



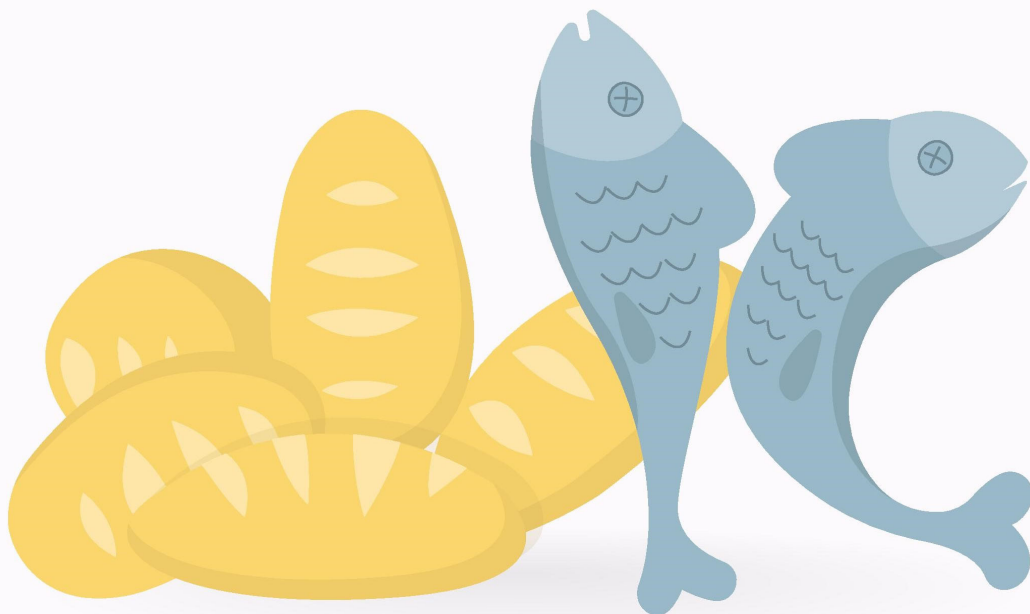
NIBIO

NORSK INSTITUTT FOR
BIOØKONOMI

Brexit, sjømat og jordmat

Matpolitiske og handelsstrategiske avveininger vedrørende handelsavtale med Storbritannia

NIBIO RAPPORT | VOL. 7 | NR. 103 | 2021



TITTEL/TITLE

Brexit, sjømat og jordmat

Matpolitiske og handelsstrategiske avveininger vedrørende handelsavtale med Storbritannia

FORFATTER(E)/AUTHOR(S)

Siri Voll Dombu, Ivar Pettersen

DATO/DATE:	RAPPORT NR./ REPORT NO.:	TILGJENGELIGHET/AVAILABILITY:	PROSJEKTNR./PROJECT NO.:	SAKSNR./ARCHIVE NO.:
03.06.2021	7/103/2021	Åpen	52406	21/00860
ISBN:	ISSN:		ANTALL SIDER/ NO. OF PAGES:	ANTALL VEDLEGG/ NO. OF APPENDICES:
978-82-17-02857-4	2464-1162		45	

OPPDRAGSGIVER/EMPLOYER:

NNN

KONTAKTPERSON/CONTACT PERSON:

Lars Iver Wiig

STIKKORD/KEYWORDS:Matvarer, utenrikshandel, handelspolitikk,
Brexit

Food, International trade, trade policy, Brexit

FAGOMRÅDE/FIELD OF WORK:Næringsøkonomi, Internasjonal økonomi,
handelspolitikkIndustrial economics, international economics,
trade policy**SAMMENDRAG/SUMMARY:**

Rapporten tar utgangspunkt i handelsrelasjoner og handelspolitikk mellom Storbritannia og Norge før Brexit. Analysen er en begrenset studie med hovedfokus på direkte effekter. På dette grunnlaget drøfter rapporten både behovet for og effektene av mulige endringer i handelspolitikken. En konkret vurdering av styrket norsk markedsadgang for bearbeidet fisk på det britiske markedet sammenlignet med tollfri markedsadgang for en bestemt mengde britisk ost på det norske, sannsynliggjør at de direkte effektene for norsk verdiskaping og sysselsetting kan bli negative.

Based on trade relations and policy frameworks existing within the EEA-framework pre-Brexit, this study reviews the impact of sustaining pre-Brexit trade-relations and of shifting trade policies towards improved market access for processed seafood to Great Britain and agricultural products to Norway. The conclusion indicated is that the direct net gains for Norway from such a deal may be negative.

STED/LOKALITET:

Ås, Norge / Norway

**NIBIO**NORSK INSTITUTT FOR
BIOØKONOMI

GODKJENT /APPROVED

PROSJEKTLEDER /PROJECT LEADER

Hildegunn Norheim

Ivar Pettersen

NAVN/NAME

NAVN/NAME



Forord

Brexit, Storbritannias uttreden av EU og EUs tollunion, trådte i kraft fra 1. januar 2021 og nødvendiggjorde etablering av en handelsavtale mellom Storbritannia og Norge. Forhandlingene har skapt behov for å vurdere Norges offensive og defensive handelsinteresser på matområdet.

NNN har bedt om en dokumentasjon og en vurdering av handelsinteressene på matområdet. Oppgaven går ut på å fremskaffe informasjon som kan belyse nærings- og velferdsøkonomiske seider ved endringer i vilkårene for handel- og arbeidsdeling mellom Norge og Storbritannia. Utredningen er således et avgrenset arbeid med dokumentasjon med klare begrensninger når det gjelder bredde og dybde i analysene. Vi har heller ikke grunnlag for å vurdere våre observasjoner ut fra hvilke konkrete alternativer norsk og britiske forhandlere er i ferd med å drøfte. De tentative konklusjonene som antydes, kan likevel reise noen viktige spørsmål for utviklingen av denne og andre handelsrelasjoner på matområdet.

Dokumentasjonen og vurderingen er ment for å understøtte arbeid med handelspolitikk i NNN. Ivar Pettersen og Siri Voll Dombu, seniorrådgivere hos NIBIO, har vært ansvarlige for utredningen. Et tidligere utkast har hatt nytte av kommentarer fra forsker Klaus Mittenzwei i Ruralis.

NIBIO, Ås, 28.05 2022

Hildegunn Norheim

Innhold

1	Drøfting og sammendrag	6
2	Det handelspolitiske bakteppet	15
2.1	Den handelspolitiske situasjonen	15
2.2	Illustrasjon ved TTIP-studien	15
2.3	Norsk utenrikshandel med sjømat og jordbruksvarer	16
2.4	Norges handel med Storbritannia	17
2.5	Britisk handelspolitikk, sjømat og jordbruk etter Brexit.....	19
2.6	Britisk matsektor etter Brexit	20
2.6.1	Et verdiskapingsperspektiv: Industriledet er dominerende – fiskeri har liten del	20
2.6.2	Britisk sjømatsektor etter Brexit	21
2.6.3	Handelsregimet for sjømat, med vekt på norsk markedsadgang	22
2.6.4	Britisk landbrukspolitikk etter Brexit.....	24
2.6.5	Ost – britisk eksportprodukt med lange tradisjoner	26
2.6.6	Britisk storfekjøtt: Betydelig sektor med netto import.....	27
2.6.7	Britisk fårekjøtt: Har nådd 100 prosent egendekning, men betydelig eksport og import	27
2.6.8	Handel med jordbruksprodukter mellom EU og Storbritannia	28
2.7	Grunnlag for, i hovedsak, å videreføre handelsrelasjonene slik de var.....	28
3	Momenter i en prioritering av handelspolitiske interesser på jordbruks- og sjømatområdet. 30	
3.1	Norske sjømatinteresser: Råvarene dominerer	30
3.1.1	Sjømat til Storbritannia: Norge er råvareeksportør, industrivarer utgjør liten andel.....	30
3.1.2	Norge har offensive interesser, men usikre og trolig små gevinstmuligheter	32
3.2	Det finnes også en offensiv sjømatinteresse for Storbritannia overfor Norge – makrell, som kan videreføres uten store kostnader.....	34
3.3	Britiske jordbruksvarer til Norge: Storbritannia nyter fordeler av tollfrihet, voksende akvakulturnæring og RÅK-ordning, mens EU for øvrig utnytter EØS-kvotene	35
3.4	Kostnaden ved innrømmelser på jordbrukssiden: Berører målene for jordbrukspolitikken på sensitive områder	38
3.5	RÅK-ordningen har vesentlig betydning for Storbritannia, begrenset betydning for Norge, men reiser praktiske problemer	41
	Referanser	44

1 Drøfting og sammendrag

Norge og Storbritannia (Storbritannia) er i ferd med å avslutte forhandlinger om handelsbetingelser etter Brexit. Dette notatet ser på matpolitiske og handelsstrategiske avveininger knyttet til disse betingelsene. Rammen for drøftingen er gjeldende mat-, handels- og markedspolitikk i Norge. Notatet drøfter derfor ikke brede velferdsøkonomiske problemstillinger knyttet til handels- og matpolitikken.

Et overblikk over handelsinteresser på norsk og britisk side kan oppsummeres i seks punkter:

- Det kan være i tråd med begge lands interesser å videreføre rammebetingelsene for handel slik de var før Brexit
- Markedsadgang for makrell, fortsatt tollfrihet for fôrvarer og RÅK-ordning, ser ut til å være viktige interesser for Storbritannia, ut fra dagens handelstall
- Norges handelsinteresser dreier seg om markedsadgang for sjømat, men verdipotensialet i bedret markedsadgang er begrenset hva gjelder råvarer, og løsningen lite realistisk hva gjelder industrivarer.
- Norske interesser på jordbruksområdet er i liten grad truet ved en eventuell videreføring av Storbritannias handelsbetingelser slik de var så lenge Storbritannia var innenfor EUs tollunion. Eventuell innføring av særskilte tollfrie markedsadgangskvoter for Storbritannia på det norske markedet for ost eller kjøtt, ville imidlertid bety en vesentlig styrking av britiske handelsvilkår overfor Norge sammenlignet med vilkårene før Brexit. Løsningen vil ha direkte, negative effekter for jordbruksproduksjon i Norge.
- Langsiktige utviklingsmuligheter er i rimelig grad ivaretatt med vilkårene fra før Brexit: Tollfrihet for fôr til Norge, RÅK-ordning og vilkårene for norsk sjømateksport vil også i dag ivareta de mest åpenbare utviklingsmulighetene. På sjømatområdet kan det være muligheter i målrettede ordninger for industrielt samarbeid på sjømatområdet som kan være til gjensidig nytte.
- En samlet vurdering av relative verdier av tollfri kvote for bearbeidet sjømat i Storbritannia sammenlignet med tollfri britisk kvote til Norge for ost, sannsynliggjør at nettoverdien for Norge er negativ og usikker for Storbritannia. Denne sammenligningen oppsummeres i en tabell til slutt i dette drøftings- og sammendragkapitlet.

De seks konklusjonene utdypes i det følgende.

Grunnlag for å videreføre rammebetingelsene fra før Brexit

Det er vanskelig å se noen viktige grunner til at rammebetingelsene for handel mellom Storbritannia og Norge fra EØS/EU-epoken ikke også skal kunne danne et holdbart grunnlag for handelen videre fremover.

Det kan imidlertid være minst tre negative effekter av Brexit for Storbritannia som forstyrrer; det ene er Storbritannias adgang til EØS-kvotene for tollfri import av ost og storfekjøtt til Norge, det andre er adgang til forhandling om fordeling av EU-kvoter for fiskeri i norske farvann. Et tredje forhold er at all handel blir mer begrenset som følge av etablering av handelsprosedyrer ved grensepassering. Slike prosedyrer kan være kostbare. De tre forholdene er forventede konsekvenser av Brexit som vanskelig kan kompenseres gjennom handelsavtalen mellom Norge og Storbritannia.

