksportstøtte i Norge.....	6
1.3.1 Direkte eksportstøtte	6
1.3.2 Produsentfinansiert eksportstøtte	7
2 BETYDNINGEN AV EKSPORTSTØTTE I ULIKE SEKTORER	9
2.1 Eksportstøtte til kjøtt og fjørfe/egg	9
2.2 Eksportstøtte til meieriprodukter.....	12
2.2.1 Meierisektoren i spesiell stilling	16
2.3 Bearbejdede landbruksvarer.....	17
2.4 Oppsummering: eksportstøttens betydning for pris og volum.....	19
3 DISKUSJON RUNDT EKSPORTSTØTTE «HJEMME OG UTE»	21
3.1 Modaliteter for eksportstøtte i rammeavtalen fra Genève.....	21
3.2 Nasjonalt.....	22
3.3 EU.....	23
3.3.1 Europeisk nærings- og nytelsesmiddelindustri	24
4 EKSPORTSTØTTE SETT I ET BREDERE PERSPEKTIV	27
4.1 Eksportstøtte og markedsregulering.....	27
4.2 Eksportstøtte, markedsadgang og internstøtte.....	28
4.3 Alternativer til dagens eksportstøtte.....	29
4.4 Internasjonalisering	29
4.5 Effekter på priser på det internasjonale markedet.....	30
4.6 Forutsigbarhet.....	30
REFERANSER.....	31

Sammendrag

I avtalen om subsidier og utjevningsavgifter i WTO heter det at en subsidie foreligger dersom staten eller de offentlige myndighetene bidrar økonomisk ved: direkte pengeoverføringer, at innbetalinger frafalles, bidrag til varer og utover generell infrastruktur, innbetalinger til finansieringsordninger, eller at det gis en inntekts- eller prisstøtte og at det derved gis en. Generelt kan man si at et produkt er gjenstand for eksportstøtte dersom det eksporteres til en lavere pris enn den innenlandske engrosprisen, og myndighetene på en eller annen måte bidrar til at man får denne eksporten.

I Norge har vi to ulike typer eksportstøtte: direkte eksportstøtte og produsentfinansiert eksportstøtte. Fordelingen mellom de to var i 2001 37 mill. kr i direkte eksportstøtte og 252,5 mill. kr i produsentfinansiert eksportstøtte.

Målet i de pågående WTO-forhandlingene er å fase ut alle former for eksportstøtte. Notatet tar for seg de faktorene som har betydning for næringsmiddelindustriens konkurransekraft knyttet til avviklingen av eksportstøtte.

Effekten på råvarepris til industri av å avvikle eksportstøtte er usikker. Effekten vil avhenge av hvordan avviklinga av reguleringseksporten og merkevareeksporten håndteres og hvem som får nytte godt av at kostnadene ved regulering/merkevareeksport reduseres. Reduksjon i kostnader knyttet til regulering vil kunne gi produsent høyere råvarepris (med uforandret pris til industri), eller vil også kunne komme industrien til gode i form av lavere råvarepris. Råvarekostnadene vil på sikt også avhenge av hvordan volumreduksjoner (kvotereduksjoner i melkesektoren) håndteres og om dette gir mulighet for reduserte (eller økte) kostnader i melkeproduksjon.

Avvikling av eksportstøtten vil kunne gi noe mer volatilitet i innenlandske råvarepriser gjennom året, da man ikke kan velte over overskuddsvolum til andre markeder.

Avvikling av eksportstøtten vil gi sterkt redusert lønnsomhet ved eksport. Og det vil gi sterkt marginfall for eksport av bearbejda varer. Bortfall av eksportstøtten vil bety økte råvarekostnader og redusert margin og konkurransekraft som følge av dette. Eksportandelen av RÅK-varer ligger på om lag 4 prosent av produksjonen og er dermed av begrenset betydning for industrien. Denne eksporten kan allikevel ha betydning for enkeltbedrifter og enkeltvarer.

Avvikling av eksportstøtten vil føre til volumreduksjoner for melk og storfekjøtt. Volumreduksjonen på melk er en direkte effekt av avviklingen av eksportstøtte og vil være permanente. For meieriindustrien vil dette blant annet kunne bety økte kostnader per enhet produsert vare, og utfordringer knyttet til framtidig industristruktur. Volumreduksjonen på kjøtt vil være en følge av volumreduksjonene på melk. Det vil være mulig å bygge opp kjøttproduksjonen igjen, som rein kjøttproduksjon. Utfordringene for industrien vil avhenge av om volumreduksjonen blir permanent eller ikke. Dersom volumreduksjonen blir permanent, vil det bety tilsvarende utfordringer som for meieriindustrien. Permanente volumreduksjoner på kjøtt vil bety underdekning på det norske markedet. Næringsmiddelindustrien vil dermed i større grad måtte ut på det internasjonale markedet for å kjøpe råvarer, noe som krever ny kompetanse på dette området.

1 Hva er eksportstøtte?

1.1 Innledning

Bakgrunnen for dette arbeidet er næringsmiddelindustriens WTO-gruppe sitt arbeid med å analysere effektene av ulike forhandlingsutfall i de pågående WTO-forhandlingene. I dette notatet ser vi på eksportstøtte spesielt, mens andre aktuelle tema som markedsordninger, tolleskalering og markedsadgang vil behandles for seg. Det er imidlertid helt sentralt at temaene ses i sammenheng, da de har stor innvirkning på hverandre. Vi kommer nærmere inn på dette i notatet.

Disse problemstillingene er forholdsvis omfattende/komplekse og vi vil ikke kunne komme til bunns i eksportstøtteproblematikken i dette notatet, men notatet vil gi en oversikt over problemstillingene.

Gjennomgående fokus i notatet er eksportstøttens betydning for norsk næringsmiddelindustri, hva som vil være effekten av å fjerne den, hvordan dette kan takles. Som bakgrunn for å si noe om dette skal vi se nærmere på en rekke tema, som er delt inn som følger:

- Kapittel 1 omhandler ulike eksportstøttebegreper og dagens eksportstøtteordninger i Norge.
- Kapittel 2 tar for seg betydningen av eksportstøtte i ulike sektorer, der kjøtt, melk og bearbeida varer er behandlet i hvert sitt delkapittel.
- Kapittel 3 omhandler diskusjonene rundt eksportstøtte «hjemme og ute», med fokus på diskusjonen i WTO og nasjonalt, samt i EU.
- Kapittel 4 omhandler noen sentrale tema relatert til diskusjonen rundt eksportstøtte, nærmere bestemt; eksportstøtte og markedsregulering, sammenhenger med markedsadgang og internstøtte, alternativer til eksportstøtte, internasjonalisering, eksportstøttens betydning for verdenmarkedspriser og forutsigbarhet.

1.2 Ulike eksportstøttebegreper

I avtalen om subsidier og utjevningsavgifter¹ i WTO heter det at en subsidie foreligger dersom staten eller de offentlige myndighetene bidrar økonomisk ved: direkte pengeoverføringer, at innbetalinger frafalles, bidrag til varer og utover generell infrastruktur, innbetalinger til finansieringsordninger, eller at det gis en inntekts- eller prisstøtte og at det derved gis en fordel (Utenriksdepartementet 1994a).

Eksportsubsidier

Når det gjelder eksportsubsidier spesielt, er følgende eksportsubsidier ifølge Artikkel 9 i Landbruksavtalen underlagt reduksjonsforpliktelser;

- direkte subsidier fra staten eller offentlige organer til en aktør i markedet (firma, produsent, samvirke, etc.)
- salg for eksport foretatt av staten eller offentlige organer til en lavere pris enn den tilsvarende pris som kreves av kjøpere på det innenlandske markedet
- utbetalinger ved eksport av et jordbruksprodukt som finansieres gjennom offentlige tiltak (i norsk sammenheng er dette det mest aktuelle, jf. omsetningsavgiften)
- subsidier som gis for å redusere kostnadene ved markedsføring for eksport av jordbruksprodukter
- støtte til frakt- og transport for eksportforsendelse
- subsidier til landbruksprodukter som er betinget av at de innarbeides i eksporterte produkter (Utenriksdepartementet 1994a).

Generelt kan man si at et produkt er gjenstand for eksportstøtte dersom det eksporteres til en lavere pris enn den innenlandske engrosprisen, og myndighetene på en eller annen måte bidrar til at man får denne eksporten. Dette bidraget kan være i form av direkte støtte, lov/forskrift, eierskap, statshandelsselskap (STE), etc. Privat initiert «eksportstøtte», gjennom intern prisdiskriminering som gir lavere pris på eksportert vare enn på varer til innenlands marked, bør dermed ikke være en eksportstøtte i henhold til WTOs regelverk for handel med landbruksvarer. Spørsmålet her er hvor grensen går for hva som regnes som involvering fra myndighetenes side². Det bør i denne sammenheng pekes på at forståelsen og tolkningen av hva som utgjør en eksportsubsidie varierer fra land til land, noe som også gjør praksisen forskjellig.

Privat initiert «eksportstøtte» (gjennom intern prisdiskriminering) vil ikke nødvendigvis bli definert som eksportstøtte i henhold til WTO-regelverket, men kan imidlertid komme inn under dumpingregelverket i WTO, og bli klaget inn for WTO i denne sammenheng. Generelt blir dumping i henhold til WTO-regelverket definert som salg av et eksportprodukt i et utenlands marked til en lavere pris enn hjemmemarkedsprisen. En slik praksis vil imidlertid kunne fordømmes kun dersom det kan bevises at den er årsak til eller kan føre til skade på innenlandsk industri (Croome 1999).

Man kom i UR til enighet om at innføring av nye eksportsubsidier skulle være forbudt, og at de eksisterende eksportsubsidiene skulle reduseres med 36 prosent i verdi og

¹ Denne avtalen er en av WTO's multilaterale avtaler om handel med varer. «Avtalen definerer nærmere hva som skal forstås med subsidier etter GATTs artikkel XVI og de prosedyrer og regler som må følges etter GATTs artikkel VI når utjevningsavgifter skal pålegges i henhold til nasjonale bestemmelser for å avhjelpe skade for den innenlandske industri som følge av subsidiert import.» (Utenriksdepartementet 1994: 72). Avtalens engelske navn: Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM).

² Jfr sak på melk mellom USA/New-Zeland og Canada.

21 prosent i volum, over implementeringsperioden (1995–2000), med perioden 1986–1990 som basis³.

Forpliktelsene knyttet til eksportsubsidier er av mange ansett for å være det mest effektive elementet i UR-avtalen for landbruk, og hadde allerede i 1997 innvirkning på blant annet ost i EU (IATRC 1999). WTO forpliktelsene har også virket bindende på eksportsubsidiene for korn (ikke matkorn), meieriprodukter, olivenolje, oksekjøtt, fjørfekjøtt og friske og bearbeidede frukt og grønnsaker i EU. Også bearbeidede landbruksvarer er utsatt. For hvete derimot har forpliktelsene vært mindre bindende enn ventet, blant annet på grunn av høye verdensmarkedspriser for hvete i 1995 og 1996 (Josling og Babinard 1999).

For Norges del har man fram til og med 1999 ikke hatt store problemer med å overholde forpliktelsene knyttet til subsidiert eksport. Fra og med 2000 derimot (som er det siste året i gjennomføringsperioden) må man holde seg innenfor forpliktelsene når det gjelder eksportstøtte, noe som har ført til redusert subsidiert eksport av storfekjøtt og svinekjøtt fra 1999–2000. Ikke minst for melk har eksportsubsidieforpliktelsene ført til problemer. På grunn av reduksjon i tillatt brukte eksportsubsidier for ost, i tillegg til redusert melkekonsum innenlands, har det vært nødvendig å redusere melkeproduksjonen gjennom kvoteoppkjøp. Inntil eventuelle nye tak for eksportstøtte blir fastsatt som følge av en ny WTO-avtale, så vil 2000-takene for eksportstøtte gjelde (Søyland 2001)⁴.

Eksportkreditter

I tillegg til eksportsubsidier, støtter myndighetene ofte eksportører med eksportkreditter. Dette er en form for eksportsubsidie, gitt eksportørene for å øke handelen.

Eksportkreditter er ikke brukt i EU, mens USA er det landet med mest omfattende eksportkredittordninger gjennom sitt «Export Enhancement Program».

OECD har forhandlet om bruken av eksportkreditter for ikke-landbruksbaserte produkter, der de har satt begrensninger på kredittvilkår og på lengden av kredittforlengelsen. Eksportkreditter har i OECD senere vært diskutert også for landbruksprodukter, og det er mulig at disse etter hvert blir brakt i samsvar med de andre handelsområder (IATRC 1999).

Statlige eksportører

Statlige handelsselskaper/eksportører innenfor landbrukssektoren finnes fortsatt i enkelte land. Det er ifølge IPC (1999) stor bekymring i land der det kun er private aktører som eksporterer, at statlige eksportselskaper i andre land får billige kreditt fra myndighetene, og på denne måten får et konkurransefortrinn. I den grad denne praksisen er en eksportsubsidie, er den vanskelig å kvantifisere. Dette blir derfor fort et spørsmål om transparens og overvåking. Josling (1999) konkluderer med at forskjellig praksis blant eksportørene er uunngåelig, men at man trenger internasjonale retningslinjer/veiledning for å kunne sjekke at gjeldende praksis (for eksempel bruk av halvstatlige selskaper) er i tråd med de vilkårene man er kommet til enighet om når det gjelder konkurranse.

³ I tillegg fikk man i forhandlingenes siste fase lagt inn en mulighet til å velge og bruke 1991–92 som basisperiode for beregning av tillatte eksportsubsidier istedenfor den vanlig brukte basisperioden 1986–90. Dette var spesielt gunstig for EU som dermed slapp å bruke årene 1986–90, der man hadde betydelig lavere eksport av korn enn 1991–92 som grunnlag for reduksjonsforpliktelser på eksportsubsidier (Harvey 1997). Dette omtales også som «the frontloading provision». Også Norge har benyttet seg av denne muligheten.

⁴ Forpliktelsene til WTO gjelder i prinsippet kun ved eksport til WTO-land. Man kunne derfor tenke seg at man kunne eksportere utover forpliktelsene, til land som ikke er medlem av WTO. Praksis i Norge er imidlertid at all eksportstøtte notifiseres til WTO, uavhengig av mottakerland.

I WTO-fohandlingene vil det være viktig å avklare definisjoner rundt de statlige handelsselskaperes oppgaver/handlinger. Dette vil kunne føre til at oppgaver/handlinger som blir dømt å være skjulte subsidier, slik som for eksempel (to)delt prising, kan bli regnet med i dette landets eksportsubsidie (Josling 1999).

Problemstillingen har per i dag liten betydning for Norge da vi ikke lenger har slike virksomheter. Andre store aktører som Canada og Australia har slike ordninger/selskaper, som det har vært mye uenighet om og fokus på i WTO-sammenheng.

1.3 Eksportstøtte i Norge

Vi vil nedenfor se nærmere på de ulike typene eksportstøtte som vi har i Norge. De kan grovt sett deles inn to: direkte eksportstøtte og produsentfinansiert eksportstøtte. Fordeelingen mellom de to var i 2001 37 mill. kr i direkte eksportstøtte og 252,5 mill. kr i produsentfinansiert eksportstøtte (WTO 2002), dvs. at ca. 13 prosent av eksportstøtten utbetales direkte over budsjett fra jordbruksavtalemidlene.

Det skiller ikke mellom ulike typer eksportstøtteordninger i WTO. Inndelingen i direkte og produsentfinansiert eksportstøtte, og merkevareeksport og reguleringseksport er derfor kun en beskrivelse av hvordan det norske systemet for eksportstøtte ser ut i dag.

1.3.1 Direkte eksportstøtte

Direkte eksportstøtte er eksportstøtte som utbetales over budsjett. Ordninger som faller inn under definisjonen direkte eksportstøtte i WTO er tilskudd til eksportrestitusjon under råvareprisordningen (RÅK-ordningen) og annen eksportrestitusjon som dekker XRK (eksportrestitusjon til bearbeidede kjøttprodukter) og Cateringordningen.

RAK-ordningen og støtte til eksport av bearbeidede produkter

RÅK-ordningen er forkortelse for ordningen med råvarepriskompensasjon eller råvareprisutjevning. Innenfor RÅK-ordningen kan man nytte følgende virkemidler: *Toll*⁵ på importerte RÅK-varer, *eksportstøtte/tilskudd* for eksport av innenlandsk produserte RÅK-varer, samt *prisnedskrivning*⁶ på innenlandsk produserte RÅK-varer. Her vil vi kun gå nærmere inn på eksportstøtte, mens vi kommer tilbake til innenlandsk bearbeiding/aktiv foredling i kapitlet om bearbeidede landbruksvarer.

Hensikten med eksportstøtte under RÅK-ordningen er å bidra til å utjevne forskjellen mellom nasjonal råvarepris og råvareprisen som produsenter i andre land må betale. Eksportstøtten gis til bestemte norske råvarer (melkeprodukter, korn/mel, egg, potetprodukter og kjøtt) til diverse ferdigprodukter gitt at de eksporteres. Alle bakervarer er for eksempel berettiget eksportstøtte. Støtten beregnes på grunnlag av differansen mellom verdensmarkedsprisen og den norske prisen for jordbruksråvarer som er brukt i framstillingen av varen. Eksportrestitusjonen beregnes så langt som mulig ut fra faktisk forbruk av de støtteberettigede råvarene. Eksportstøtten utgjorde i 2003 om lag 32 mill. kr. WTO-taket for utbetaling av eksportstøtte til bearbeidede landbruksvarer er 36,4 mill. kr årlig f.o.m. år 2000.

⁵ *Tollbeskyttelsen* for RÅK-varer skal i prinsippet dekke den faktiske prisforskjellen mellom norsk og internasjonalt nivå med hensyn på «norske» jordbruksråvarer.

⁶ Ordningen med *prisnedskrivning* innebærer at bedrifter som selger enkelte typer norskproduserte ferdigvarer kan få tilskudd for bruk av enkelte typer norskproduserte råvarer. Ferdigvarer som kan få tilskudd er bl.a. sjokolade og sukkervarer (for råvarene melk og glukose), iskrem (for råvarene melk og glukose) og pizza (for råvarene ost og kjøtt). Prisnedskrivningssatsene blir revidert med jevne mellomrom, og har økt en del de senere årene. Ordningen er ikke notifisert til WTO.

Annen ordninger som støtter opp under eksport av bearbeidede produkter

I tillegg til Eksportstøtte under RÅK-ordningen har man ordningen med *innenlandsk bearbeiding*, der jordbruksråvarer kan importeres tollfritt til Norge, bearbeides i Norge, for så å reeksporteres (til lavere tollsatser). *Drawback* og *Tollager D* er lignende ordninger som skal sørge for at bedriftene ikke skal betale toll for råvarer som importeres for deretter og reeksporteres som bearbeida varer.

Cateringordningen er en tilskuddsordning som har som formål å øke bruken av norske råvarer i cateringindustrien. Grovt sett er kjøtt, egg, mel, meieriprodukter og poteter berettiget tilskudd, og tilskuddet beregnes som differansen mellom verdensmarkedspris og markedspris i Norge. Vi vil ikke komme nærmere inn på denne ordningen her.

XRK

Formålet med XRK er å gjøre det mulig for norsk næringsmiddelindustri å levere bearbeidede kjøttvarer til eksportmarkeder. Utleggene til XRK lå i 2003 lå på 18 mill. kr. XRK notifiseres som en del av den totale støtten til hvert kjøttslag, det er derfor ikke noe egen forpliktelse for XRK, men utbetalingen kan begrenses av den totale støtten til hvert kjøttslag. I jordbruksforhandlingene i 2004 ble det foreslått å fase ut XRK-ordningen. Dette begrunnes med at effekten av ordningen har vært begrenset, sett i forhold til formålet med ordningen og internasjonale føringer knyttet til framtidig bruk av eksportstøtte. For 2004 ble bevilgningen redusert med 8 mill. kroner. Det signaliseres i proposisjonen at en gradvis tilpasning en ny WTO-avtale er et viktig bidrag for til at det norske landbruket i fremtiden skal kunne oppfylle sine samfunnsoppgaver (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2004).

1.3.2 Produsentfinansiert eksportstøtte

Produsentfinansiert eksportstøtte kan deles inn i reguleringseksport og merkevareeksport. Eksportstøtte kan gis til reguleringseksport av meieriprodukter og kjøtt- og eggprodukter, mens støtte til merkevareeksport er finansiert over prisutjevningsordningen og dermed kun gjelder meierisektoren.

Reguleringseksport

Forutsetningen for subsidiert reguleringseksport er at eksporten fungerer som avlastningskanal for hele det norske innenlandsmarkedet. Dvs. at markedsregulator gjennom eksporten skal legge til rette for et balansert norsk marked der alle aktører i prinsippet skal kunne få omsatt sine produkter til det prisnivå som markedsregulator styrer sin prisdannelse mot (prognosert pris i forhold til målprisbestemmelsene og øvre prisgrenser). Dette innebærer at markedsregulator må vurdere prisnivået som en funksjon av prognosert mottak av råvare (+ evt. import), prognosert etterspørsel og mulige avsetningstiltak. Når prisnivået er fastsatt under de gitte betingelser, må markedsregulator opptre slik i innenlandsmarkedet at alt overskudd i markedet bygges opp på markedsregulators hånd/lager. Dette skyldes at det kun er markedsregulator som tilstås godtgjørelse for reguleringslagring, og at det er kvantum på reguleringslager som kan eksporteres med eksportsubsidier. Denne eksporten har lav inntjening. Ordningen finansieres over omsetningsavgiften.

Merkevareeksport

Norsk eksport av meieriprodukter har historisk hatt en reguleringsfunksjon i forhold til det norske markedet, men har den senere til utviklet seg mer og mer til merkevareeksport med krav om aktiv og stabil tilstedeværelse i markedene, dvs. en forretningsorientert eksport. TINE opererer derfor ofte med begrepet forretningsseksport istedenfor merkevareeksport.

Merkevareeksport av meieriprodukter kan defineres som eksportsalg av melkeprodukter under et norsk varemerke der utførselen foretas uten andre tilskudd enn det som følger av forskriften for prisutjevningsordningen for melk.

I prisutjevningsordningen ytes det utjevningstilskudd til alle aktører med merkevareeksport for produktgruppene ferske oster, modnede oster og geitemelksprodukter. Ordningen finansieres gjennom prisutjevningsordningen for melk.

2 Betydningen av eksportstøtte i ulike sektorer

Vi vil i dette kapitlet ta for oss de tre sentrale sektorene når det gjelder eksportstøtte, nemlig kjøtt- og fjørfe/egg-sektoren, meierisektoren og bearbeida landbruksvarer. Andre sektorer, som for eksempel korn, poteter, frukt/grønt mottar ikke eksportstøtte, annet enn gjennom støtte til råvare anvendt i bearbeida landbruksvarer.