For det første vil en slik kompensasjon kreve vilkår for Storbritannias markedsadgang som virker diskriminerende overfor handelspartnere i EØS-området. For det andre er det først og fremst naturlig å bruke målrettede virkemidler for handelsfasilitering og ikke generelle handelsvilkår for å håndtere tekniske handelsbarrierer. Det samme kan også være naturlig for samarbeid om forvaltning av fiskekvoter som i vesentlig grad er felles ressurser for Norge og Storbritannia.

For Norge er det heller ikke naturlig å forvente bedre markedsadgang til Storbritannia etter enn før Brexit, nettopp fordi det indirekte kan innebære negativ diskriminering overfor EU. Hovedinteressen for Norge dreier seg om sjømat hvor bedre markedsadgang til Storbritannia enn vi har på EØS-vilkår, vil ramme foredlingsindustri innenfor EU. Dette kommer vi tilbake til.

Det er dermed ingen overordnede økonomiske hensyn som gjør det naturlig å forvente betydelige endringer i handelspolitiske relasjoner fra før Brexit. Det er heller ikke sannsynlig at det for noen av partene vil være realistisk å forvente vesentlig bedre vilkår enn før Brexit.

Uten mer inngående kjennskap til strategiske og taktiske, handelspolitiske vurderinger, er det også vanskelig å se grunn for sterke norske interesser for vesentlig endring i handelsbetingelsene overfor Storbritannia, vurdert ut fra dagens handelsstrømmer. Neste avsnitt drøfter likevel hva som kan være mest interessante innrømmelser og forhandlingskort for begge parter, dersom man skulle søke vesentlig endring i samhandelen.

Britiske handelsinteresser etter Brexit vurdert ut fra dagens handelstall: Makrell, laksefôr og RÅK

Basert på dagens handelstall karakteriseres handelsinteressene for Storbritannia av følgende:

- Den fremste britiske eksportinteressen på varenivå dreier seg om tollfri adgang til det norske markedet for makrell. Makrell fra Storbritannia utgjør om lag en milliard kroner i norsk importverdi, 30 prosent mer enn den største enkeltkategorien innenfor Storbritannias eksport av jordbruksbaserte produkter til Norge. Tallene er imidlertid basert på norsk statistikk som avviker fra innhentet EU-statistikk. Det er også viktig å understreke at dagens handelstall kan endre seg med endret bevegelsesmønster for makrell.
- Den nest største enkeltkategorien for eksport fra Storbritannia til Norge er fôrvarer for animalsk produksjon. Dette er i hovedsak fôr til norsk oppdrettsnæring, som utgjør en hoveddel av all omsetningsverdi i denne næringen i Norge. Denne varekategorien har tollfri adgang til Norge.
- Britisk eksport av fôrvarer til Norge og import fra Norge av ubearbeidet laks er innsatsvarer til verdiskaping i henholdsvis Norge og Storbritannia. Britisk sjømatindustri er sannsynligvis den viktigste verdiskapingen i Storbritannia som påvirkes av handelen med Norge. Samtidig er tilgang til rimelig og bærekraftig fôr av avgjørende betydning for norsk fiskeoppdrett. Lav toll på ubearbeidet laks og tollfrihet for fôrvarer tjener begge lands interesser. Det er vanskelig å se at noen av partene skal ha interesse av å svekke disse vilkårene, det vil si å hindre en videreføring av betingelsene for de viktigste matvarekategoriene mellom Norge og Storbritannia også være.
- Basert på dagens handelstall vil den viktigste interessen for Storbritannia på jordbruksområdet være å sikre den tollfrie adgangen for fôrvarer til akvakultur og en RÅK-ordning. Fôrvarene består i stor grad av jordbruksråvarer. RÅK-ordningen er viktig for at Storbritannia kan videreføre eksporten av sjokolade- og sukkervarer og enkelte drikkevarer. Andre viktige deler av drikkevareeksporten, som eksport av spritprodukter, har tollfrihet til Norge. Storbritannia har også eksport til Norge av raffinert sukker for humant konsum, som også importeres tollfritt til Norge.
- Storbritannia har lav, nærmest ingen, utnyttelse av tollfrie EØS-kvoter for ost og storfe til Norge og kan derfor vanskelig sies å ha vesentlige tap som følge av de ikke lenger har adgang til å utnytte slike tollfrie kvoter til Norge.

Norske offensive handelsinteresser vurdert ut fra dagens handelstall: Begrenset potensial i styrket markedsadgang på sjømatområdet

Norske offensive interesser på matområdet dreier seg om sjømat, men andelen av eksporten som består av bearbeidet fisk med vesentlig importtoll, er lav, og potensialet for vekst er usikkert.

- Markedsadgangen for ubearbeidet sjømat til Storbritannia, dvs. for sjømatråvarer, er, ut fra dagens handelstall, den viktigste norske interessen på matområdet. Selv om tollsatsen for bearbeidet fisk til dels, særlig for laks, er vesentlig høyere enn for ubearbeidet, er det tollsatsen på ubearbeidet laks på to prosent overfor EU, som utgjør den klart største kostnaden for fiskeeksportører til Storbritannia. Den kostnaden norske eksportører og produsenter påføres pga. toll på Storbritannias import av bearbeidet sjømat er begrenset.
- Den norske byrden av tollsatsen på ubearbeidet fisk, reduseres også av overveltningsmuligheter i det britiske markedet. Norge eksporterer ubearbeidet laks for ca. 3,7 milliarder kroner til Storbritannia, hvorav 98,4 prosent er ubearbeidet. Tollsatsen er lav. Norsk lakseeksport har trolig betydning for prisnivået i Storbritannia og vi må ta høyde for at en del av tollsatsen derfor overveltes i prisene i Storbritannia, altså betales av britiske kjøpere.
- Potensialet for volumøkning for både bearbeidet og ubearbeidet sjømat er i dag begrenset: Redusert toll kan, avhengig av prisfølsomheten i Storbritannia, gi noe økt etterspørsel. I dag er det imidlertid ikke enkelt å øke det norske, samlede eksporttilbudet av laks for eksport, grunnet begrensninger på biomassen. I den grad norsk sjømateksport dermed må anses som tilbudssidebegrenset, vil fjernet importtoll til Storbritannia ha liten betydning for samlet mengde eksportert.
- Det er også spørsmål om realismen ved en ambisjon om gunstigere markedsadgang for ubearbeidet sjømat til Storbritannia enn til EU, når EU og Storbritannia utgjør ett frihandelsområde. Slike forskjeller i betingelsene for import av råvarer vil virke diskriminerende overfor foredlingsindustrien i EU. Det vil si at konkurranseforholdet mellom industrien i Storbritannia og EU vris til fordel for Storbritannia pga. en bilateral avtale mellom Storbritannia og Norge. Det oppstår med andre ord «trade diversion»-effekter som er lite forenlig med samlet effektivitet, som er avhengig av «trade creation».¹ Siden tollsatsene er lave for råvare, vil handelsvridningen være begrenset, mens de kan være større for ferdig bearbeidet vare.
- Norge eksporterer bearbeidet sjømat til Storbritannia for ca. 200–250 millioner kroner årlig, og begrenses av betydelige tollbarrierer som kan utgjøre f.eks. 12–13 prosent på røkt laks.
- Vurdert ut fra dagens eksportvolumer betyr toll på bearbeidet sjømat dermed forholdsvis lite for norske eksport i dag. Fremtidige muligheter for vesentlig endret handel, drøftes senere.
- Verdien for Norge av eventuell styrket markedsadgang for bearbeidet sjømat begrenses videre av negative effekter for etterspørselen etter norske råvarer til sjømatindustrien i EU og Storbritannia. Vi kan regne med at norsk eksport av råvarer til land innenfor EU i dag bearbeides i EU og eksporteres tollfritt som reeksport til Storbritannia med bearbeidingslandet som opprinnelsesland. Økt eksport av bearbeidet norsk sjømat til Storbritannia vil dermed konkurrere med norsk råvareeksport som bearbeides i EU for reeksport til Storbritannia eller råvareeksport for bearbeiding i britisk sjømatindustri. Økt norsk eksport av bearbeidet sjømat til Storbritannia vil altså være et substitutt til norsk eksport av ubearbeidet vare til EU-land. Vi har ikke grunnlag for å anslå denne «substitusjonseffekten» nærmere.

¹ Spørsmålet om velferdseffekten av en frihandelsavtale mellom enkeltland er avhengig av forholdet mellom handelsskaping – «trade creation» - og handelsvridning – «trade diversion». Det første øker velferden gjennom mer effektiv ressursbruk og forbruk, det andre reduserer velferden ved å vri handelen bort fra par av land som gir størst utbytte av samlet ressursbruk. Teorien om disse effektene er særlig knyttet til Richard Lipseys artikkel fra 1957. (Lipsey, Richard G. (1957). "The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare". *Economica*. 24 (93): 40–46)

- Det også grunn til å reise spørsmål om realismen ved norske offensive ambisjoner for foredlet sjømat overfor Storbritannia. Lavere tollsatser for denne varekategorien enn vi har overfor EU, vil gi en konkurransefordel for sjømatindustrien i Storbritannia sammenlignet med den betydelige sjømatindustrien i EU, f.eks. i Danmark, Belgia og Frankrike, og være i strid med intensjonene med frihandel mellom EU og Storbritannia for bearbeidet sjømat. Handelsvridningseffekten kan bli stor sammenlignet med handelsskapningen. En fremforhandlet avtale som gjennom handelspolitisk forskjellsbehandling av Storbritannia og EU favoriserer sjømatindustrien i Storbritannia på bekostning av tilsvarende industri i EU, vil være i strid med intensjonene med frihandelsavtalen mellom EU og Storbritannia.

Norske interesser på jordbruksområdet er i liten grad truet ved videreføring av Storbritannias handelsbetingelser fra EU-tiden

Som nevnt synes britiske interesser på jordbruksområdet å dreie seg om fôrvarer, RÅK-produkter og en del produkter som i dag ikke er tollbelagt, som raffinert sukker for humant konsum, alkoholholdige drikkevarer m.m. Dette er interessene som kan leses ut fra dagens handelsrelasjon, dvs. med handelsvilkår som det neppe har store konsekvenser for Norge å videreføre.

- Tollfriheten for fôrvarer til oppdrettsnæringen er det neppe tvil om at Norge ønsker å videreføre som en forutsetning for videreutviklingen av norsk akvakultur og konkurransevne på internasjonale markeder.
- RÅK-ordningen kan i prinsippet videreføres og forventes å legge grunnlag for en allerede kjent utvikling i handelen mellom Norge og Storbritannia, hvor sjokolade- og sukkervarer utgjør en vesentlig del (se tekstboks om RÅK-ordning).
- Trusselen mot norsk jordbruk og jordbruksbasert matindustri ligger i en styrking av Storbritannias markedsadgang til Norge f.eks. gjennom kvoter for ost eller storfekjøtt. Dette behandles i neste avsnitt, dvs. som en vesentlig endring av det handelspolitiske forholdet mellom EU og Norge.

RÅK-ORDNING FOR HANDEL MED BEARBEIDDEDE MATVARER – NORGE – Storbritannia. EN KORTFATTET FORKLARING OG NOEN PROBLEMSTILLINGER

Råvarepriskompensasjon – RÅK – er kompensasjon til en begrenset del av norsk matindustri for ulempen av høyere råvarepriser enn de prisene produsentene i EU står overfor. Samtidig er de produktene RÅK-ordningen omfatter utsatt for sterkere importkonkurranse fra EU enn andre jordbruksbaserte matprodukter. For RÅK-varer er toll relativt lav og prisnedskrivningstilskudd, PNS, skal, i prinsippet, kompensere norsk industri slik at de får full kompensasjon for råvareprisulempen og kan konkurrere med EU-industrien ut fra forskjeller i bearbeidingskostnader og produktkvalitet alene. Kompensasjonen er en del av RÅK-ordningen for utvalgte produkter som er del av EØS-avtalens protokoll 3.