2.1 Eksportstøtte til kjøtt og fjørfe/egg

Storfe kjøtt, svine kjøtt og sau/lammekjøtt kan motta direkte eksportstøtte i form av eksportrestitusjon til bearbeidede kjøttprodukter (XRK). Storfe kjøtt, svine kjøtt og sau/lammekjøtt, samt fjørfekjøtt og egg kan motta produsentfinansiert eksportstøtte i form av støtte til reguleringseksport. Det er kun markedsregulator som kan motta støtte til reguleringseksport, mens XRK kan gis til alle bedrifter som bruker norsk kjøtttråvarer og som søker om eksportrestitusjon.

WTOs notifikasjoner gir en samlet oversikt over hvor mye eksportstøtte som gis til kjøttsektoren og til eggproduksjon. Tabell 2.1 og Tabell 1.2 gir en oversikt over faktisk subsidiert eksport av kjøtt og egg i perioden 1995–2001 i verdi og mengde, og begrensingen for hvor mye som kan eksporteres.

Tabell 2.1 Faktisk subsidiert eksport av kjøtt og egg 1995–2003 (i 1000 kg)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003*	Forplik- telse
Storfe kjøtt	638	351	1 633	2 301	7 876	1 119	441	-	-	1 497
Svine kjøtt	508	429	4 547	818	11 724	1 418	763	188	-	3 791
Sau/lam	122	240	1 097	785	195	30	208	612	615	681
Fjorfe kjøtt	59	0	0	0	0	0	0	-	-	22
Egg/eggpr.	1 448	1 847	2 092	1 519	1 235	1 165	1 433	1104	776	1 578
Sum	2 775	2 866	9 368	5 423	21 030	3 731	7 532			7 569

Kilde: Norges notifikasjon til WTO for 1995-2001. Her er både reguleringseksport og XRK inkludert. * For 2002 og 2003 er det ikke notifisert til WTO og for disse arene er det kun tall for reguleringseksport (kilde: Omsetningsrådet 2004).

Tabell 2.2 Eksportstøtte til faktisk subs. eksport av kjøtt og egg, 1995–2003 (i mill. kr)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003*	Forplik- telse
Storfe kjøtt	18	9	49	66	223	33	13			35
Svine kjøtt	8	6	85	17	265	26	13			87
Sau/lam	1,6	6	25	10	7	0,8	5			18
Fjorfe kjøtt	1,7	0	0	0	0	0	0			0,5
Egg/eggprod	19	16	18	13	18	17	17			17
Sum	49	38	177	106	514	77	48	25	17	157

Kilde: Norges notifikasjon til WTO for 1995-2001. Her er både reguleringseksport og XRK inkludert. * For 2002 og 2003 er det ikke notifisert til WTO og for disse arene er det kun tall for reguleringseksport (kilde: Omsetningsrådet).

Mengden kjøtt som eksporteres og som mottar eksportstøtte varierer mye fra år til år, avhengig av forholdene på det norske kjøttmarkedet. I 1999 ble det for eksempel gitt eksportstøtte til ca. 19 800 tonn kjøtt og 1 200 tonn egg, og dette utgjorde henholdsvis 8 prosent av den totale kjøttproduksjonen og 3 prosent av eggproduksjonen. I 2001 mottok 1 prosent av henholdsvis storfe kjøttproduksjonen, svine kjøttproduksjonen og sau/ lammeproduksjonen eksportstøtte, mens 3 prosent av eggproduksjonen mottok støtte.

Kjøtt har til sammen en subsidieramme på 139,9 mill. kr, hvorav 25 prosent til storfe kjøtt, 61,5 prosent til svine kjøtt, 13 prosent til sau/lammekjøtt og 0,5 prosent til fjorfe kjøtt. Egg har en ramme på 17,2 mill. kr. Fra og med år 2000, har man måttet holde seg innenfor denne rammen. I 1999 hadde man overproduksjon av både storfe og svin. Man hadde imidlertid mulighet til eksportere volumene da forpliktelsene for implementeringsperioden var knyttet til gjennomsnittlig eksport i implementeringsperioden og ikke hvert enkelt år. I 1999 hadde man derfor mulighet til å eksportere det man ikke hadde benyttet seg av (innenfor forpliktelsen) i tidligere år. I 2001 ble det eksportert godt innenfor rammen for alle kjøttslag, mens det i 2002 og 2003 ble eksportert opp mot tillatt mengde sau/lam (og noe svine kjøtt). I 2004 har det allerede blitt eksportert mellom 1500 og 2000 tonn, og man forventer å nå taket for eksport av svine kjøtt (Pers. med. Brandrud 2004).

Innenfor kjøttsektoren er det Norsk kjøtt som har markedsreguleringsansvaret og markedsreguleringen finansieres av omsetningsavgiften som forvaltes av Omsetnings-

rådet. Eksport er en av flere virkemidler for markedsregulering i kjøttsektoren⁷. Det er stort sett hele frosne slakt som eksporteres, og det er definert hva slags kjøtt som kan reguleres (bl.a. kvalitet). Eksportstøtten utgjør fra i underkant av 20 kr/kg for svinekjøtt og om lag 30 kr/kg for storfekjøtt. Lam/sau ligger mellom disse to.

Prior er markedsregulator for egg og fjørfekjøtt i Norge. Prior Norge har som markedsregulator mottakspåkt fra konkurrentene, innenfor eksportrammen med tilskudd. Det ble i henhold til Priors årsmelding for 2003 eksportert 140 tonn heleggpulver (omregnet til skallegg) i 2003. I 2002 ble det eksportert 416 tonn og i 2001 ca. 976 tonn (Prior 2004). Det har ikke vært reguleringseksport av fjørfekjøtt siden 1995.

Effekter av a fjerne eksportstøtten til kjøtt og fjørfe/egg

Behovet for å drive reguleringseksport vil variere mellom de ulike kjøttslagene, og i 2002 og 2003 er det kun sau/lam som har hatt en eksport av betydning (opp mot maksimal WTO-kvot). Tidligere år har eksporten vært svært varierende for alle kjøttslag. Fremover vil det med stor sannsynlighet være lite behov for eksport av storfe (se avsnitt nedenfor), mens situasjonen for svin og sau/lam er mer usikker. Utviklingen vil avhenge både av hvordan forbruket, produksjonen og importen (som følge av tollreduksjoner og/eller tollkvoter) utvikler seg.

Volumet kjøtt som eksporteres er lavt, selv om det varierer en del fra år til år og mellom kjøttslag. Å fjerne eksportstøtten for kjøtt vil derfor ha liten betydning i forhold til volum i produksjon, dvs. at tiltaket vil ha liten betydning for primærprodusenten m.h.p. volum som kan produseres totalt. Det er imidlertid mulig at markedsregulator for kjøtt som en følge av at eksportstøtten avvikles, vil måtte legges seg på et lavere nivå for markedsdekning. Målsettingen for markedsregulator i dag er å avsette norsk produksjon + import av kjøtt. Ved at eksportstøtten avvikles vil det ikke lenger være lønnsomt å ligge over 100 prosent i markedsdekning (for produksjon + import), som Norsk kjøtt gjør i dag (Pers med Brandrud 2004). Dette da man mister en kanal for å kvitte seg med periodevis overproduksjon. Effekten vil derfor kunne være at produksjonen av kjøtt må noe ned sett i forhold til i dag⁸. Det vil her kun være snakk om gå ned til en dekning som ligger i underkant av full dekning (Pers med Brandrud 2004).

Avvikling av eksportstøtten for kjøtt vil kunne føre til større prisvariasjoner gjennom året, med større prispress i enkelte perioder av året, ettersom alt må omsettes nasjonalt. En eventuell overproduksjon vil også kunne gjøre det vanskeligere å oppnå målpris, noe som vil kunne bety lavere råvarepriser for industrien.

Eksportstøtten er én av virkemidlene i markedsreguleringsordningen for kjøtt. En avvikling vil dermed føre til at man mister én av virkemidlene i markedsreguleringsordningen. Dette vil kunne være med på å sette markedsreguleringsordningen under press. For mer om dette, se kapittel fire.

Eksportstøtteordningene har liten betydning for fjørfekjøttproduksjonen i Norge. Eksportstøtteordningene er ikke blitt benyttet siden 1995 og volumet som kan eksporteres er svært lavt (kun 22 tonn, eller 0,05 prosent av total norsk produksjon). For norsk eggproduksjon er imidlertid eksportstøtteordningene av stor betydning, noe som henger sammen med at norsk eggproduksjon må ta av for toppene rundt jul og påske. Dette fører til at eggproduksjonen ligger på et høyt nivå i forhold til etterspørselen resten av året, og man må ha mulighet til å regulere dette volumet. En avvikling av eksportstøtten til egg/eggprodukter vil føre til at en reduksjon i norsk eggproduksjon. Denne reduksjo-

⁷ To andre sentrale reguleringsmekanismer er produksjonsbegrensninger og nedskrivning av pris

⁸ Eventuell økt importen, som følge av redusert tollvern /økte tollkvoter, vil påvirke produksjonen ytterligere.

nen kommer både som følge av eggproduktindustrien vil bli svekket og at man må importere ved salgstoppe jul og påske (Pers med Jørstad 2004).

Sammenheng med fjerning av eksportstøtte til melkeproduksjon

Den viktigste effekten av å fjerne eksportstøtten kan bli indirekte, dvs. effekten på storfekjøttproduksjon av en reduksjon i melkeproduksjonen. Som kjent er 10–12 prosent av melkeproduksjonen basert på eksport (av ost), dvs. at denne produksjonen med stor sannsynlighet vil falle bort når eksportstøtten fjernes. Dette vil på kort sikt redusere tilgangen på norsk råvare for kjøttsektoren og i større grad gjøre det norske storfekjøttmarkedet avhengig av import, dersom man på annen måte ikke klarer å bygge opp storfekjøttproduksjonen igjen.

Dette vil (midlertidig) oppveie behovet for å regulere storfekjøttmarkedet vha eksportstøtte. Det er imidlertid ikke her man per i dag ser det største behov for å drive reguleringseksport (men på svinekjøtt), jfr situasjonen i 2004 og 2005 (prognose) der vi ser en underskuddssituasjon for storfekjøtt (og overproduksjon av svinekjøtt).

Et svært grovt anslag på hvor store reduksjoner vi vil kunne se i kjøttproduksjonen kan gjøres på basis av mengdeforholdet mellom melkeku og ammeku som er om lag 85/15, dvs. at 15 prosent av kalvene som blir født på sikt går til rein kjøttproduksjon, mens 85 prosent går til kjøtt og melkeproduksjon. Basert på dette forholdstallet vil man kunne anslå at av 83 mill. kg storfekjøtt (2003) kommer 12,5 mill. kg fra rein kjøttproduksjon, mens 70,5 mill. kg kommer via melkeproduksjon. Ved en 10 prosent reduksjon i melkeproduksjon som fører tilsvarende nedgang i antall kyr (dvs. at melkeavdrått ikke går ned), vil storfekjøttproduksjonen svært grovt anslått og på kort sikt gå ned med 7 mill. kg. Dvs. en 8 prosent nedgang, som må kompenseres med import eller økt ammekuproduksjon.

Spørsmålet her er om man vil være i stand til å øke norsk kjøttfeproduksjon. Dette avhenger av lønnsomheten i denne produksjonen framover. En vridning av virkemidlene til fordel for denne produksjonen vil kunne være en mulighet, dersom man ønsker at norsk produksjon skal dekke etterspørselen nasjonalt.

Permanente volumreduksjoner for storfekjøtt vil kunne ha betydning for kostnader på slakteriledet (enhetskostnader) og for industristrukturen i kjøttsektoren.

2.2 Eksportstøtte til meieriprodukter

Eksportstøtte til meieriprodukter gis både innenfor rammen av prisutjevningsordningen for melk i form av utjevningstilskudd for merkevareeksport og i form av markedsreguleringsmidler for støtte til markedsregulators eksporttap. Summen av dette rapporteres som subsidiert beløp til WTO. Etter innføringen av taket for eksportstøtte, med full virkning fra 2000 har statens oppkjøp av kvoter vært det viktigste tiltaket innenfor melkesektoren for å holde produksjonen innenfor rammen av innenlandsk etterspørsel og tillatt eksportnivå.

For de ulike melkeproduktene kan det gis eksportstøtte til:

- *Merkevareeksport* av ost. Denne eksportstøtten gis i form av en lavere pris på melk til merkevareeksport enn på melk til innenlands omsetning, og finansieres over prisutjevningsordningen for melk (PU).
- *Reguleringseksport* av smør og ost (og mysepulver). Denne eksporten finansieres over omsetningsavgiften og PU.

I tillegg til merkevare- og reguleringseksport kan det også gis eksportstøtte til meierivarer benyttet i produksjon av bearbejdede varer (se kapittel 2.3).

For reguleringseksport av hvitost⁹ og smør¹⁰ blir det gitt kompensasjon ut over prisutjevningsordningen. Dette utgjøres av to elementer som framgår av forskriftene for bevilgninger til reguleringstiltak innenfor melkesektoren:

1. Det eksporttap som godtgjøres er forskjellen mellom varens verdi på avsendelsesdagen, priset til industrimarkedet (jf. prisutjevningsordningen for melk) fratrukket ikke påløpte kostnader og kostnader som dekkes på annen måte, og den salgsverdi som er oppnådd overfor kjøper.
2. Utenom eksporttaptet godtgjøres etter regning ekstra kostnader til emballasje, (når egen emballasje kreves), merking, veiing, spedisjon, transport/ transportforsikring fra lager til bestemmelsessted og andre særlige eksportkostnader, samt beregnet rentetap på salgsverdi for 1 måned.

Produksjon til eksport

I 2003 ble det eksportert 16 400 tonn ost og 985 tonn smør. Omsatt produktmengde i 2003 til *merkevareeksport* var på til sammen 11,4 mill. kg ost eller 132,1 mill. liter kumelk. Dvs. at av den totale osteeksporten i 2003 gikk i underkant av 75 prosent til merkevareeksport og er dermed i volum den desidert viktigste formen for eksport. Til reguleringseksporten av ost ble det benyttet 4 003 tonn ost, noe som tilsvarer ca. 47 mill. liter kumelk¹¹. I tillegg ble det eksportert 985 tonn smør, noe som tilsvarer ca. 9,1 mill. liter kumelk¹². Tabell 2.3 og 2.4 gir en oversikt over samlet eksport av til ost, smør og mysepulver i perioden 1995–2001 og samlet subsidieramme. Som man ser av tabellen har det bare vært eksport av mysepulver i 1995 og 1999. Tabellene viser at det i 2001 ble eksportert nesten 15 990 tonn ost med en subsidie på 199 mill. kr, og ca. 1 244 tonn smør med en subsidie på 16 mill. kr. Man har i hele perioden ligget opp mot taket på 16 000 tonn for ost.

Tabell 2.3 Faktisk subsidiert eksport av meierivarer 1995–2003 (i 1000 kg)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003*	Forplik- telse
Smør	4 382	2 403	2 366	1 800	5 329	3 678	1 245	810	985	5 873
Ost	18 894	18 508	20 601	23 068	20 197	16 154	15 990	10500+	11400+	16 208
Myse- pulver	92	0	0	0	72	0	0			24
Totalt	23 367	20 912	22 967	24 868	25 597	19 832	17 234			22 104

Kilde: Norges notifikasjon til WTO. * For 2002 og 2003 er det ikke notifisert til WTO. Tallene her er hentet direkte fra Omsetningsrådet sin arsmelding og etterkontrollen for prisutjevningsordninga (PU). For smør er det kun snakk om reguleringseksport, mens ost er representert med to tall, det første er merkevareeksport (støttet over PU), mens det andre er reguleringseksport (støttet gjennom omsetningsavgiften)

⁹ For hvitost er varens verdi på avsendelsesdagen resultatet fra etterkontrollen for modnede oster til industri. Grunnlaget her er råvareverdi, omregningsfaktor, tilvirkningskostnad og verdien av biprodukt. Tilvirkningskostnaden er lik råvare- og produksjonskostnadene som påløper produksjonen av reguleringskvanta .

¹⁰ For smør (f.o.m. 01.07.02) er grunnlaget som benyttes råvareverdien fra etterkontrollen for fløte til smørprodukter, industrimarkedet, samt omregningsfaktor og produksjonskostnader for de artiklene som reguleringseksporteres.

¹¹ Her er det bruk omregningsfaktor på 11,64 fra ost til kumelk.

¹² Her er det brukt omregningsfaktor fra smør til fløte er 2,2, mens omregningsfaktor fra fløte til melk er 0,237.

Tabell 2.4 Faktisk subsidiert eksport av meierivarer 1995–2003 (i mill. kr)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003*	Forplik- telse
Smør	51	28	28	18	81	52	16	11	13	53
Ost	400	404	477	425	384	237	199	159 + 53	171 + 82	246
Mysepulver	3	0	0	0	2,3	0	0			0
Totalt	454	432	505	444	468	289	215			299

Kilde: Norges notifikasjon til WTO. * For 2002 og 2003 er det ikke notifisert til WTO. Tallene her er hentet direkte fra Omsetningsrådet sin arsmelding og etterkontrollen for prisutjevningsordninga (PU). For smør er det kun snakk om reguleringseksport, mens ost er representert med to tall, det første er merkevareeksport (støttet over PU), mens det andre er reguleringseksport (støttet over omsetningsavgiften)

Av tabellene samlet kan vi se at hver kg ost som ble eksportert i 2001 hadde en eksportstøtte på kr 12,5 per kg, mens tilsvarende tall for smør var kr 13/kg. Dette er det siste året Norge har notifisert til WTO, og dermed det siste året vi har offisielle totaltall for norsk eksportstøtte.

Ser vi på merkevareeksporten for 2003 ble denne støttet med om lag 15 kr/kg ost i eksportstøtte (over prisutjevningsordningen). Ost som går til reguleringseksport mottar eksportstøtte på om lag 20 kr/kg, over omsetningsavgiften¹³.

Eksportstøttens andel av produksjon

Det finnes i dag ca. 17 500 melkebruk i Norge. Disse har totalt en produksjon på 1 500 mill. liter kumelk, noe som gir en gjennomsnittlig produksjon per bruk på ca. 87 000 liter. Tabellen nedenfor gir en oversikt meierileveransen av kumelk i perioden 1995–2003.

Som vi så av beregningene ovenfor går ca. 179 mill. liter av den totale melkeproduksjonen til eksport (av ost¹⁴), dvs. at ca. 2 050 gjennomsnittsbruk produserer til eksport. Med en gjennomsnittsproduksjon på nesten 6 000 liter melk per årsku, produserer ca. 30 000 melkekyr for eksport.

Tabell 2.5 Norsk meierileveranse kumelk, 1995–2003 (i verdi og mengde)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
I mill. kg	1 709	1 689	1 684	1 672	1 647	1 559	1 518	1 505	1 522
I mill. kr	5 296	5 357	5 358	5 538	5 256	5 191	5 177	5 229	5 340

Kilde: Totalkalkylen

Hvis eksportstøtten fjernes vil man kunne risikere at grunnlaget for om lag 12 prosent av den totale melkeproduksjonen forsvinner. Det vil i størst grad påvirke melkeprodusentene og meieriindustrien, men det vil også ha betydning for kjøttproduksjonen.

Organisering av melkesektoren

Melkesektoren er blant de mest regulerte sektorene innen landbruket og det er TINE som fungerer som markedsregulator for melkesektoren. Markedsreguleringsansvaret innebærer at Tine har ansvar for å sikre at bonden får levert sine produkter til foredling og å sikre forbrukeren tilgang på melkeprodukter. Videre plikter Tine BA å forsyne and-

¹³ Ost som går til reguleringseksport støttes også gjennom prisutjevningsordninga (12 kr/kg). Denne støtten defineres imidlertid ikke som eksportstøtte.

¹⁴ Har ikke tatt med eksport av smør her da dette er restprodukt av annen produksjon og ikke er avtaker av melk i seg selv.

re meierier med råvaren melk enten den går til produksjon av flytende eller faste produkter. Til slutt i «råvarekjeden» plikter markedsregulator å ta imot smør fra den uavhengige industrien.

Ved siden av TINE, har private meieriselskaper blitt etablert de senere årene. Synnøve Finden fremstiller hovedsakelig ost basert på melk som stilles til rådighet etter den nye markedsordningen for melk, mens Q-meieriene har knyttet egne leverandører til seg og produserer i utgangspunktet melk, rømme og fløte til innenlandsk omsetning. Synnøve Finden produserer noe ost til merkevareeksport.

Sysselsetting i industrien

Det er om lag 5 400 sysselsatte innenfor meieri- og iskrembransjen, dvs. ca. 10 prosent av totalt antall sysselsatte i nærings- og nytelsesmiddelindustrien (Kjuus 2004).

Tine har i dag 5 produksjonsanlegg som produserer Jarlsbergost. Jarlsberg utgjør hoveddelen av TINEs eksport av ost, det er derfor noen av disse anleggene som i størst grad vil bli påvirket av en avvikling av eksportstøtten. I tillegg kommer enkelte anlegg som produserer Norvegia/Japanprim og smør til å bli påvirket av at eksportstøtten faller bort. Trolig vil noen anlegg måtte legges ned. Hvilke anlegg som må legges som følge av avvikling av eksportstøtten vil imidlertid ikke nødvendigvis være sammenfallende med de anleggene som i dag produserer for eksport. Anleggsstrukturen bestemmes av flere faktorer enn dette (som for eksempel av geografien i melkeproduksjon/transport) og vil i stor grad være et resultat av en generell vurdering av industristrukturen framover (der bortfall av produksjon for eksport er én av faktorene). Det vil derfor være svært vanskelig å anslå nedgangen i sysselsetting i meieriindustrien som følge av avvikling av eksportstøtten, selv om det er klart at dette vil føre til reduksjon i sysselsettingen i meieriindustrien.

En 10 prosent reduksjon i melkeproduksjon vil (på kort sikt) også gi en nedgang i kjøttproduksjon. For mer om dette se kapittel om kjøtt. En reduksjon i melkeproduksjon vil også gi negative ringvirkningseffekter for leverandører (av varer og tjenester) både til primærleddet og industrien.

Effekt på pris og volum av a fjerne eksportstøtten for melk

Melkemarkedet er i dag regulert gjennom en kvoteordning, et målprissystem og en prisutjevningsordning som til sammen definerer volum og pris i dette markedet. Prisutjevningsordningen i meierisektoren har bl.a. som formål å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser. Dette gjøres ved at det skal svares avgifter eller kan kreves tilskudd, der bl.a. flytende melk omsatt i dagligvaremarkedet er avgiftspliktig og smørprodukter omsatt i dagligvaremarkedet og en rekke produkter omsatt i industrimarkedet er tilskuddsberettiget. Merkevarereksporten av ost finansieres i dag innenfor denne ordningen. Ved en avvikling av å gi støtte til eksport fjernes dermed et element fra prisutjevningsordningen.

Avvikling av eksportstøtte vil redusere grunnlaget for melkeproduksjon i Norge. Produksjonsvolumet kan reduseres gjennom kvoteordningen, enten gjennom lavere kvoter for alle eller oppkjøp av kvoter fra staten sin side. Oppkjøp av kvoter vil etter dagens regelverk bli finansiert av produsentene gjennom omsetningsavgiften og kan således gi grunnlag for en høyere omsetningsavgift og således en lavere melkepris til bonde i en overgangsperiode. Dette oppveies noe av at fjerningen av subsidiert eksport vil gi en lavere omsetningsavgift.