En RÅK-ordning er dermed svært vanskelig å utforme overfor flere handelspartnere samtidig fordi man i så fall må ha forskjellige sett av tollsatser og prisnedskrivningsstøtte (PNS) for hver handelsrelasjon, og disse må årlig kunne justeres uavhengig av hverandre. Dersom man f.eks. setter tollsatsene for RÅK-varer like for to handelspartnere, og disse har ulike råvarekostnader, må PNS være forskjellige avhengig av om konkurransen kommer fra den ene eller den andre handelspartneren. Det vil være en umulig oppgave å differensiere PNS på et slikt grunnlag. Alternativt kan vi ha samme PNS for gitte råvarer og produkter, men i så fall må ulikheter i råvareprisene fanges opp gjennom ulike RÅK-tollsats, og disse må justeres når råvareprisene hos handelspartnerne endrer seg. Tollsats er imidlertid ikke noe som endres unilateralt fra norsk side, slike endringer krever normalt forhandlinger, og det vil i praksis være umulig å ha en slik situasjonsavhengig fastsettelse av ulike RÅK-tollsats for hver av partnerne.

Det er samtidig lite realistisk å tenke seg at EU vil være interessert i revisjon av RÅK-ordningen med sikte på at Storbritannia også skal få tilgang til RÅK-vilkår overfor Norge.

Det som derfor kan synes både politisk realistisk og praktisk gjennomførbart er en ordning der RÅK-ordningen overfor EU legges til grunn for og utgjør ramme for en RÅK-ordning overfor Storbritannia. Det vil si at foredlingsindustrien i Storbritannia fra norsk side innlemmes i samme RÅK-ordning som under EØS med samme tollsatser og PNS. Storbritannias matindustriforetak får dermed adgang til det norske markedet for RÅK-varer på identiske vilkår som EU-industri når det gjelder toll og PNS-støtte til deres norske konkurrenter. Samtidig vil norsk foredlingsindustri ha tilsvarende markedsadgang for RÅK-varer til Storbritannia, som de i dag har til EU. En slik avtale vil gi uendret konkurransekraft for dagens britiske RÅK-eksport til Norge, med forbehold om effekter av ikke-tariffære handelsrestriksjoner, og britiske muligheter for suksess ligger bl.a. i endring i relative råvarepriser i Storbritannia sammenlignet med råvarepriser i EU og i komparative bearbeidingskostnader.

Muligheter for endret økonomisk samspill mellom Storbritannia og Norge på lengre sikt

Så langt er interessene vurdert ut fra eksisterende handelsforbindelser og handelsstrømmene før Brexit. Hvis vi legger mer vekt på utviklingsmuligheter på sikt og mindre på historiske handelstall, kan det finnes muligheter for gjensidig styrking av norsk og britisk sjømatindustri. En hovedhensikt med en handelsavtale, eventuelt en avtale om handel og utvidet økonomisk samarbeid, bør være å legge grunnlag for en utvikling som fremmer begge lands langsiktige velferd. Også i et slikt perspektiv blir trolig handel med fôrvarer for akvakultur og RÅK-ordning viktige elementer. Det kan også være muligheter for å se gjensidig styrking av sjømatindustri som en mulighet. Også varegrupper som får liten oppmerksomhet i dag, som biprodukter fra både sjømat- og jordbruksnæring kan få betydning med ny teknologi og mer sirkulær utnyttelse av biomasse.

I det følgende omtaler vi mer langsiktige perspektiver knyttet til fôrsektoren, deretter sjømatindustrien, generell sjømateksport, importkvoter for jordbruksprodukter og ikke-tariffære handelshindringer.

Fôrsektoren

Fôrsektoren er en nøkkel til videreutvikling av bærekraftig akvakultur og husdyrhold. Det skjer en rask teknologisk utvikling på dette området. Den tollfrie adgangen til Norge for britiske fôrvarer til norsk akvakultur legger til rette for en spesialisering, arbeidsdeling og dermed effektiv utnyttelse av produksjonskapasitet i to av Europas viktigste akvakulturland. Det bør dermed også ligge til rette for innovasjonssamarbeid på fôrområdet.

Det kan videre være mulighet for at tollfriheten kan utvides til gjensidig fordel for partene. For eksempel har Norge i dag i praksis tollfri import av proteinråvarer og viktige fettråvarer gjennom soyaimporten. I fremtiden kan proteinråvarer for fôrproduksjon komme fra f.eks. marine biprodukter både i Norge og Storbritannia. Som EU-medlem har Storbritannia deltatt i arbeidet for å styrke EUs egen forsyning av proteiner. Det kan være i begge lands interesser å styrke samarbeidet om utnyttelsen av disse mulighetene og handelspolitikken kan spille en rolle. For britisk akvakultur kan også en tollfri tilgang til kvotebegrenset import av fôrvarer fra Norge, være en fordel.

Mulighetene for økt eksport av sjømatråvarer er i rimelig grad ivaretatt ved før-Brexit-betingelser

I dag er veksten i akvakulturnæringen, som nevnt, bremset opp. Dersom situasjonen fortsetter som den har vært, som i dag gir knapphetspriser på laksekonsesjoner på 150-200 millioner pr konsesjon², vil norsk lakseeksport fortsatt i stor grad være tilbudssidebegrenset. Nå dreier oppmerksomheten seg om miljø og biosikkerhet.

Over tid må vi forvente at utfordringene blir håndtert. Vekstpotensialet er da betydelig. Landbaserte anlegg og havgående anlegg vil bidra til ekspansjonsmulighetene. Tollsatsene i EU og Storbritannia for ubearbeidet laks har i dag liten betydning for mengde produsert i Norge, men kan ha større betydning på sikt.

På grunn av lave tollsatser og overveltningsmuligheter for tollavgifter, er det ikke grunn til at tollsatser for import til Storbritannia vil være en betydelig begrensende faktor for eksportvekst på lang sikt. Men om Norge vil prioritere markedsadgang for laks ut fra et langsiktig perspektiv, mener vi det realistiske grunnlaget må være fortsatt å se på løsninger som gjelder både EU og Storbritannia, og ikke skaper unødige handelsvridninger i forholdet mellom EU, Storbritannia og Norge. Det er også viktig å se eksport av råvarer, halvfabrikata og ferdigvarer i sammenheng.

Industriutviklingen på sjømatområdet – vurdere kvoteløsninger for industrielt samarbeid

For Storbritannia er matindustrien en langt viktigere verdiskaper enn samlet primærnæring på matområdet. For EUs sjømatindustri, som i vesentlig grad bearbeider norske råvarer, er samtidig markedet i Storbritannia viktig. Det virker derfor lite sannsynlig at norsk sjømatindustri skal kunne oppnå gunstigere vilkår for bearbeidet sjømat til Storbritannia enn vi har til EU. Slik diskriminering mellom EU og Storbritannia vil gi handelsvridningseffekter for sjømatindustrien i frihandelsområdet EU-Storbritannia.

Både Norge og Storbritannia har imidlertid felles, offensive interesser i utviklingen av en moderne, effektiv sjømatindustri, hvor Norges eksport av råvarer til Storbritannia er en nøkkel til videre vekst. Det kan ligge et potensial for økt konkurransevne for britisk foredlingsindustri i fjerning av f.eks. toll

² <https://ilaks.no/refsnes-om-oppdrett-i-apent-hav-det-burde-for-lengst-vaert-avklart-av-myndighetene/> lest 21.04.21

for laks til prosessering i Storbritannia³. Siden tollsatsen er lav, kan den potensielle vridningseffekten for forholdet mellom EU og Storbritannia også være mer begrenset for råvarer enn for industrielt bearbejdede sjømatprodukter.

For ytterligere å begrense generelle priseffekter som diskriminerer EU-industrien, er det også mulig å bruke kvotebegrenset tollfrihet. Det er i dag omfattende bruk av kvoter med gunstige markedsadgangsvilkår overfor EU. Selv om disse har spesielle, historiske begrunnelser, kan det tenkes at kvoter gir mer forutsigbare effekter også for relasjonen mellom EU og Storbritannia.

Slike kvoter kan benyttes i sammenheng med gjensidig fordelaktig industriutvikling. Der f.eks. norsk pelagisk industri har utviklet automasjonsløsninger for filetering kan halvfabrikata i form av ubearbejdet filet være attraktive innsatsvarer for britisk videreførdling. Handelspolitisk kan det være utfordrende å formulere slike kvoter, men det finnes allerede både ganske spesifikke kvoter og ordninger som differensierer avhengig av om varer er for industriell bearbejding eller konsum. Det kan derfor for eksempel være mulig å ha en kvote for filet beregnet for industriell prosessering.

Samarbeid om handelsfasilitering og ikke-tariffære betingelser

De ikke-tariffære handelshindringene synes i dag å medføre store utfordringer for handelen mellom Storbritannia og EU. Det samme må vi regne med skjer for handelen mellom Norge og Storbritannia. Å finne løsninger som fasiliterer, legger til rette for, handel og reduserer de ikke-tariffære handelshindringene vil være til begge parters fordel. Med de digitale systemene Norge utvikler for tollklaring og grensepassering, kan forholdene ligge til rette for et samarbeid av vesentlig verdi for begge land. Norske myndigheter kan gjennom forhandlingene bidra til effektiv handelsfasilitering og redusert betydning av ikke-tariffære handelsbegrensninger. Vellykket samarbeid på dette området kan ha positive ringvirkninger for britisk handel med EU.

Et forhandlingsscenario: En tentativ vurdering

Tabellen nedenfor viser en mulig vurdering hvor vi veier verdien for Norge av en tollfri kvote for 1000 tonn laksefilet til Storbritannia mot kostnaden ved en tollfri kvote for Storbritannia for 1000 tonn spesialost til Norge. Vi må ta vesentlige forbehold om de anslåtte verdiene. Tabellen sannsynliggjør imidlertid at en slik forhandlingsløsning vil gi et netto tap for Norge og ha usikker verdi for Storbritannia.

³ Å skille mellom råvarer til prosessering og humant konsum er neppe vanlig, men vi finner dette i tolltariffen for visse fiskearter for Storbritannia (se tabell 1).

Tabell 1. Tentativ vurdering av 1000 tonn norsk tollfri adgang til Storbritannia for bearbeidet laks mot 1000 tonn ost tollfri kvote til Norge for spesialost. Skjønnsmessige vurderinger med grove kvantitative anslag