Effekten av volumnedgang kommer an på hvordan de 10 prosentene av produksjonen fjernes og over hvor lang tid dette kan gjøres (implementeringsperiode i WTO). Kvotene kan inndras/kjøpes opp (og tas ut av markedet) av staten slik at melkebruk går ut av produksjon eller ved kutt i kvoten til alle/mange bruk. På sikt blir dette et spørsmål om produksjonskostnader i melkeproduksjon, som vil kunne endres som følge av tvungen

produksjonsnedgang og strukturutvikling. Dersom de med høyest kostnader går ut av produksjon, vil en 10 prosent reduksjon i produksjon kunne føre til lavere produksjonskostnader som vil kunne gi lavere priser. Dersom alle melkeprodusenter får et 10 prosent kutt i kvoten sin, vil produksjonskostnaden per liter kunne gå opp (ved f.eks. at avdrått per ku går ned). Effekten av volumnedgang kommer an på hvordan de 10 prosentene av produksjonen fjernes og over hvor lang tid dette kan gjøres (implementeringsperiode i WTO).

Priseffekten¹⁵ for de produsentene som er igjen vil avhenge av konkurransesituasjonen. Forutsatt at produksjonen blir lavere, kan prisen utvikle seg i ulik retning både for primærprodusent og industri avhengig av hvordan konkurransen arter seg. Vi vil illustrere mulighetene ut fra tre små scenarier:

- For det første kan vi tenke oss at prisutjevningsordningen blir videreført. Innenfor gitte og regulerte kvoter gir dette grunnlag for å øke målprisen og utbetalingene til de produsentene som er igjen fordi de midlene som nå går til å finansiere merkevareeksporten frigis til å øke melkeprisen. Økte målpriser kan imidlertid komme i konflikt med reduksjonskrav for støtte innenfor gul boks i en eventuell ny WTO-avtale. Dette scenariet påvirker i utgangspunktet ikke råvareprisene (per produkt) til industrien. Alternativt vil frigjorte midler kunne komme industrien til gode i form av lavere råvarepris i stedet for å øke målprisen.
- Dersom prisutjevningsordningen fjernes kan en se for seg et scenario hvor et fortsatt sterkt landbrukssamvirke selv velger å gjennomføre en prisdiskriminering i form av å holde prisene oppe i de markedene som er villige til å betale. Dersom samvirket selv ønsker å ta på seg en slik rolle, og myndighetene tillater dette i konkurranselovgivningen, kan dette også gi grunnlag for å opprettholde nivået på primærprodusentens pris. For industrien som videreforedler melkeprodukter er det mer uklart hvilke følger et slikt scenario kan få for råvareprisen. En kan se for seg at samvirket ønsker å opprettholde størst mulig volum også på industrisiden. I så fall vil de, så langt det er mulig fokusere på å holde råvareprisene nede for industrien.
- I det tredje scenariet ser vi for oss at prisutjevningsordningen er avviklet og at konkurransen i melkemarkedet vil gi en gradvis tilpasning av prisene i melkemarkedet, bort fra dagens prisdiskriminering. Prisene i de i dag høyest betalende markedene vil gå ned, mens prisene i de lavest betalende markedene vil kunne øke opp mot den grensen som ligger i importvernet. Dersom meieriene ønsker å få avsetning på volumet sitt, må de prise ned råvaren slik at industrien kan være en stabil råvaremotaker på sikt. Melkeprisen for produsenten vil gå ned i dette scenariet, men hvor mye er avhengig av hvor stort volum som kan avsettes i Norge.

2.2.1 Meierisektoren i spesiell stilling

Meierisektoren mottar mest eksportstøtte, både gjennom reguleringseksport og ved at de er eneste sektor med støtte til merkevareeksport. Samlet sett for reguleringseksport og merkevareeksport går 85 prosent av eksportstøtten til meierisektoren. Gjennom eksportrestitusjon i RÅK-ordninga går 62 prosent av støtten til råvaren melk. Melkesektoren vil også være utsatt gjennom at en stor del av råvaren brukes i videre bearbeiding. Økt import av ferdigvarer vil redusere etterspørselen etter melkeråvare. Denne problemstillingen er knyttet til markedsadgangsproblematikk og ikke eksportstøtte direkte. Dette vil gi et dobbelt press på norsk melkeproduksjon.

¹⁵ Vi har her konsentrert oss om å diskutere priseffekter. I tillegg til dette vil en reduksjon i melkeproduksjon gi ringvirkningseffekter: blant annet i forhold til kjøttproduksjon (som diskutert tidligere), etterspørselseffekter på primærleddet, volumeffekter i forhold til industri, etc.

2.3 Bearbeidede landbruksvarer

Eksportstøtten til bearbeidede landbruksvarer beregnes ut fra forbruk av bestemte (norske) råvarer som er brukt i ferdigvaren, der både råvare- og ferdigvareomfanget kan variere noe fra år til år. Tabell 1.9 gir en oversikt over utbetalt eksportstøtte til bearbeidede landbruksvarer i perioden 1995–2003. WTO-taket for utbetaling av eksportstøtte til bearbeidede landbruksvarer er satt til 36,4 mill. kr årlig f.o.m 2000. Tabell 1.10 viser fordelingen av eksportstøtten fordelt på råvarer i både verdi og mengde i perioden 2001–2003.

Tabell 2.6 Eksportstøtte til bearbeidede landbruksvarer (mill. kr)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Forpliktelse
Bearbeida landbruksvarer	24,7	35,5	41,5	32,9	32,5	27,0	27,0	31,4	32,6	36,4

Kilde 1995-2001: notifikasjoner, Kilde 2002-2003: Mat og industri 2004

Tabell 2.7 Utbetalt eksportstøtte fordelt på råvarer i 2001-2003

	Mengde (i 1000 kg)			Verdi (i 1000 kr)		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Melk	2 448	2 656	2 575	14 976	17 949	19 867
Egg	121	127	132	1 979	2 205	2 643
Mel og korn	104	135	152	296	379	449
Potet	1 546	1 444	1 217	6 890	7 159	6 430
Kjøtt	193	201	172	3 574	3 714	2 868
Totalt	4 412	4 563	4 248	27 715	31 406	32 257

Kilde: Mat og industri 2004, SLF

Fordeles den utbetalte eksportstøtten på råvarer er den prosentvise fordelingen som følger: 62 prosent til melk, 20 prosent til poteter, 8–9 prosent hver til egg og kjøtt og 1,5 prosent til korn. Fordelt på ferdigvarer er bildet mer nyansert og eksportstøtten ble i 2003 utbetalt til 17 ulike varegrupper. De største varegruppene var pizza, sukkervarer, iskrem, sjokolade og diverse sammensatt næringsmidler. Av bransjer er det bakervarebransjen som får mest eksportstøtte, med 12,1 mill. kr i 2003. Sjokolade og sukkervarebransjen mottok 7, 4 mill. kr, mens meieribransjen mottok i 2003 7,5 mill. kr, noe som gikk utelukkende til eksport av iskrem. Gruppen andre næringsmidler fikk 5,1 mill. kr.

I tillegg til eksportstøtte omfattes en del av de bearbeidede landbruksvarene av prisnedskrivingsordningen. Omfanget av prisnedskrivingsordningen er større enn eksportstøtteordningen, og lå i 2003 på 128 mill. kr. Antall varer som er omfattet av ordningen er imidlertid noe lavere. Det er ikke alle bearbeidede varer (såkalte RÅK-varer) som er berettiget direkte støtte i form av nedskrevne råvarer eller eksportstøtte (Kjuus 2004). En annen ordning som er viktig for bearbeida landbruksvarer er prisutjevningsordninga for melk, som gir reduserte priser for enkelte råvarer (som ost og melkepulver).

Tabell 2.8 gir en oversikt over utbetalt eksportstøtte per bransje i perioden 2001–2003. Et bortfall av eksportstøtteordningen ville bety en kostnadsøkning for de ulike bransjene

tilsvarende støttebeløpet, da støttebeløpet tilsvarer redusert råvarekostnad. Bakervarebransjen eksporterte i 2003 til en verdi av 185 mill. kroner, dvs. at eksportstøtten utgjorde 6,5 prosent av eksportverdien for denne bransjen i 200, mens den for sjokolade- og sukkervarebransjen utgjorde om lag 2 prosent og for meierivarer 1,3 prosent.

Tabell 2.8 Utbetalt eksportstøtte per bransje (i 1000 kr)

Bransje	2001	2002	2003
Andre næringsmidler ¹⁶	5 474	5 091	5 132
Bakervarer	12 138	12 058	12 137
Kornvarer	51	134	51
Meierivarer	2 650	5 093	7 534
Sjokolade og sukkervarer	7 401	9 030	7 401
Totalt	27 714	31 406	32 257

Kilde: Mat og industri 2004, SLF

Betydning av eksportstøtte for bearbeidende næringsmiddelindustri

Eksporten av bearbeida matvarer har i de siste årene ligget forholdsvis stabil på mellom 800 og 900 mill. kroner. Et anslag på produksjonsverdien for bearbeida matvarer i norsk nærings- og nytelsesmiddelindustri ligger på om lag 14 mrd. kroner og vel 23 mrd. medregnet øl og mineralvann¹⁷. Andelen bearbeida matvarer som går til eksport av er dermed i underkant av 4 prosent (inkl. øl og mineralvann). Eksporten av bearbeidede varer er dermed begrenset og eksportstøtten har dermed også en begrenset betydning totalt sett. Eksportstøtten kan imidlertid ha betydning for enkeltvarer og enkeltbedrifter og som en inngangsport til det internasjonale markedet.

Ordninger som innenlandsk bearbeiding er et alternativ til bruk av eksportstøtte, dvs. at bransjen importerer råvare til verdensmarkedspriser for deretter å eksportere det ferdige produktet. Dette er en ordning bedriftene må søke om å få bruke, dette pluss arbeid knyttet til innkjøp av råvarer gjør denne type ordninger mer arbeidskrevende for industrien enn ren eksportstøtt. For Orkla er det pizzaeksporten som vil være mest berørt av en avvikling av eksportstøtten. I tillegg er en rekke mindre produkter (som leverpostei) avhengig av eksportstøtten. Eksportstøtten er en god ordning for små produkter da administrasjonskostnadene er lave. Denne eksporten vil kunne falle bort da ordninger som innenlandsk bearbeiding/aktiv foredling ikke er hensiktsmessig for små volum (Pers med Nersten 2004).

XRK ble vedtatt avviklet i jordbruksforhandlingene 2004, med kutt i ordningen allerede fra første år (8 mill. kr). Omfanget av ordningen er ikke svært stort, men har betydning for enkeltprodukter og bedrifter. Avviklingen var ikke varslet og bedriftene har ikke fått mulighet til å omstille seg. Allerede fra 2004 har det vært begrensninger i bruken av XRK som følge av utfasingen som ble vedtatt i 2004.

Poteter mottar eksportstøtte gjennom støtte til bearbeida produkter (se tabell 2.7 ovenfor). Det er her snakk om stivelse som i stor grad går til produksjon av sjokolade- og sukkervarer. Eksportstøtte til råvaren potet er dermed viktig for sjokolade- og sukkervareindustrien, da dette gir en lavere pris på glykose som er en sentral innsatsfaktor i

¹⁶ Varer som kommer inn under Andre næringsmidler er blant annet barnemat, pasta, supper/sauser og tomatprodukter/sennep/majones.

¹⁷ Av den samlede omsetningen i nærings- og nytelsesmiddelindustrien utgjør RÅK-varene om lag 31 prosent (inkl. øl og mineralvann).

denne industrien. Volumet av potetproduksjon som mottar eksportstøtte gjennom RÅK-ordningen utgjør om lag 3 prosent av total produksjon av poteter i Norge.

2.4 Oppsummering: eksportstøttens betydning for pris og volum

Her vil vi kort oppsummere faktorene som har betydning for næringsmiddelindustriens konkurransekraft, knyttet til avviklingen av eksportstøtte.

- Effekten på råvarepris til industri av å avvikle eksportstøtte er usikker. Effekten vil avhenge av hvordan avviklinga av reguleringseksporten og merkevareeksporten håndteres og hvem som får nytte godt av at kostnadene ved regulering/merkevareeksport reduseres. Reduksjon i kostnader knyttet til regulering vil kunne gi produsent høyere råvarepris (med uforandret pris til industri), eller vil også kunne komme industrien til gode i form av lavere råvarepris. Råvarekostnadene vil på sikt også avhenge av hvordan volumreduksjoner (kvotereduksjoner i melkesektoren) håndteres og om dette gir mulighet for reduserte (eller økte) kostnader i melkeproduksjon.
- Avvikling av eksportstøtten vil kunne gi noe mer volatilitet i innenlandske råvarepriser gjennom året, da man ikke kan velte over overskuddsvolum til andre markeder.
- Avvikling av eksportstøtten vil gi sterkt redusert lønnsomhet ved eksport. Som eksempel kan nevnes merkevareeksporten, der støtten til eksport av ost utgjør om lag 15 kr/kg.
- Avvikling av eksportstøtten vil gi sterkt marginfall for eksport av bearbejda varer. Eksportstøttens andel av eksportverdi ligger på 6,5 prosent for bakerbransjen, 1,3 prosent for meierivarer og om lag 2,0 prosent for sjokolade- og sukkervarer. Bortfall av eksportstøtten vil bety økte råvarekostnader og redusert margin og konkurransekraft som følge av dette¹⁸. Eksportandelen av RÅK-varer ligger på om lag 4 prosent av produksjonen og er dermed av begrenset betydning for industrien. Denne eksporten kan allikevel ha betydning for enkeltbedrifter og enkeltvarer.
- Avvikling av eksportstøtten vil føre til volumreduksjoner for melk og storfekjøtt. Volumreduksjonen på melk er en direkte effekt av avviklingen av eksportstøtte og vil være permanente. For meieriindustrien vil dette blant annet kunne bety økte kostnader per enhet produsert vare, og utfordringer knyttet til framtidig industristruktur. Volumreduksjonen på kjøtt vil være en følge av volumreduksjonene på melk. Det vil være mulig å bygge opp kjøttproduksjonen igjen som rein kjøttproduksjon. Utfordringene for industrien vil avhenge av om volumreduksjonen blir permanent eller ikke. Dersom volumreduksjonen blir permanent, vil det bety tilsvarende utfordringer som for meieriindustrien. Permanente volumreduksjoner på kjøtt vil bety underdekning på det norske markedet. Næringsmiddelindustrien vil dermed i større grad måtte ut på det internasjonale markedet for å kjøpe råvarer, noe som krever ny kompetanse på dette området.

¹⁸ Norges handelspartnere vil også måtte avvikle sin eksportstøtte som følge av en ny WTO-avtale. EU har i dag betydelig eksportstøtte, og en avvikling av denne, uten tilsvarende reduksjoner i råvareprisene, vil bety redusert konkurransekraft også for næringsmiddelindustrien i EU.

3 Diskusjon rundt eksportstøtte «hjemme og ute»

Ulike former for eksportstøtte anses å være en av de mest handelsvridende tiltak i jordbrukspolitikken i de fleste utviklede land. Det er også vanskelig å forsvare bruk av eksportstøtte i et multifunksjonelt landbruk. I mandatet for den innværende forhandlingsrunden (DDA – Doha Development Agenda) heter det at alle former for eksportstøtte skal reduseres, med henblikk på å fases ut. Det pekes videre spesielt på at rammene må utformes slik at man får en parallell opphevelse av alle former for eksportstøtte. Helt fra starten av denne forhandlingsrunden har diskusjoner rundt eksportstøtte stått i fokus i jordbruksforhandlingene. U-landene krevde alt fra begynnelsen at alle former for eksportstøtte skulle fases ut. Dette var mange i-land ikke villige til å godta.

Et vendepunkt i forhandlingene om eksportstøtte kom da EU-kommisjonen i mai 2004 la fram et brev der de sluttet seg til flertallet av WTO-medlemmer når det gjaldt avvikling av alle former for eksportstøtte¹⁹. EU understreker sterkt at det må være parallellitet i reduksjonene, slik at alle former for eksportstøtte avvikles. I juni 2004 sluttet også G-10 (deriblant Norge) seg til forslaget om å fase ut alle former for eksportstøtte, blant annet med forbehold om parallellitet.

3.1 Modaliteter for eksportstøtte i rammeavtalen fra Geneve

Jordbruksdelen av rammeavtalen for de videre WTO-forhandlingene som ble vedtatt i Genève i slutten av juli 2004, er mest konkret når det gjelder eksportstøtte (WTO 2004). Dette er ikke overraskende i og med at utfasingen av eksportstøtte var et helt sentralt krav fra u-landene. I avtalen kom man til enighet om at alle former for eksportstøtte skal fjernes, innen en dato man kommer til enighet om i de videre forhandlingene.

Avtalen skiller mellom ulike former for eksportstøtte:

¹⁹ Før forhandlingene i Cancun hadde EU tilbudt å avvikle eksportstøtte for en liste av produkter av spesiell interesse for utviklingsland.

- Eksportstøtte skal fases ut.
- Eksportkreditter og eksportkredittforsikringer med en tilbakebetalingsperiode ut- over 180 dager skal fases ut. Sluttdatoen for utfasingen er gjenstand for forhand- lingene.
- Eksportkredittforsikringer med en tilbakebetalingsperiode mindre enn 180 dager skal fases ut dersom de ikke er i tråd med kriterier som det skal forhandles om.
- Den handelsvridende virkningen av statlige handelsforetak (STE – *State Trading Enterprises*) skal også elimineres, men det kreves ikke at STE skal forsvinne helt.
- Mathjelp som ikke kan betraktes som mathjelp etter kriterier som det skal for- handles om, skal forbys.

Det er ikke fastsatt sluttdato for når de ulike formene for eksportstøtte skal opphøre. Det er derimot enighet om at eksportstøtten skal fases ut gradvis og skal sees i sammenheng med eventuelle andre jordbruksreformer i medlemslandene.

U-landene skal behandles annerledes enn i-landene. Førstnevnte innrømmes lengre imp- lementeringsperioder. I tillegg får u-landene større fleksibilitet, f.eks. når det gjelder STE.

Det åpnes også for muligheter til subsidiert eksport av jordbruksprodukter til u-land i tilfelle usedvanlige situasjoner som ikke kan avhjelpes med f.eks. mathjelp. Det er uklart hva det her siktes til. Mulige slike «unntakstilstander» kan være naturkatastrofer eller terroristhandlinger.

3.2 Nasjonalt

I St. meld. nr. 19 (2002–2003) *En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer* (Globaliseringsmeldingen) har regjeringen uttalt følgende:

«Regjeringen mener videre at det er behov for et strengere regelverk knyttet til alle former for eksportsubsidier, selv om dette kan få konsekvenser for norsk landbruksekspert. For utviklingslandene vil det være en stor fordel å slippe å konkurrere mot industrilands salg av subsidierte matvarer. Norge har foreslått at reduksjonen i den mest handelsvridende interne landbruksstøtten bør deles i to. Støtten til varer for eksport bør reduseres mer enn støtte til varer omsatt på hjemmemarkedet. Støtte under produksjonsbegrensende programmer og støtte som har liten eller ingen effekt på produksjon og handel bør videreføres som i gjeldende avtale.»

Det har de siste årene oppstått et stort flertall på Stortinget for å kutte eksportsubsidiene. SV kom bl.a. i desember 2003 med et forslag om å kutte eksportstøtten med 250 mill. kroner, over budsjettet. Et slikt forslag vil først og fremst ramme RÅK-industrien og ikke den reguleringseksperten som SV i utgangspunktet ville ramme. Grunnen til at SV kom med dette forslaget var at de mente at Norge ville styrke sin posisjon i WTO-forhandlingene, med forsvar av importvernet, dersom vi kuttet eksportstøtten.

Videre gjenspeiler følgende sitat fra en KrF-representant Utenrikskomiteen sitt samla syn på internstøtte og eksportstøtte:

«Utanrikskomiteen har for det første uttalt at dei rike landa må redusere den handelsvridande interne støtta. Denne formuleringa har KrF-representantane gått med på nettopp fordi den ikkje inneber noko nytt samanlikna med den forhand- lingsfullmakta regjeringa allereide har vedtatt for WTO-forhandlingane, der det ligg ein viss reduksjon inne. Ei tolking i retning av at dette skulle gi eit vidare mandat for WTO-forhandlingane er det derfor ikkje grunnlag for, dette gjeld både

ut frå innstillinga frå utanrikskomiteen eller frå debatten i Stortinget. For det andre peikar komiteen på at eksportstøtte er ein skadeleg praksis som bør opphøre heilt. Verstingane her er EU og USA, men også Norge har ein viss eksportstøtte i dag. Dersom alle land sluttar heilt med eksportstøtte, vil det vere eit stort steg i rett retning for dei fattige landa. På dette eine punktet er det grunnlag for å seie at regjeringa no har fått ei vidare fullmakt, ved at ein opnar for å fjerne eksportstøtta heilt, dersom dei andre rike landa gjer det same. Og dette punktet står alle i partia i komiteen no bak, og det er gledeleg.»

(kilde: <http://www.krf.no/mromsdal/nyheter/artikler/3003200411246.asp>)

I et møte i Stortinget den 27. januar 2004 har Senterpartiets Åslaug Haga uttalt følgende:

«Norges posisjon har også vært en avvikling av eksportsubsidier, noe Senterpartiet er svært glad for. Dette faller sammen med utviklingslandenes krav, siden det først og fremst er eksportsubsidiene som utkonkurrerer deres egne produkter. Norge bør gå høyere på banen for å fremme denne posisjonen og støtte opp under utviklingslandenes krav.»

I tillegg til det flertallet for å fjerne eksportstøtten på Stortinget, er det bl.a. enighet om å fjerne eksportsubsidiene i både Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag. I en artikkel i Nationen 27. januar 2004 slår nestleder i Norges Bondelag, Kari Redse Håskjold, fast at avvikling av eksportsubsidier bør være et første skritt i videre landbruksforhandlinger i WTO. Dette er noe Norsk Bonde- og Småbrukarlag er enig i. Norsk Bonde- og Småbrukarlag har i lengre tid tatt til orde for å fjerne eksportsubsidier og påpekt de uheldige og urettferdige utslagene som følger av at den vestlige verden benytter seg av eksportsubsidier for å kvitte seg med sin overproduksjon. De har bidratt til å gjøre den fattige del av verden enda fattigere og mer avhengig av «vestlig hjelp».

I praksis har man startet avviklingen av eksportstøtte ved av XRK-ordningene i jordbruksforhandlingene i 2004 ble foreslått faset ut. Dette ble begrunnet med at effekten av ordningen har vært begrenset, sett i forhold til formålet med ordningen og internasjonale føringer knyttet til framtidig bruk av eksportstøtte. For 2004 ble bevilgningen redusert med 8 mill. kroner. Det signaliseres i proposisjonen at en gradvis tilpasning en ny WTO-avtale er et viktig bidrag for til at det norske landbruket i fremtiden skal kunne oppfylle sine samfunnsoppgaver.