	Storbritannia innrømmelse: 1 000 tonn tollfri adgang til Storbritannia for bearbeidet laks (røkt laks).	Norsk innrømmelse: 1 000 tonn tollfri importkvote til Norge for modnet ost	Samlet vurdering for Norge
Direkte spart toll (tollsats ganger verdi)	Maksimal, men lite sannsynlig, innsparing på 11-12 millioner kroner med pris fob kr 100/ kg og tollsats 12 %. Liten sannsynlighet skyldes lite eksport i dag.	Storbritannia: Ingen eksport til Norge i dag med 277 % ordinær tollsats er uaktuelt. Antar alternativ toll derfor lik kr 27,15/kg (spesialost, dvs. Storbritannia sparer 27,15 millioner kroner.	Liten betydning, størst nytte for Storbritannia. Det er betydelig konkurranse mellom importerte - spesialoster for andre segmenter enn vanligste norsk oster.
Kvoteprofitt, som tilfaller den som får rett til kvoten	0-12 % avhengig av overveltning, antar 6 %, dvs. ca. 5-6 millioner ut fra dagens tall	20 prosent, trolig full overveltning. (Antar pris cif kr 130). Tilfaller britisk eksportør hvis eksportkvote. Ca. 26 millioner kroner	Ingen effektivitetseffekt, men fordelingsseffekt avhengig av kvotesystem
Bearbeidingsverdi i Norge	Pluss ca. 45 millioner kroner (antar 30 % industriell bearbeidingsmargin)	Minus ca. 20 millioner kroner på industriledd (30 % bearb.margin), pluss primærledd 40-50 mill. kr inkl. tilskudd (60 % bearb.margin)	Netto tap (15 - 25 mill)
Arbeidsplasser i Norge	Ca. + 45 på industrileddet, ingen på primærledd så lenge primærproduksjonen er tilbudsbegrenset	Ca. 120 (tap av produksjon fra 1400 årskyr på primærledd, snitt 20 kyr/1,5 årsverk, grovt regnet 20 årsverk i meieriindustri	Betydelig netto tap (anslagsvis 70-80 årsverk)
Arbeidsplasser i Storbritannia og EU	Større tap totalt enn 45 pga. trolig mer arbeidsintensiv industri enn i Norge, vesentlig andel av tap skjer i EU	Usikkert, pga. importoverskudd for ost i Storbritannia	Mulig netto tap for Storbritannia, en del av tapet faller også på EUs sjømatindustri
Motvirkende effekt, norske næringsinteresser	Redusert eksport av ubearbeidet laks til foredling i Storbritannia/EU, kan utgjøre vesentlig motpost.	Bredere vareutvalg i norske ostedisker	Trolig netto tap
Annen samfunns-effekt	Arbeidsplassene er i kystdistrikter, mange i Nord Norge	Arbeidsplasser i innlandsdistrikter, spesielt Vestland, Trøndelag, Nord-Norge. Redusert utnyttelse av grasressurser, mulig effekt på biodiversitet, positiv effekt på norsk klimaregnskap som motvirkes av økte utslipp utenfor Norge.	Netto tap pga. arbeidsplasser og verdiskaping, men hovedsakelig medregnet i verdiskaping for melk.
Vurdering av samfunns-effekter kontra effekter på statsbudsjett	Ingen klare, vesentlige subsidier/avgifter som vrir ressursbruk bort fra mer effektive anvendelser	Reduserer aktivitet som mottar nærings- og produktstøtte, Siden tilskuddene skal ivareta samfunnshensynene, må denne og ovennevnte post sees i sammenheng.	Kan redusere omfang av virksomhet med næringsstøtte, men dersom næringsstøtten reflekterer samfunnet verdsetting av samfunns-effekter er effekten null eller negativ.
Sammenfatning	30 millioner kroner i ekstra verdiskaping, ca. 30 arbeidsplasser	40 – 50 millioner kroner i redusert verdiskaping, tap av 70-80 arbeidsplasser	Sannsynlig netto tap for norske interesser

Forbehold

Disse konklusjonene er trukket på basis av en begrenset gjennomgang av handelssituasjonen mellom Norge og Storbritannia og respektive lands handelspolitiske interesser. Det er et relativt stort tilfang av kilder som bør studeres og statistikk som bør gjøres til gjenstand for mer grundige analyser. Noen av statistikkildene viser også inkonsistenser som reiser tvil om holdbarheten, slik statistikken brukes her.

Poenget med denne begrensede analysen er imidlertid ikke å komme med endelige vurderinger, men å rette søkelyset mot forhold som kan ha mulig, vesentlig innflytelse på de akutte handelspolitiske utfordringene Norge og Storbritannia står midt oppe i. Om denne utredningen kan begrunne nærmere og mer detaljerte vurderinger og indikere noen muligheter for mer gjensidig nytte av handelspolitikken for både Storbritannia og Norge, er en viktig hensikt oppnådd.

2 Det handelspolitiske bakteppet

Innledningsvis beskriver vi den generelle bakgrunnen for handelsforhandlingene mellom Norge og Storbritannia, analyser av handelsrelasjoner ved eksemplet TTIP-utredningen, norsk utenrikshandel med sjømat og jordbruksprodukter, britisk handelspolitikk på matområdet, og britisk matsektor etter Brexit, samt det grunnlaget for økonomisk samarbeid som mellom Storbritannia og Norge som ligger i handelspolitikken før Brexit.

2.1 Den handelspolitiske situasjonen

Norges handelsrelasjoner til Storbritannia etter Brexit kan sees mot følgende bakgrunn:

- Hele etterkrigstidens handelssystem er i bevegelse, mens Norge har en stadig mer internasjonalisert matsektor⁴. Vi blir stadig mer avhengig av ordnede handelsforhold, mens handelsforholdene i seg selv blir mer usikre. På mat- og jordbruksområdet har det f.eks. vesentlig betydning av forhandlingene om revisjon av WTO-avtalen ble påbegynt i Doha 2001 aldri ble konkludert, kanskje primært som følge av ulike syn på handel med matvarer blant utviklings- og industriland.⁵
- Storbritannia har post-Brexit frihandel med EU på landbruks- og matvarer, men med krevende tekniske handelsbarrierer som følge av prosedyrer ved grensepassering. Barrierene har gitt betydelige forstyrrelser i varestrømmene.
- Storbritannia er Norges tredje største mottager av norsk fastlandseksport i 2019, vårt femte største eksportmarked for sjømat, og sjømateksporten på 5,7 mrd. kroner er i all hovedsak råvarer. For lakseeeksport er råvareandelen over 98 prosent. Råvareandelen for norsk sjømateksport til Storbritannia er høyere enn for gjennomsnittlig import av sjømat til Storbritannia.
- Vi kan regne med at det går betydelige mengder sjømat fra Norge via foredlere bl.a. i Danmark og på Nord-kontinentet. På grunn av frihandelsavtalen mellom EU-Storbritannia, og relativt kostnadsnivå i deler av EU, er det grunn til å regne med at dette fortsetter om handelsbetingelsene fra før-Brexit videreføres.
- Norsk handelsoverskudd med Storbritannia generelt skyldes eksport av olje og gass.

I den uklare situasjonen når det gjelder global handelspolitikk, skjer det en dreining i retning av regionale og bilaterale avtaler. I dette tilfellet er det neppe riktig å tenke på handelsrelasjonen mellom Storbritannia og Norge isolert fra det store bildet. F.eks. vil Storbritannia og EU utgjøre ett frihandelsområde, mens EU og Norge er deler av et frihandelsområde for alle sektorer utenom fisk og jordbruk. Det betyr at endringer i handelsvilkårene mellom Norge og Storbritannia må vurderes også ut fra mulige effekter for begge landenes relasjoner til EU.

2.2 Illustrasjon ved TTIP-studien

Det finnes et betydelig tilfang av analyser av handelspolitikken og dens konsekvenser. Her nevner vi kort en analyse av TTIP – The Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement. I 2016 publiserte NUPI i samarbeid bl.a. med NIBIO en større studie av et handelspolitisk spørsmål; konsekvenser av en TTIP-avtale mellom EU, evt. Norge og USA.⁶ Her følger noen hovedpunkter:

⁴ Pettersen, Ivar og Kårstad, Signe. Mat, matindustri og verdikjeder 2020. Nibio. 2020

⁵ Se f.eks. omtalen på <https://www.nytimes.com/2016/01/01/opinion/global-trade-after-the-failure-of-the-doha-round.html>

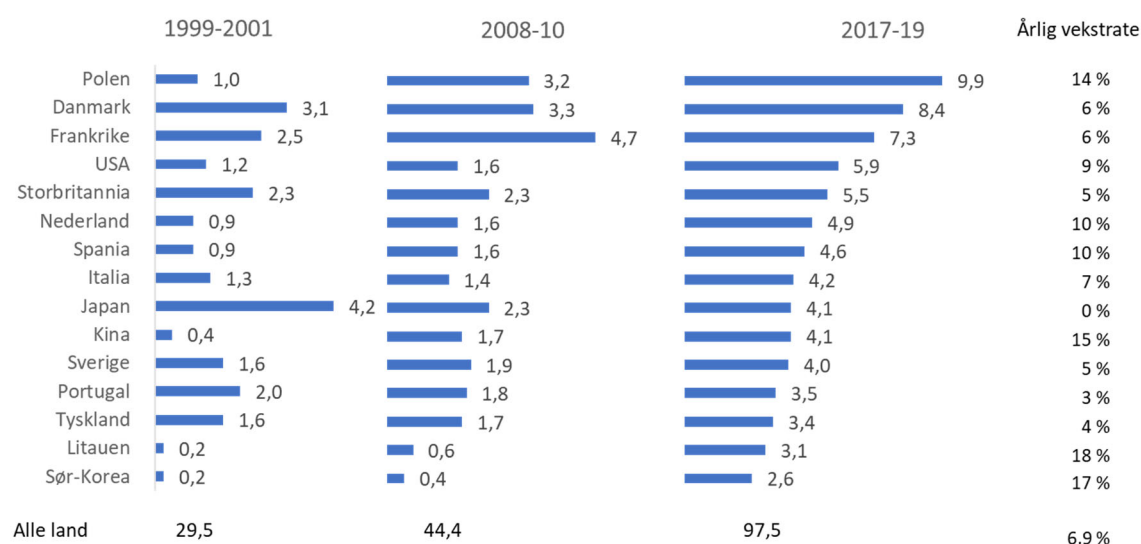
⁶ TTIP og Norge: Virkninger og handlingsvalg Arne Melchior (red.) En studie av NUPI i samarbeid med Ifo-München, NIBIO, Menon og jurister ved Senter for Europarett, Universitetet i Oslo. [Rapport nr. 8, 2016] NUPI 2016

- Studien konkluderte at TTIP ville bidra til nedbygging av importbeskyttelsen for norsk landbruk med negative konsekvenser for produksjon og sysselsetting dersom det ikke ble gjennomført kompensierende tiltak. Rommet for kompensierende tiltak som f.eks. økt budsjettstøtte på primærledet, ville imidlertid ikke bli direkte berørt slik man så at forhandlingene om TTIP kunne forløpe. Dermed var det mulighet for å opprettholde primærproduksjonen gjennom omlegging fra skjermings- til budsjettstøtte.
- Industriledet var mest utsatt. Utover effekten av at råvareprisene ville bli utjevnet mellom Norge og EU ved norsk deltagelse i et TTIP, er rommet for kompensierende tiltak for handelsliberalisering mindre på industri- enn på primærledet. For å opprettholde norsk jordbruksbasert matindustri utenom RÅK-industrien, er det neppe nok å redusere de norske råvareprisene til EU-nivå.
- Et hovedhensyn i TTIP og andre handelsavtaler for matvarer, er mattrygghet og bærekraft. Ambisjonene for TTIP på det regulatoriske område, var, som nevnt, viktige. Konklusjonen i rapporten var at en avtale ikke ville bety en «senkning av europeiske helsekrav eller et “kappløp mot bunnen”».

TTIP studien understreket viktigheten av å se både på matindustrien og primærnæringen, og at matindustrien er mer direkte utsatt ved en frihandelsavtale enn primærnæringen, hvor vi kan kompensere for prisnedgang med direkte støtte. I denne utredningen av forholdet mellom Storbritannia og Norge forutsetter vi at den generelle virkemiddelbruken ligger fast, dvs. med dagens vekt på prisvirkemidler kontra direkte støtte til jordbruket.

2.3 Norsk utenrikshandel med sjømat og jordbruksvarer

Figur 1 viser sjømateksportens fordeling etter land. Mønsteret endrer seg over tid. Eksporten til Polen er nesten tidoblet i verdi på ca. 20 år. Polen kan i stor grad antas å foredle norske sjømatråvarer for reeksport til bl.a. Russland og EU-land. Blant de 15 største importørene av norsk sjømat for årene 2017-19, var Japan størst for 20 år siden, men der har det ikke skjedd noe vekst. I dag importerer Japan mindre norsk sjømat enn Nederland.



Figur 1. Eksport av varegruppe SITC 03 Fisk, krepsdyr, bløtdyr. Snitt for treårsperioder. Milliarder kroner og årlige vekstrater, nominell verdi, i prosent, snitt 1999-2001 til 2017-19.

Kilde: SSB utenrikshandelsstatistikk

I 2019 var Storbritannia vårt femte viktigste eksportmarked for fisk, etter Polen, Danmark, Frankrike og USA. I 2019 mottok britene norsk fisk for drøyt 5,7 milliarder kroner hvorav ca 3,6 milliarder kroner gjelder laks. Som for fiskeeksporten for øvrig utgjør fersk oppdrettslaks her en stor andel, litt over halvparten av antall eksporterte tonn i 2019. Storbritannia importerer også en betydelig mengde norsk hyse og torsk, som formodentlig brukes til servering av fish and chips.