3.3 EU

Bekymringen i EU er tilsvarende den vi ser her i Norge at dersom eksportstøtten faller bort vil det ikke lenger være et sikkerhetsnett som tillater at overskuddsvarer til høye priser kan veltes over til andre markeder. Alternativene er kontroll av produksjon slik at det ikke blir produsert overskudd, eller prisene reduseres til et nivå der varene kan selges på verdensmarkedet uten støtte. EU-kommisjonen synes å ha til hensikt å følge den sistnevnte muligheten.

Eksportstøtten i EU i 2004 lå på 4 mrd. euro, der melk og sukker står for brorparten (hhv. 1827 og 1468 mill. euro). 10 prosent av eksportstøtten går til (råvarer i) foredla varer (Non-Annex I). Lavere priser etter reform av sektorene vil imidlertid kunne gjøre disse tilskuddene overflødige (AgraEurope 2004).

EU-kommisjonen er helt klar på kravet om parallellitet når det gjelder eliminering av eksportstøtte. Det vil si at EUs tilbud om å fase ut eksportstøtten gjelder kun så lenge også lignede former for støtte til eksport, inkludert eksportkreditter og STEs (State Tra-

ding Enterprises) som The Canadian Wheat Board (CWB). CWB er drevet av bønder men har monopol på eksport av hvete og bygg fra Vest-Canada, en eksport de utfører med støtte fra myndighetene. Canadiere sier de ikke er villig til fullstendig å avvikle eksportstøtteinstrumentet sitt. Det samme sier USA om sine eksportkreditter.

Striden om STE har pågått mellom USA og Canada i årevis. Canada benekter at ordningen gir deres hveteeksportører en fordel, mens både EU og USA mener at eliminering av STE vil være et viktig skritt i retning av en global avtale m.h.p eksportstøtte i Doha-runden. Australia har også STEs (Australian grain export body AWB). Dette er sett på som et STE under WTO-regelverket, men skiller seg fra det canadiske ved at det har gjennomgått store endringer de siste årene (er bl.a. notert på børsen).

Den nye reformen av EUs felles landbrukspolitikk (CAP) vil trolig føre til at EUs produksjonsoverskudd reduseres, som følge av at tilskuddene gjøres produksjonsuavhengige. Dermed vil EUs overskudd av landbruksprodukter i mindre grad påvirker verdensmarkedene, og behovet for å støtte EUs eksport vil reduseres.

Det er foretatt en rekke kvantitative analyser om virkningene av en ny WTO-avtale for EUs jordbruk. De fleste analyser er basert på Harbinsons forslag fra mars 2003 som innebærer en fullstendig utfasing av eksportstøtten innen 10 år og understøtter mer eller mindre inntrykket av at EUs nye jordbruksreform vil gjøre det lettere å tilpasse seg utfasingen av eksportstøtte. Brockmeier og Salamon (2004) påpeker at den negative effekten av en utfasing av eksportstøtten for EUs handelsbalanse blir motvirket av at andre land også åpner sine markeder slik at eksportmulighetene forbedres for EU. Ifølge Wieck *et al.* (2003) tyder deres analyser på at produksjonen av meieriprodukter dreies fra produkter med lav fortjeneste (f.eks. melkepulver) til produkter med høyere fortjeneste (f.eks. ost).

3.3.1 Europeisk nærings- og nytelsesmiddelindustri

CIAA (Confederation of the EU food and drink industry²⁰) er en paraplyorganisasjon for næringsmiddelbedriftene i EU. CIAA støtter WTO-forhandlingene og peker på behovet for et internasjonalt regelverk med klare handelsregler som gir likere betingelser for ulike land gjennom reduksjon i handelsvridende støtte. CIAA ser på avtalen man kom fram til i Genève i juli 2004 som utgangspunkt for en balansert avtale. Behovet for en balansert avtale er svært viktig for EUs næringsmiddelindustri, og er ifølge CIAA helt nødvendig for å opprettholde konkurransekraften og sikre investeringer i næringsmiddelindustrien. At avtalen er balansert vil blant annet si at forpliktelsene knyttet til de tre områdene markedsadgang, internstøtte og eksportstøtte ses i sammenheng. CIAAs hovedinnvending i forhold til forpliktelser knyttet til eksportstøtte henger sammen med dette. Budskapet her er at man ikke kan tillate seg å fase ut eller fjerne eksportstøtte uten at industrien samtidig får tilgang på råvarer til konkurransekraftige priser²¹. Dette henger sammen med at eksportstøtten fungerer som en kompensasjon for høyere priser på europeiske landbruksråvarer, og en avvikling vil føre til at deler av EUs næringsmiddelindustri vil miste sin konkurransekraft (spesielt bearbeidede varer) og eksport ikke lenger vil være mulig i enkelte sektorer. Videre peker CIAA på at det er viktig at man får bindende forpliktelser også for andre former for eksportstøtte som eksportkreditter. De krever også parallellitet (dvs. like forpliktelser for alle (utviklede) land) når det gjelder internstøtte, dvs. at EU må jobbe for at også andre skal måtte redusere sin han-

²⁰ CIAA er sammenslutningen av nærings- og nytelsesmiddelbedrifter i EU. EUs nærings- og nytelsesmiddelindustri står for 14 prosent av industriproduksjonen i Europa (600 mrd. €), den har 3 millioner ansatt og 26 000 bedrifter. Eksporten ligger på 45 mrd. € til verdensmarkedet, dvs. om lag 7,5 prosent av produksjonen.

²¹ I kommentarene til EUs innspill til WTO i desember 2002 heter det at forpliktelser om kutt i eksportvolum må unngås, spesielt for bearbeidede produkter.

delsvridende interne støtte, som EU har gjort gjennom sine landbruksreformer de siste årene. Videre peker CIAA på behovet for en grønne støtteordninger kan videreføres. Når det gjelder markedsadgang har CIAA både offensive og defensive interesser. Formelreduksjonene som ble foreslått av Harbinson i mars 2003 ble sett på som for ambisiøse for den delen av europeisk næringsmiddelindustri med defensive interesser (flertallet). De offensive interessene innenfor næringsmiddelindustrien mente imidlertid at EUs forslag om videreføring av forpliktelsen fra Uruguay-runden på markedsadgangsområde ikke ville gi tilfredsstillende markedsadgang ute, dvs. at tollreduksjonene ikke ville bli store nok.

4 Eksportstøtte sett i et bredere perspektiv

Vi vil i dette kapitlet komme inn på noen sentrale tema relatert til diskusjonen rundt eksportstøtte, nærmere bestemt; eksportstøtte og markedsregulering, sammenhenger med markedsadgang og internstøtte, alternativer til eksportstøtte, internasjonalisering, eksportstøttens betydning for verdensmarkedspriser og forutsigbarhet

4.1 Eksportstøtte og markedsregulering

Muligheten for å drive reguleringseksport er bestemt gjennom markedsreguleringene for melk, egg, fjørfe og kjøttsektoren. Reguleringseksport er en del av markedsreguleringene, og en avvikling av reguleringseksporten vil derfor ha direkte innvirkning på markedsreguleringene²². Muligheten til å drive regulering reduseres ved at et av virkemidlene fjernes. Dette vil i seg selv kunne sette press på markedsreguleringene, spesielt der reguleringseksport er en viktig del av markedsreguleringa, som for meierisektoren. En eventuell avvikling av målprisen, som følge av reduksjonsforpliktelser for internstøtte i WTO, vil også kunne påvirke reguleringsordningene. For mer om dette, se kapittel 4.2.

For kjøttsektoren vil avvikling av eksportstøtte ikke ha store direkte effekter på produsert volum da volumene som eksporteres er små, men en avvikling vil gjøre markedsreguleringen mindre fleksibel ved at et av virkemidlene fjernes. Dette vil kunne føre til en diskusjon rundt resten av reguleringsystemet.

Å fjerne eksportstøtte vil som kjent ha størst direkte effekt i meierisektoren, der videreforedling for eksport er avtaker av om lag 10 prosent av melkeproduksjonen. Avvikling av eksportstøtte vil gjøre det umulig å regulere markedet for melk med dagens volum. Den totale melkekvoten må reduseres, og produsert volum må omsettes nasjonalt. Kvotereguleringen bør gi en forholdsvis stabil produksjon og konsumet av meierivarer bør være forholdsvis stabilt på kort/mellomlang sikt. Etter å ha justert melkekvoten vil utfordringen ligge i at markedsreguleringsordninga for melk bli noe mindre fleksibel

²² De andre eksportstøtteordningene (merkevareeksport av meierivarer og eksportstøtte gjennom RÅK-ordningen) har ingen direkte forbindelse til reguleringsordningene

enn i dag (som for kjøtt), mens den største utfordringen kanskje vil bli å kvitte seg med restprodukter som fløte/smør.

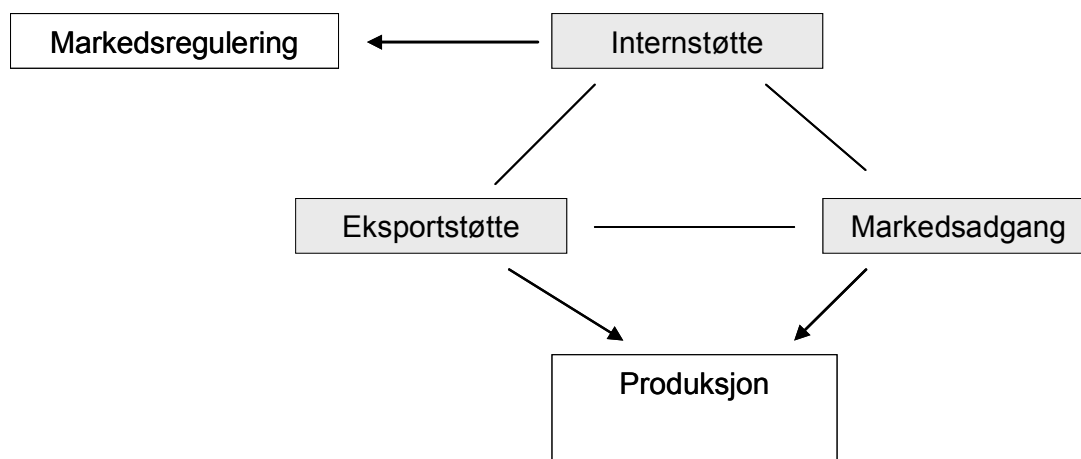
Å avvikle eksportstøtten i meierisektoren vil fjerne grunnlaget for eksport av smør. Dette vil måtte føre til at mottaksplikten for smør, som markedsregulator er pålagt gjennom markedsordningen for melk, faller bort. Dette vil føre til at meierisektoren som helhet vil få en utfordring med å kvitte seg med overflødig fløte/smør.

4.2 Eksportstøtte, markedsadgang og internstøtte

Vi vil her kort komme inn på sammenhenger mellom eksportstøtte og de to andre sentrale områdene i WTO-fohandlingene; markedsadgang og internstøtte.

Eksportstøtte og markedsadgang (toll og tollkvoter)

Det er ingen direkte sammenheng mellom eksportstøtte og markedsadgang, men volumeffekten som følger av avvikling av eksportstøtte vil kunne forsterkes ytterligere ved redusert tollvern og økte tollkvoter, som illustrert i figur 4.1. For meierisektoren vil en avvikling av eksportstøtten kreve store reduksjoner i den totale melkeknoten. Ikke lenger prohibitive tollsatser og økte tollkvoter (for sensitive produkter) vil kunne gjøre det nødvendig med ytterligere reduksjoner i melkeknoten. Dette doble presset vil man også oppleve i andre sektorer og for bearbeida varer generelt. For bearbeida varer ser man dette tydelig allerede i dag, med økt import og tilnærmet uforandret eksport.