Eksporten av sjømat i varekategori SITC 03 til Storbritannia er økt med ca. 150 prosent regnet i

OECD (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_2018_C2) har ifølge nevnte SSB-rapport forsøkt å måle hvordan varer fra ett land kan bevege seg via andre land før varene til slutt konsumeres i tredjeland med en annen opprinnelse enn norsk. Denne typen internasjonal handel er helt avhengig av opprinnelsesreglene som omfattes av WTOs Agreement on Rules of Origin og detaljerte regler for EØS-området. Anslagene for 2013 til 2015 viser at verdien av norsk fisk som går via de to nevnte landene til Storbritannia, er betydelig: Britenes konsum av matvarer som stammer fra Norge, men som importeres fra Polen og Danmark, utgjør over en tredjedel av verdien Norge selv eksporterer direkte.

løpende kroner over nær 20 år. I tillegg må vi, i tråd med SSBs gjennomgang av Brexit-situasjonen, regne med at en vesentlig del av norsk fisk importeres som bearbejdede produkter fra f.eks. Polen, Danmark og Frankrike. Det er en naturlig konsekvens av den norske rollen som råvareeksportør for EUs sjømatindustri, at flere av disse landene er talsmenn for åpen markedsadgang for ubearbejdet fisk til EUs indre marked.

Etter at eksporten til Russland på omkring fem milliarder forsvant fullstendig rundt 2010, er det også interessant at eksporten til Polen om lag tilsvarende. Polen er i dag vårt største eksportmarked for fisk, med Danmark som tredje største marked.

OECD har sett på omfanget av reeksport av norske råvarer som industriprodukter og konkludert at reeksporten fra Polen til Storbritannia i 2014 kan ha utgjort en tredel av den direkte sjømateksporten til Storbritannia (se boks). Antagelig er denne andelen i sterk vekst.

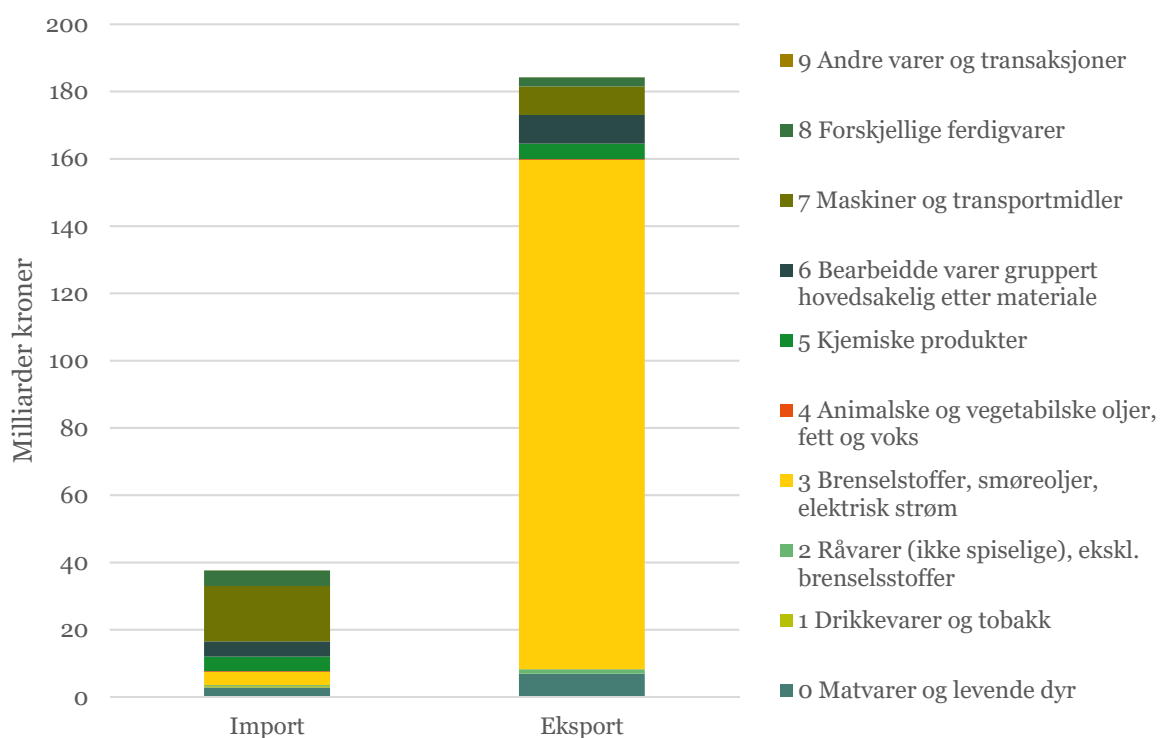
Norge må dermed forvente en direkte og viktig indirekte effekt av endringer i handelsvilkårene etter Brexit. Vilkårene for EU-eksport av sjømatprodukter til Storbritannia kan tenkes å bli like viktig for norsk sjømateksport som vilkårene for norsk direkteeksport. Videre vil skjevheter i hvordan disse vilkårene utvikler seg, kunne ha betydning for muligheten for å øke andelen av sjømateksporten som eksporteres i bearbejdet form. Dette illustrerer hvordan Storbritannias handelspolitikk også overfor EU kan påvirke etterspørselen etter norske varer, og at statistikken som viser den direkte handelen mellom Norge og Storbritannia, kan undervurdere betydningen av Storbritannia som sluttmarked for norske varer. Reelt sett har Norges handelsvilkår med EU vesentlig betydning for vår handel med Storbritannia.

På importsiden til Norge er det lite sannsynlig at britiske matråvarer finner veien til Norge via foredling i EU. Grunnen er at Storbritannia i liten grad har eksportoverskudd av matråvarer og neppe heller prisnivåer som gjør det naturlig å eksportere for prosessering av f.eks. RÅK-varer i EU-land.

2.4 Norges handel med Storbritannia

Norges samlede handel med Storbritannia er preget av norsk råvareeksport og import av maskiner og andre ferdigvarer, se Figur 2 under.

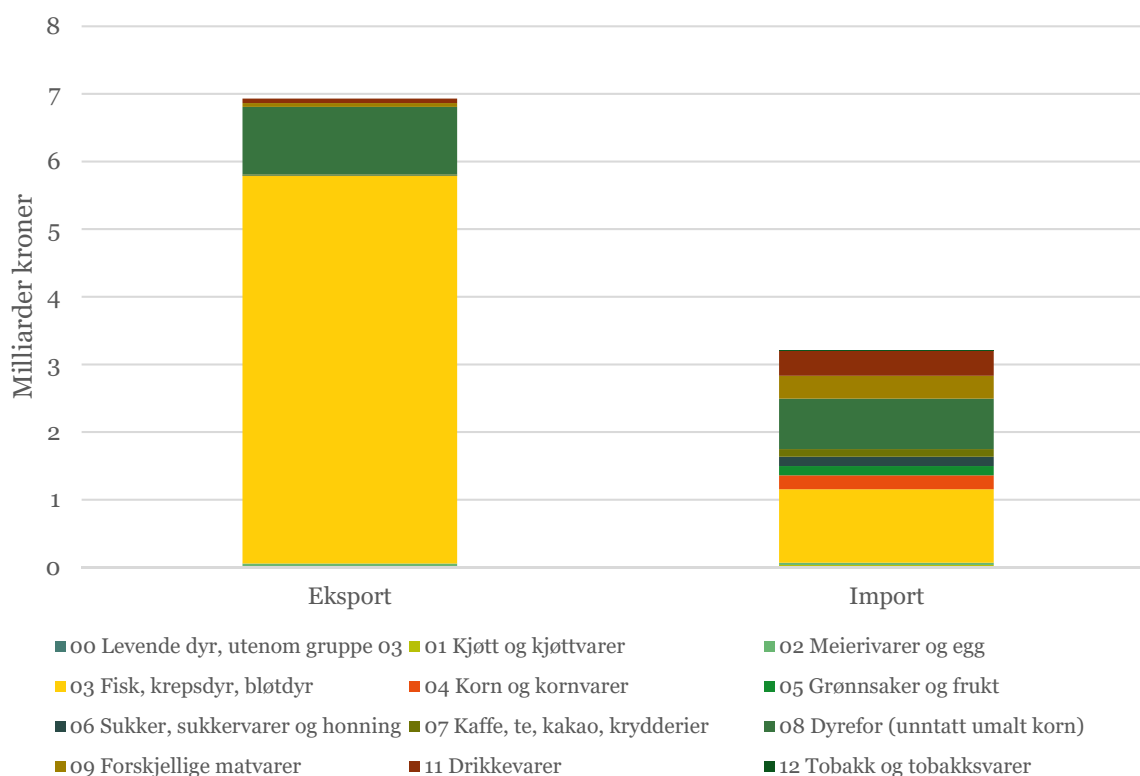
Av norsk eksport til Storbritannia på vel 180 milliarder kroner, utgjør olje og gass, elektrisitet etc. vel 150 milliarder kroner. Matvarer utgjør nesten syv milliarder kroner. Norge importerer primært maskiner og utsyr, mens import av matvarer utgjør ca. 2,8 milliarder kroner i 2019.



Figur 2. Norges varehandel med Storbritannia, import og eksport, fordelt på ulike varegrupper, 2019, milliarder kroner

Kilde: SSB utenrikshandel med varer, ensiffer SITC. Tabell 08809

Figur 3 viser handelen med matvarer mellom Norge og Storbritannia i 2019. Matvarehandelen begge veier er i overveiende grad dominert av sjømat og sjømatsektoren. Av norsk eksport på 6,8 milliarder kroner utgjør sjømat 5,7 milliarder kroner. Nest største kategori er fôrvarer, som vi antar er fôr til akvakultur primært i Skottland, kanskje også noen fôrprodukter basert på norske marine ressurser, som f.eks. fiskemel og marine oljer. For importen fra Storbritannia utgjør sjømat ca. en tredel, og fôrprodukter, som vi fortsatt antar er relatert til akvakultur, ca. 25 prosent. De største øvrige postene er drikkevarer og andre matvarer. Vi kommer tilbake til en mer detaljert fordeling av postene.



Figur 3. Norges handel med matvarer med Storbritannia, import og eksport, fordelt på ulike varegrupper, 2019. Milliarder kroner

Kilde: SSB utenrikshandel med varer, tosiffer SITC. Tabell 08809

Selv om det er store likheter mellom hovedtrekkene av handelen begge veier, er det også vesentlig forskjell. Norge eksporterer, som vi også vil vise nedenfor, en større andel råvarer for bl.a. industri, mens vi importerer en større andel bearbejdede ferdigvarer. Dette er ikke en ny observasjon om norsk utenrikshandel og næringsøkonomiske spesialisering. Professor Strømme Svendsen skrev på 1970-tallet om norsk industri som en høstingsindustri, sammenlignet med industrien i andre OECD-land, f.eks. Sverige, som hadde mer preg av høyt foredlede produkter. Dette betyr også at handelen mellom Storbritannia og Norge har forståelige fortrinn for begge parter. Norge får avkastning av sine naturressurser, Storbritannia får styrket sitt grunnlag for industribygging og foredling.

Matområdet illustrerer dette handelsmønsteret, med stor vekt på eksport av ubearbejdet fisk fra Norge, og import av andre matvarer, som sjokoladeprodukter og drikkevarer, samt fôrvarer, fra Storbritannia.

2.5 Britisk handelspolitikk, sjømat og jordbruk etter Brexit

Fra 1. januar 2021 stod Storbritannia utenfor den europeiske tollunionen EUCU som Storbritannia tiltrådte i 1973 sammen med Danmark. Fra 2021 er dermed Storbritannia avhengig av egne handelsavtaler.

- Ifølge den britiske regjeringen var hovedprinsippet å «gjenskape de samme effektene som gjaldt for handelsavtaler som gjaldt under EU-medlemskapet, dette med sikte på kontinuitet for næringslivet i Storbritannia («The Storbritannia has sought to reproduce the effects of trading agreements that previously applied to it to ensure continuity for Storbritannia business»).

- Av denne grunn trådte en lang rekke bilaterale og regionale handelsavtaler i kraft fra 1. januar 2021. Disse kan, ut fra nevnte britiske intensjon, antas å samsvare med avtalene som gjaldt mellom EU og respektive partnere.

Markedsadgangen for norsk sjømat på EU-markedet er regulert av en rekke tollbestemmelser, tollpreferansekvoter av sterkt varierende betydning – ofte med variasjon over sesonger, og nyter godt av fjerningen av tekniske handelsbarrierer. Flere avtaler ligger til grunn: Fiskebrevet, Kompensasjonsavtalene og Protokoll 9 til EØS-avtalen. Det finnes totalt 75 ulike kvoter som kan gi tollfrihet eller tollreduksjon for en rekke fiskeprodukter som eksporteres til EU som fungerer etter «først til mølla»-prinsippet ved innfortolling i EU. Tollsatsene er varierte og detaljerte. Det generelle mønstret er høyere toll for import av ferdige konsumvarer enn råvarer, men det er samtidig til dels betydelig lavere tollsats enn det som følger av de generelle betingelsene som WTO-medlem.⁷ Dersom det ikke oppnås en avtale med Storbritannia kan det være en risiko for at man faller ned på de såkalte MFN-betingelsene.

På jordbruksområdet, som primært ligger utenfor EØS-avtalen, gjelder først og fremst generelle MFN – dvs. bestevilkårs – betingelser fra WTO-avtalen om handel med jordbruksvarer til grunn. Men det er tre unntak av stor betydning. For det første er reguleringer av hensyn til matsikkerhet, planthygiene og dyrehelse underlagt felles lovgivning i EU og Norge. For det andre er Norge via artikkel 19 i EØS-avtalen forpliktet til regelmessige forhandlinger om kvotebegrenset tollfri adgang til hverandres markeder for visse jordbruksprodukter. I dag dreier dette seg primært om tollfrie kvoter for import fra EU til Norge av ost og storfekjøtt. For det tredje har EØS-avtalen lagt til rette for konkurranse på deler av foredlingsleddet for jordbruksråvarer gjennom den såkalte råvarepriskompensasjonsordningen (RÅK) som er beskrevet i protokoll 3 til EØS-avtalen.

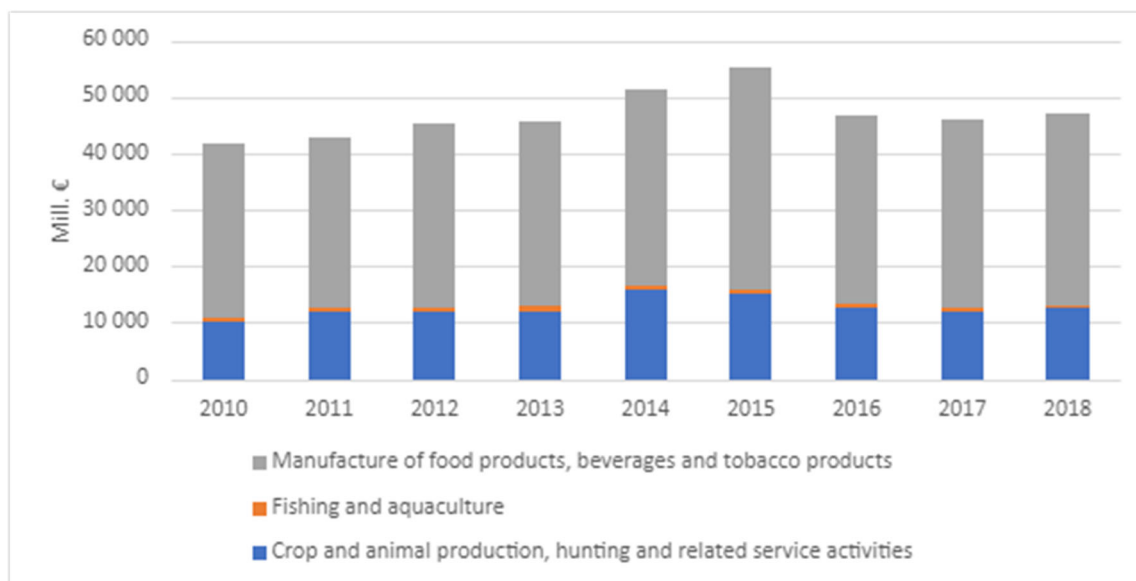
2.6 Britisk matsektor etter Brexit

Beskrivelsen av den britiske matsektoren starter her med fordelingen av verdiskapingen, deretter går notatet igjennom sjømatsektoren og jordbrukssektoren inklusive industrien, handelspolitikken på enkeltområder, landbrukspolitikken og tre spesialtemaer: Britisk ost, storfekjøtt og fårekjøtt.

2.6.1 Et verdiskapingsperspektiv: Industriledet er dominerende – fiskeri har liten del

Jordbruk og fiskeri utgjør små andeler av britisk verdiskaping. Sammenligner vi fiskeri, jordbruk og matindustri, ser vi at matindustriens verdiskaping er helt dominerende (figur 1) og primær fiskerisektor meget begrenset. Dette bildet skiller seg i vesentlig grad fra tilsvarende for Norge hvor verdiskapingen på primærleddet utgjør en langt større andel av samlet verdiskaping. Mens Storbritannia fremstår som et matindustriland, har Norge preg av å være en matråvare-nasjon. Det er naturligvis særlig sjømatsektorens verdiskaping som i dag bygger på høy eksportandel for lite bearbejdede sjømatprodukter.

⁷ <https://sfd-seafood-prod.azureedge.net/490238/globalassets/markedsadgang/tolltariff-til-eu/2020/tolltariffen-til-eu-2020>



Figur 4. Matindustrien i Storbritannia: BNP totalt og for sjømatindustri over tid.

Kilde: Eurostat National accounts aggregates by industry (up to NACE A*64)

Gross value added, current prices, million euros

2.6.2 Britisk sjømatsektor etter Brexit

Handelsbalansen med EU

Storbritannia har et begrenset handelsoverskudd på sjømat overfor EU, med Frankrike, Spania og Irland som hovedmarkeder.

- Britisk eksport utgjør £1,343 millioner – 333 000 tonn, og importen £1,205 millioner – 273 000 tonn - i 2019 (opplysninger fra The Fishing Daily, se fotnote 5).
- De største eksportørene til Storbritannia er Tyskland, Sverige, Danmark og Norge. Det er særlig stor vekst for import fra Tyskland i 2019 og Sverige. Danmark har tidligere vært største eksportør, men har i 2019 kommet etter både Tyskland og Sverige.
- De største fiskeslagene var laks, tunfisk og torsk.
- Mer enn 20 prosent av importen fra EU er laks fra Sverige. En andel av denne importen kan være basert på norsk råvare med bearbeiding i Sverige.
- Storbritannia eksport av sjømat til EU har Frankrike, Spania og Irland som de største markedene, med eksport av laks som største varegruppe fulgt av krepsdyr og kamskjell.⁸

Innenfor sjømatsektoren betyr således laks mye for både Norge og Storbritannia.

Hovedspørsmålene i relasjon til EU

Hovedspørsmålet for britisk fiskeri etter Brexit har primært dreid seg om EU-fiskeres adgang til britiske fiskeressurser. Det er lagt til rette for at britiske fartøyer kan ta større andeler av fangstene i

⁸ <https://thefishingdaily.com/featured-news/report-shows-seafood-imports-into-the-uk-from-eu-countries-increase-in-2019/>
artikkel 20.09.2020, sett 20.04.21

egne farvann over tid. I praksis er imidlertid handelsprosedyrene en ny hindring for eksport av sjømatprodukter.

- Fordeling av fangstrettigheter i britiske farvann mellom Storbritannia og EU har gitt noe større andel av kvotene til britisk registrerte fartøy, men det regnes samtidig med at vel 50 prosent av disse britiske rettighetene i realiteten eies av utenlandske eiere. Disse fartøyene med utenlandske eiere, har visse forpliktelser relatert til landing av en minimums andel av fangstene i Storbritannia, beskjeftigelse av britiske sjøfolk ol. Det arbeides fra britisk side med å øke den andelen som skal landes i Storbritannia⁹.
- Ikke-tariffære handelshindringer antas å utgjøre en viktig hindring for britisk sjømateksport til EU, tross tollfrihet¹⁰. Sild er f.eks. en viktig sektor for britisk sjømatnæring. Britiske myndigheter og sjømatorganisasjoner nevner at særlig eksporten av sild til EU kan stå overfor betydelige negative effekter på grunn av handelsprosedyrene som trådte i kraft fra januar 2021. Handelsprosedyrene gjelder helsesertifikater og dokumentasjon for opprinnelsesregler for bearbejdede produkter. Dokumentasjon for opprinnelse kan ifølge en rapport fra LSE utgjøre rundt åtte prosent av produktverdien, avhengig av hvor mange råvarer som inngår i verdien av det ferdige produktet (LSE Consulting, 2018)¹¹.

2.6.3 Handelsregimet for sjømat, med vekt på norsk markedsadgang

Avtalen mellom Storbritannia og EU har virkning fra 1.1. 2021 og gir tollfri handel med sjømat. Handelen påvirkes imidlertid, som nevnt, av ikke-tariffære handelshindringer, spesielt når det gjelder mattrygghet og veterinære prosedyrer.

Tollbetingelsene for handel med fisk mellom Norge og EU er regulert av EØS-avtalen protokoll 9, samt flere spesialavtaler, brevveksling kalt «fiskebrevet», og en rekke kvoter som skyldes tidligere frihandelsavtaler med land som gikk inn i EU utover 1990-tallet. Tollfrie importkvoter skal kompensere for tap av tollfri markedsadgang i disse landene. I dag er videreføring av disse ordningene mer komplisert. I Melchior og Nilssen (2020) redegjøres det for Norges og EUs handelsvilkår på sjømatområdet.¹²

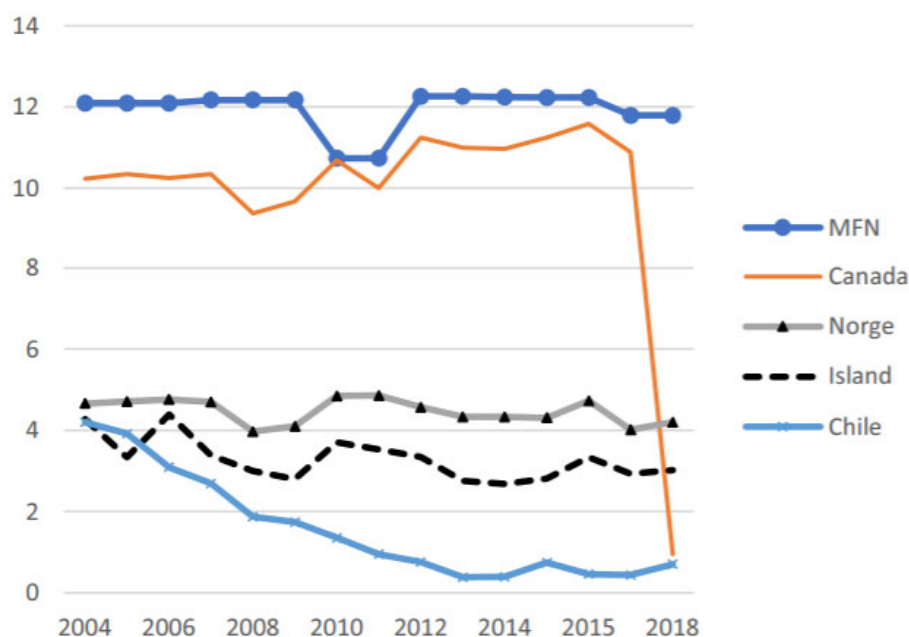
Melchior (2020) har laget enkle sammenligninger av norske tollbetingelser på EUs sjømatmarked med betingelsene for flere andre land som Chile, Island, Canada og de generelle bestevilkårsprinsippene, MFN – most favoured nations – i GATT-avtalen. De gjennomsnittlige tollsatsene for Norge ligger litt over fire prosent, mens vilkårene for Chile er under en prosent, og for Island rundt tre prosent. Tollsatsene for Chile og Island har falt over tid, mens de er relativt stabile for Norge. Handelsavtalen mellom EU og Canada, the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) som ble foreløpig iverksatt 2017, fjernet det aller meste av importtoll for sjømat fra Canada.