Figur 4.1 Sammenheng mellom de ulike elementene

Eksportstøtte og internstøtte

I WTO-forhandlingene vil man også få krav om store reduksjoner i internstøtte, forpliktelser som bla. vil kunne oppfylles ved at målprisene avvikles. Målprisen er en viktig del av markedsreguleringsordningene, og en avvikling av disse vil påvirke markedsreguleringsordningene, i tillegg til presset man får som følge av at støtte til regulerings-eksport avvikles (se figur 4.1). En eller annen form for markedsregulering er imidlertid mulig å tenke seg uten disse elementene²³.

²³ Det som vil være avgjørende for markedsreguleringsordningene er imidlertid overgang fra prohibitivt til effektivt importvern, dvs. reell markedsadgang gjennom reduksjoner i tollsatsene (åpent marked). Å regulere et åpent marked er vanskelig å se for seg.

En annen sammenheng mellom eksportstøtte og internstøtte er at avvikling av eksportstøtten med medfølgende reduksjon i innenlandsk produsert *volum* til målpris vil redusere internstøtten. Dette vil kun ha omfang av betydning for melk.

4.3 Alternativer til dagens eksportstøtte

Å avvikle eksportstøtten vil føre til store fall i marginen ved eksport av foredla varer. Å videreføre eksporten som tidligere, uten noen form for eksportstøtte, vil i svært få tilfeller være en mulighet. Mulige måter å møte en avvikling av eksportstøtten kan være:

- Bygger opp produksjon i utlandet
- Lisensproduksjon
- Anvende andre virkemidler (som for eksempel innenlandsk bearbeiding)
- Privat initiert markedsbasert eksportstøtte

De to første alternativene er avhengig av at man har unike varer/merkevarer, som er etablert/etableres i utenlandske markeder (for eksempel Jarlsbergost). En slik tilstedeværelse vil kunne gi kompetanse som igjen kan benyttes på det nasjonale markedet. Det tredje alternativet er å anvende alternative virkemidler, som innenlandsk bearbeiding (og andre liknende virkemidler) som i noe grad kan erstatte eksportstøtte under RÅK.

Det mest realistiske alternativet for flertallet av norske næringsmiddelaktører som baserer seg på norsk råvare, vil imidlertid være å fokusere på det norske markedet.

Man kan imidlertid tenke seg et scenario der en stor aktør har mulighet til å drive med eksportstøtte på privat initiativ. I en slik løsning forutsetter en også at alle offentlige reguleringer fjernes, for at dette ikke skal kunne defineres som eksportstøtte i WTO-sammenheng. I stedet for offentlig regulering tillater myndighetene at vertikalt integrerte samvirker kan drive en form for privat markedsregulering. En slik råvaremonopolist kan på eget grunnlag og i sine eieres interesse regulere både pris og fluktuasjoner. Dette vil være en privat initiert «eksportstøtte», som gjennom intern prisdiskriminering gir lavere pris på eksportert vare enn på varer til innenlands marked.

Økte tollkvoter og redusert toll inn til viktige handelspartnere (som EU), som følge av ny WTO-avtale, vil relativt sett bedre muligheten for å drive eksport. Varene som skal eksporteres vil imidlertid være avhengig av å ha en svært høy verdi (som merkevarer og lignende), da råvarekostnadsforskjellen fortsatt vil være betydelig.

4.4 Internasjonalisering

Internasjonalisering knyttes ofte opp mot internasjonal handel, eksport og konkurranse på det internasjonale markedet. Internasjonalisering handler imidlertid også om økt konkurranse på det nasjonale markedet, spesielt ved økt import, men også knyttet til endring i trender/forbrukerpreferanser som gjør det nasjonale markedet mer likt det internasjonale markedet. Konkurranse på det nasjonale markedet er uten tvil det mest sentrale for norsk næringsmiddelindustri framover.

Internasjonalisering er også knyttet til råvareinnkjøp, ved at norske bedrifter, som følge av WTO-avtalen, i større grad må ut på de internasjonale markedene for å foreta råvareinnkjøp. For kjøtt vil dette være en direkte følge av eventuell nedgangen i storfekjøttproduksjon som følger av redusert melkeproduksjon. Ellers vil økte tollkvoter og eventuell overgang fra prohibitivt til effektivt tollvern, også føre til at industrien i større grad enn i dag kan/må ut på det internasjonale markedet for å kjøpe inn råvarer

Uansett om det dreier seg om å være på hjemmemarkedet eller å drive eksport er det å utvikle internasjonal kunnskap sentralt. Dette kan være kompetanse knyttet til produktutvikling (innovasjon), internasjonal handel, nye markeder og råvareinnkjøp.

Redusert mulighet for eksport av næringsmidler, som følge av avvikling av eksportstøtten, vil med stor sannsynlighet komme samtidig som man får økt markedsadgang (gjennom redusert tollvern eller tollkvoter) for produkter fra utlandet. Man får dermed et dobbelt press på norsk produksjon og foredling, ved økt fokus på pris, kostnader og konkurransekraft, samtidig som man må forholde seg til volumreduksjoner. Det sier seg selv at det vil bli en utfordring å takle både volumreduksjoner og kostnadsreduksjoner på samme tid.

4.5 Effekter på priser på det internasjonale markedet

Ifølge teorien vil verdensmarkedsprisene gå opp som følge av at eksportstøtten reduseres/avvikles. Dette henger sammen med at produkter med eksportstøtte selges på utenlandske markeder til en lavere pris enn de ellers ville hatt dersom man ikke hadde hatt eksportstøtte, dvs. til priser som er lavere enn markedsprisene. Beregninger gjort av OECD (OECD 2001) viser imidlertid et mer sammensatt bilde. Avvikling av eksportstøtten vil i følge deres estimater ført til små forandringer i verdensmarkedene for korn og kjøtt, mens prisene på meieriprodukter vil gå noe opp (5–25 % avhengig av produkt og forutsetninger). En annen studie (Vanzetti 2003) viser også størst økning i prisene for meierivarer, med et noe mer sammensatt bilde ved at kjøtt, hvete og sukker ifølge beregningene viser prisøkninger på 5–15 prosent²⁴. Resultatene viser at prisøkningene er størst i de sektorene som per i dag er mest beskyttet og hvor en stor del handelen med varen har en eller annen form for eksportstøtte.

Da volumene som eksporteres fra Norge ved hjelp av eksportstøtte er svært små, har de i praksis svært liten/ingen innvirkning på verdensmarkedsprisene. Det er de store aktørene som EU og USA, som bruker hhv. 4 mrd € og 15 mrd \$ i eksportstøtte i året, som har størst innvirkning på verdensmarkedsprisene. I tillegg kommer effekten av bruk av eksportkreditter, statshandelsselskaper (STE) og matvarehjelp.

Prisoppgangen på verdensmarkedet, som følge av avvikling av eksportstøtte, vil heller ikke ha betydning for norsk landbruk og næringsmiddelindustri. Det er kun snakk om marginale prisøkninger sett i forhold til dagens prisdifferanse mellom norsk pris og verdensmarkedspris for landbruksvarer.

4.6 Forutsigbarhet

Forutsigbarhet og tid til omstilling er viktig når virkemidler endres eller avvikles. Dette gjelder også eksportstøtte som har betydning både for industrien og primærproduksjonen. Dette ble ikke tatt hensyn til da XPK-ordningen ble kraftig nedtrappet under jordbruksforhandlingene i 2004. Da omfanget av denne ordningen er forholdsvis liten har dette størst betydning i forhold til enkeltbedrifter og enkeltprodukter.

²⁴ Disse beregningene er basert på en mer omfattende liberalisering av landbrukssektoren, med endringer i tollsystemet og internstøtten i tillegg til avvikling av eksportstøtten.

Referanser

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2004). «*St.prp. nr. 66 (2003–2004). Om Jordbruksoppjøret 2004 – endringer i statsbudsjettet for 2004 m.m.*». Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Bergset et al (2004). «*Reguleringskapasitet i melkesektoren*». NILF-rapport, 2004-3. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo.
- Brockmeier, M. & P. Salamon. 2004: «Handels- und Budgeteffekter der WTO-Agrarverhandlungen in der Doha-Runde: Der revidierte Harbinson-Vorschlag». *Agrarwirtschaft* 53 (6): 233–251.
- Croome, John (1999). *Guide to the Uruguay Round Agreements*. Kluwer law international. World trade organization.
- Gilde (2003). *Årsmelding 2003 for Norsk kjøttssamvirke BA*.
- IATRC (1999), *Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Issues for the Next Round of Agricultural Negotiations*, The International Agricultural Trade Research Consortium²⁵, Commissioned Paper Number 12, October 1997.
- IPC (1999), *Agenda options for Agricultural Policy Reform in the Seattle Round*, IPC Position Paper No. 10, International Policy Council on Agriculture, Food and Trade²⁶, Washington D.C.
- Josling, T. (1999), *The Next WTO Agricultural Negotiations: Conflicting Agendas*, Pelleruo Economi Research Institute, Working Papers No 26 (November 1999), Pelleruo Economic Research Institute Seminar, «Millennium Round of WTO Negotiations and Internationsl Agricultural Trade», Helsinki.
- Josling, T. & J. Babinard (1999), *The Future of the CAP and Prospects for Change – The Policy Environment for Agri-food Competitiveness*, European Forum, Institute for International Studies, Stanford University.
- Kjuus, J. (2004). «*Mat og industri 2004*». Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo.
- OECD (2001). *A forward-looking analysis of export subsidies in agriculture*. OECD. Paris. Internett: <http://www.oecd.org/dataoecd/49/21/1911050.pdf>
- Omsetningsrådet (2004). «*Årsmelding 2003 Omsetningsrådet*». Statens landbruksforvaltning. Oslo.
- Prior (2004). *Årsmelding og regnskap 2003*. Prior Norge BA, 74. driftsår.
- Søyland, V. og N. K. Nersten (2001). «*Aktuelle problemstillinger rundt kommende WTO-forhandlinger på landbrukssiden*». NILF-notat 2000-15. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo.

²⁵ IATRC er en organisasjon bestående av ca. 150 økonomer fra 15 forskjellige land, som er interessert i forskning, policy-analyse, og utvikling innenfor internasjonal handel med landbruksvarer. Drives med støtte fra USDA og «Department of Agriculture and Agri-Food» i Canada.

²⁶ IPC er en internasjonalt sammensatt gruppe ledere innenfor mat og landbruk, som har som formål å utvikle og være forkjemper for politikk/virkemidler som understøtter et effektivt og åpent globalt mat- og landbrukssystem.

- Utenriksdepartementet (1994a), *St. prp. nr 65 (1993–1994), Om resultatet av Uruguay-runden (1986–1993) og om samtykke til ratifikasjon av Avtale om opprettelse av verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m.*, Utenriksdepartementet, Oslo.
- Vanzetti, David and Ralf Peters, E. (2003), «*The good, the bad and the ugly: Three proposals for agricultural policy reform*». Paper prepared for Trade Analysis Branch, UNCTAD, Geneve, April 2003
- Wieck, C., Perez Dominguez, I. & W. Britz. 2003. *New Challenges for the European Agriculture: Modelling Agricultural Reform Under the New WTO Proposals*. Paper presented at the International Conference: Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading?, Capri, Italy, June 23–26, 2003.
- WTO (2002) Notifikasjon. Eksportstøtte for Norge for årene 2000 og 2001.
- WTO (2004): *Doha Work Programme – Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004 (WT/L/579)*, Internet:
http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm

Personlige meddelelser

- Nils Kristian Nersten. Stabburet AS. August 2004.
- Trygve Brandrud. Gilde Norsk kjøtt BA. September 2004.
- Leif Jørstad. Prior Norge BA. November 2004