⁹ <https://www.bbc.com/news/52420116> sett 19.04.21

¹⁰ Fremkommer bl.a. i en vurdering fra organ under det nederlandske utenriksdepartementet om at utviklingsland, pga handelshindringer for Storbritannia, kan få nye muligheter for eksport av sjømat til EU-markedet etter Brexit, <https://www.cbi.eu/news/brexit-changes-european-and-british-seafood-market>

¹¹ The impact of Brexit on the Storbritannia dairy sector A report for Arla Foods Storbritannia Jan Bakker and Nikhil Datta • LSE Consulting July 2018. <https://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/assets/documents/the-impact-of-brexit-on-the-uk-dairy-sector.pdf>

¹² Rettslige konsekvenser for norsk sjømatnæring ved bortfall av EØS-avtalen Markus A. B. Laurantz og Finn Arnesen i boka Melchior, A. og Nilssen, F. (red.) (2020). Sjømatnæringen og Europa. EØS og alternativene. Oslo: Universitetsforlaget. DOI: <https://doi.org/10.18261/9788215040080-2020-04>



Figur 5. EUs toll for import av sjømat fra ulike partnere, 2004–2018.

Kilde: Figur 6,.1 i Arne Melchior: Fra «fiskebrevet» til EØS: Betydningen av toll for norsk sjømateksport til EU i boka Melchior, A. og Nilssen, F. (red.) (2020). Sjømatnæringen og Europa. EØS og alternativene. Oslo: Universitetsforlaget. DOI: <https://doi.org/10.18261/9788215040080-2020-04>

Mangel på handelsavtale, dvs. vanlige tredjelandsvilkår, er vesentlig svakere enn vilkårene Norge har med EU eller hadde med Storbritannia før Brexit. Dette følger av figur 3, siden EU er en tollunion med felles importregime for tredjeland, vil det være MFN-betingelsene som kommer til anvendelse for norsk eksport til Storbritannia uten en post-Brexit handelsavtale.

Fra tabell 1 synes følgende å karakterisere tollbegrensninger på import av sjømat fra Norge dersom Norge behandles som et tredjeland i tråd med betingelsene fra EUs tollunion.

- Tollsatsene for import fra tredjeland er eskalerende; dvs. økende med økende grad av bearbeiding. Det betyr at de effektive tollsatsene mot importkonkurransen for selve bearbeidingsprosessen kan være svært høye. Ser vi f.eks. på tollsatsen for salmo salar, dvs. atlantisk laks, og antar at salting og tørking i Norge har en samlet kostnad på 50% av råvarekostnaden, vil den effektive tollsatsen for bearbeidingen internt i Storbritannia være 22%, altså nær det dobbelte av tollsatsen for importert ferdigvare. Dersom import av hel laks eller fersk filet var tollfri, ville beskyttelsen av bearbeidingen økt til 24%. Tabell 1 tyder også på at det kan være sterkt eskalerende tollsatter ved økende bearbeidingsgrad for sild.
- Det virker sannsynlig at Storbritannia kunne være tjente med tollfri import av hel laks, mens tollsatsen for bearbeidet laks ble liggende på tredjelandsnivå. Det ville øke støtten til britisk bearbeiding.
- Det er åpnet for ulike tollsatter for identisk vare, avhengig av om varen er ment for bearbeiding i Storbritannia eller direkte konsum (se linjene for torsk nederst i tabell 1). Vi ser imidlertid ikke at denne typen differensiering blir utnyttet, og, som nevnt, oppnår man en betydelig effektiv beskyttelse av egen bearbeiding gjennom eskalerende tollsatter slik man ser for laks (salmo salar) og, i mindre grad, for torsk.

Tabell 2. Tollsatsar til Storbritannia for import av sjømat fra tredjeland, noen eksempler (med forbehold om tolkning av tolltariffer, varenomenklatur etc.). I parentes: Toll inn til EU. Eksempler, tabellen er ikke fullstendig og kan inneholde feil. Tabellen viser heller ikke tollfrie kvoter.

	Fersk/kjølt/ fryst	Fersk fillet	saltet	Saltet og tørket	Røkt
Ørret	8-12% (2,4/3,6)	8-12% (2,4/3,6)			14%
Salmo salar	2% (2%)	2% (2%)	10%	12%	12% (13%?*)
Sild	0 (0-15%)	0 (3%)	12%		
Makrell	0 (0-20%)	0			
Torsk for bearbeiding	12% (0%)	14% (0%)	12% (0%)	16% (0%)	(0%)
Torsk, ellers	12% (0%)	14% (0%)	12% (0%)	16% (0%)	(0%)

*Melchior (2020) skriver at: «Røkt laks har derimot 13 % toll, men her er kvoter tilgjengelig det meste av året. Dette tyder på at handelspotensialet for røkt laks er der, men at det er begrenset»

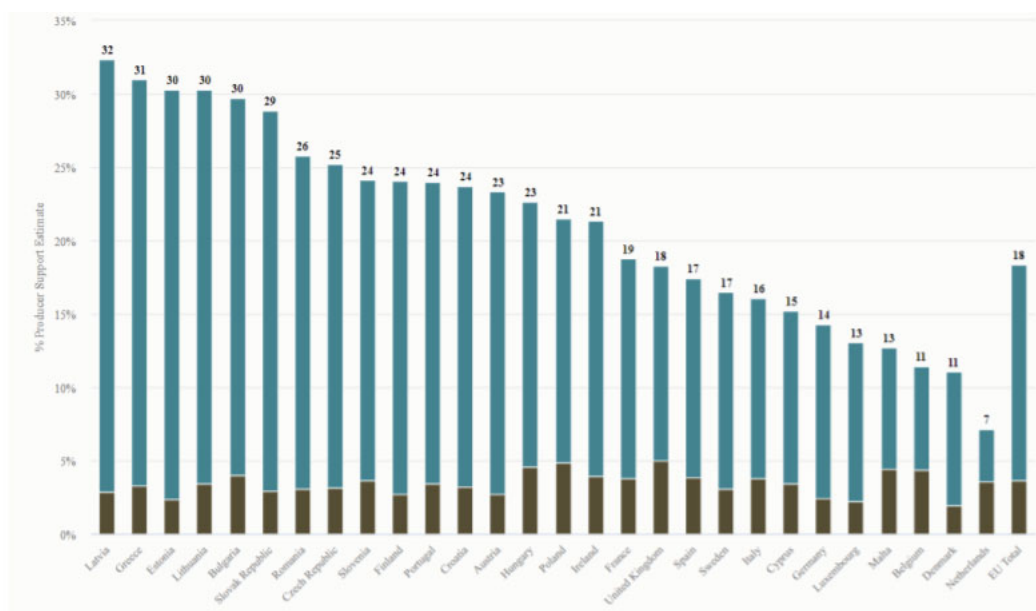
Kilder: bl.a. Melchior, Arne (2020) Fra «fiskebrevet» til EØS: Betydningen av toll for norsk sjømateksport til EU. Kap 6 i Melchior, A. og Nilssen, F. (red.) (2020). Sjømatnæringen og Europa. EØS og alternativene. Oslo: Universitetsforlaget. DOI: <https://doi.org/10.18261/9788215040080-2020-07>, <https://www.toll.no/no/verktoy/regelverk/avtaler/frihandelsavtaler/eksport-av-fisk-og-fiskeprodukter-til-eu/> https://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/measures.jsp?Lang=en&SimDate=20210418&Area=NO&MeasType=&StartPub=&EndPub=&MeasText=&GoodsText=&op=&Taric=0302140010&search_text=goods&textSearch=&LangDescr=en&OrderNum=&Regulation=&measStartDat=&measEndDat= <https://www.trade-tariff.service.gov.uk/headings/0302>

2.6.4 Britisk landbrukspolitikk etter Brexit

- Storbritannia landbruk skal over fra en situasjon med felles landbrukspolitikk (CAP) og et integrert marked for landbruksprodukter til en selvstendig britisk landbrukspolitikk, frihandelsområde med EU, men med strenge grensekontroller for opprinnelse og mattrygghet.
- Innenfor EU har britisk jordbruk hatt et støttenivå om lag på gjennomsnittet for EU-landene (figur 2). Dette er relativt lave beregnede støttenivåer sammenlignet med f.eks. EU-land i Øst-Europa som har støttenivåer på fire ganger nivået f.eks. i Nederland.
- Støttenivået for EU som helhet ligger ned mot en tredel av støttenivået regnet i prosent av samlet produksjon, for Norge, det betyr at Storbritannia ligger tilsvarende mye lavere, dvs. på rundt en tredel, av støttenivået i Norge (figur 2).
- Engelsk jordbruk har årlig mottatt ca. £ 3,5 mrd fra CAP, hvorav 80 prosent ble betalt som single farm payments, dvs. som direkte støtte avhengig av arealet som dyrkes, men på visse forutsetninger som er relatert til jordbearbeiding og miljøhensyn (cross-compliance).
- Storbritannia vil, ifølge signaler fra britiske jordbruksmyndigheter, holde støttenivået uendret innenfor den nåværende parlamentsperioden, men den nye loven om landbruket vil endre sammensetningen av støtten. Støtten skal dreies fra støtte per arealenhet dyrket mark til støtte for økosystemtjenester, dvs. til å ivareta miljøhensyn og samfunns-goder i forbindelse med

matproduksjon. På dette området peker den nye landbruksloven på virkemidler vedrørende jordbearbeiding, bruk av gjødsel, sporing av dyr, avgift på rødt kjøtt mm (f.eks. «soil health, creating natural flood barriers and species management, and restoring landscapes such as woodland and peatland»). Planen er å starte en viss omlegging av støtten dette året, men planlegging og gjennomføring av det nye regimet er forventet å ta flere år.

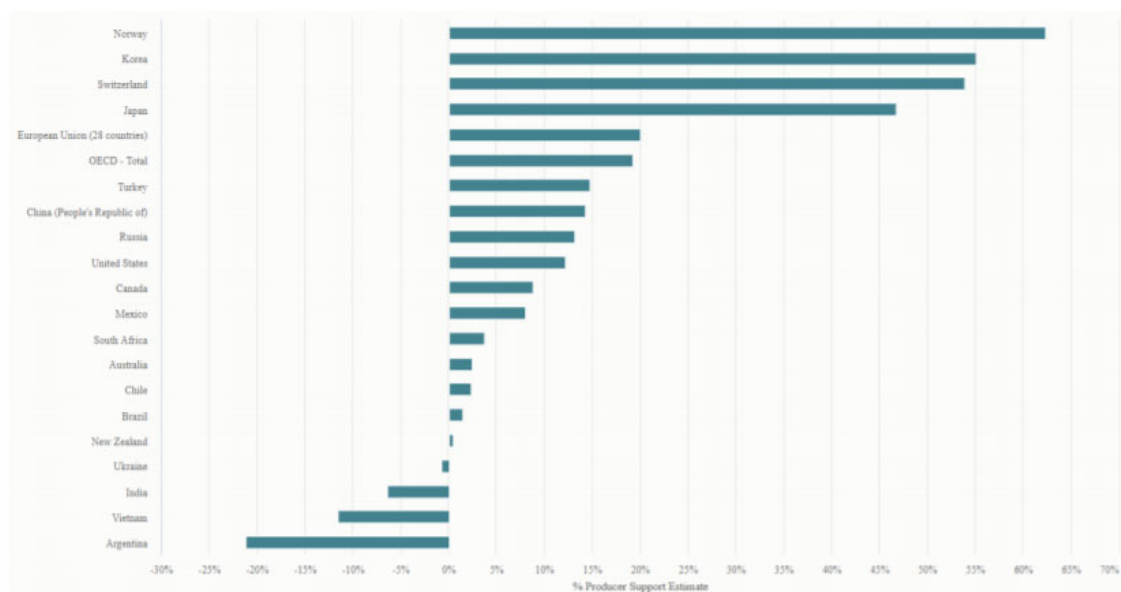
- Bøndenes næringsorganisasjoner har uttrykt bekymring for overgangen og påpekt risikoen ved nedtrapping av eksisterende støtte uten klare planer om erstatningen. NFU (National Farmers Union) hevder f.eks. at 80% av de nåværende inntektene for husdyrholdet vil forsvinne innen utgangen av 2024.¹³ De har også uttrykt bekymring for at produksjonen ikke blir stimulert. Myndighetene varsler på sin side regelmessige gjennomganger av matsikkerheten i Storbritannia.
- Ifølge en masteroppgave om omleggingen i retning økt vekt på miljø (Jess Lyon, 2019) frykter bøndene at kravene til høyere miljøstandarder i Storbritannia vil møte konkurranse fra EU-land eller fra land som USA, med lavere miljøstandarder og, for enkelte EU-lands vedkommende, til dels betydelig høyere støtte pr dekar enn bøndene i Storbritannia.



Figur 6. Producer Support Estimate as share of gross farm receipts by EU member (%PSE, 2017)

Kilde: Ian Mitchell and Arthur Baker- New Estimates of EU Agricultural Support An “Un-Common” Agricultural Policy- CDG-Note Nov-2019. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/Mitchell-EU-Ag-Subsidies-Final.pdf>.

¹³ <https://www.politico.eu/article/uk-farm-subsidies-post-brexit-plan/> November 30, 2020



Figur 7. Prosentandel Producer Support Estimate as share of gross farm receipts by country (%PSE, 2018)

Kilde: Ian Mitchell and Arthur Baker- New Estimates of EU Agricultural Support An “Un-Common” Agricultural Policy- CDG-Note Nov-2019. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/Mitchell-EU-Ag-Subsidies-Final.pdf>.

2.6.5 Ost – britisk eksportprodukt med lange tradisjoner

Storbritannia har et stort importoverskudd av ost (figur 8), men kan ha et konkurransefortrinn på spesialoster. Storbritannia har lange tradisjoner innen meierisektoren med Stilton og cheddar som typisk engelske osteslag. Førstnevnte har beskyttet betegnelse og produseres bare i bestemte distrikter, mens cheddar, som opprinnelig ble utviklet i England, er en internasjonal referanseost som produseres i mange land.

- Samlet eksport av ost til EU er ca. £. 1,9 mrd¹⁴. EU er helt dominerende marked, med over 90 prosent av britisk osteeksport..
- To typiske eksportprodukter er cheddar som utgjør om lag 50 % av engelsk ostekonsum, og Stilton. Cheddar har sin opprinnelse i Cheddar i sydvest England. Stilton ble utviklet i England på 1700-tallet. Med europeisk beskyttet opprinnelsesbetegnelse (PDO) kan Stilton kun lages i Derbyshire, Nottinghamshire og Leicestershire med tradisjonelle oppskrifter som har eksistert i generasjoner¹⁵
- Helsesertifikatene skaper store utfordringer for osteeksporten En del av eksporten har gått direkte til storhusholdninger og konsument, men denne eksporten krever nå samme dokumentasjon for hver sending som store partier med ost. Distribusjonssentra lokaliseres derfor i økende grad innenfor EU til ugunst for britisk verdiskaping¹⁶.
- Det er store forventninger til utviklingen av cheddar-eksporten til USA. I USA er cheddar nest største ostesort, og den britiske eksporten er i vekst.

¹⁴ <https://www.thegrocer.co.uk/the-dairymen/after-eu-can-uk-dairy-still-go-global/650435.article>.

¹⁵ <https://www.stiltoncheese.co.uk/>.

¹⁶ British cheese exports facing post-Brexit hurdles. DW 28.01.21 <https://www.dw.com/en/british-cheese-exports-facing-post-brexit-hurdles/av-56368434> sett 13.04.21

2.6.6 Britisk storfekjøtt: Betydelig sektor med netto import

Storfesektoren i Storbritannia ser ut til å ha utfordringer i konkurransen både med EU-produksjon og produksjon i tredjeland. Britisk storfesektor har tradisjonelt spilt en stor rolle i britisk jordbruk. Sektoren merkes fortsatt av BSE-krisen på 1980-tallet. I dag har Storbritannia et netto importoverskudd.

- Storbritannia har et importoverskudd for storfekjøtt på storfekjøtt, tross eksport av 160 000 tonn pr år. Selvforsyningsgraden ligger på ca. 75 prosent.
- Fra 2013 til 2017 var det betydelig vekst i britisk produksjon.
- EU er dominerende handelspartner, med ca. 80 prosent av eksporten, herav mer enn 50% prosentpoeng til Irland og Nederland i snitt for 2013-2017. I dag kan det irske markedet være enda mer dominerende.
- Eksporten er dominert av kjølt og fryst kjøtt, mest for bearbeiding utenlands. 5 prosent av eksporten er bearbeidet. En årsak til at kjøttet bearbeides utenlands er, ifølge AHDB (2019¹⁷). lav kapasitet i britisk bearbeidingsindustri. Det kan også være et spørsmål om kostnadsnivået i Storbritannia sammenlignet med innenfor EU. Importen består primært av finere stykningsdeler.
- AHDB (2019) anslår at britisk ammekuproduksjon har høyere kostnadsnivå enn f.eks. irsk produksjon, mens situasjonen er noe bedre for ren oppføring av kalver. Arbeids-, maskin- og bygningsmasse gir en kostnadsulempe for britiske produsenter. Overfor amerikansk og brasiliansk storfekjøtt regnes det med betydelige konkurranseulemper.
- Det antas at britisk storfekjøtt har høy kvalitet, men at betalingsviljen for ekstra kvalitet kun finnes i avgrensede markeder.
- AHDB (2019) regner med at tollfri import fra EU vil kunne presse ned prisene for storfekjøtt i Storbritannia, dvs. at Storbritannia har høyere pris for råvarene enn EU.

2.6.7 Britisk fårekjøtt: Har nådd 100 prosent egendekning, men betydelig eksport og import

Innenfor EU er Storbritannia en relativt konkurransedyktig produsent av fårekjøtt, men produksjonen utfordres av mer konkurransedyktig import fra tredjeland. Til forskjell fra mange av de store landene innenfor EU, har Storbritannia en vesentlig småfesektor som dekker det britiske behovet for fårekjøtt. Det er likevel stor handel inn og ut av Storbritannia med betydelig import fra tredjeland.

Storbritannia eksporterer bortimot 100 000 tonn fårekjøtt årlig hvorav 89 prosent går til EU hvorav Frankrike mottar om lag halvparten.

Det britiske markedet har hatt netto import, men er de senere årene om lag dekket 100 prosent av egenproduksjon, regnet i vekt.

74 prosent av importen stammer fra New Zealand.

Det er imidlertid underskudd på lår (sheep legs). Importen består for en stor del av lår og andre stykningsdeler, mens den dominerende delen av eksporten består av hele og halve skrotter.

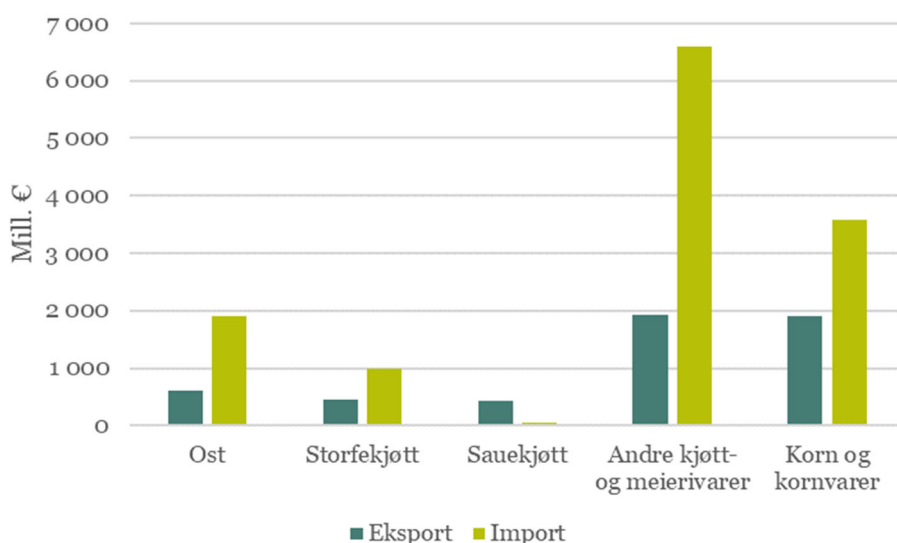
¹⁷

https://projectblue.blob.core.windows.net/media/Default/Imported%20Publication%20Docs/BLBitesize_190_219_WEB.pdf nedlastet 19.04.21

Produksjonskostnadene for fårekjøtt er lavere i Storbritannia enn f.eks. i Frankrike og Spania, men AHDB (2019) anslår at irsk småfehold har ca. 15 prosent lavere kostnader enn britisk. For New Zealand og Australia regnes kostnadsnivået å ligge under halvparten av det britiske kostnadsnivået.

2.6.8 Handel med jordbruksprodukter mellom EU og Storbritannia

Figur 6 viser at Storbritannia har importoverskudd overfor EU for viktige kategorier av jordbruksvarer, med unntak for fårekjøtt. Som vist ovenfor er imidlertid fårekjøttsektoren i Storbritannia preget av betydelig import fra tredjeland, og totalt sett omtrent akkurat i netto balanse med 100 % egendekning tross betydelig eksport og import.



Figur 8. Britisk eksport og import av ulike jordbruksvarer til EU

Kilde: Eurostat EU trade since 1988 by SITC

2.7 Grunnlag for, i hovedsak, å videreføre handelsrelasjonene slik de var

Brexit gir begrenset grunn til at de handelspolitiske rammebetingelsene bør endres.

- Det er to endringer i markeds- og handelspolitikk som kan tilsi endring, eller at f.eks. Storbritannia kan hevde at det er behov for endring:
 - Storbritannia taper i utgangspunktet adgang til tollfrie EØS kvoter for norsk jordbruksvareimport: Storbritannia eksporterte imidlertid i svært liten grad ost eller storfekjøtt til Norge under EØS-kvotene. En innrømmelse av egne, eksklusive kvoter for Storbritannia, uten konkurranse fra andre EU eksportører, vil derfor representere en vesentlig styrking av Storbritannias markedsadgang til Norge. Med slike eksklusive kvoter vil Storbritannia slippe å konkurrere med EU produsenter om å fylle disse kvotene. I dag har Storbritannia vist seg å ha liten konkurranseevne. Den begrensede konkurranseevnen svarer til situasjonen med importoverskudd av både storfekjøtt og ost. For lam kan det tenkes at Storbritannia har en bedre relativ posisjon, men det har ikke eksistert vanlige EØS-kvoter for lammekjøtt.
 - Storbritannia har gjennom EU-medlemskapet kunnet delta i forhandlinger om tilgang til EU-kvoter i norske fiskefarvann. Målet for britiske Brexit- forhandlinger har først og fremst vært å

øke andelen av fisk i britiske farvann som forbeholdes britiske fartøy. Vi har ikke gjennomført noen omfattende analyse, men tapet av disse mulighetene har eventuelt vært en kjent premis for britenes valg av en Brexit løsning.

- Den viktigste endringen i relasjonen EU/EØS-Storbritannia er vesentlige endringer i ikke-tariffære handelshindringer, som f.eks. krav om varsel for passering av grense, krav om helsesertifikater, opprinnelsesbevis mm. Bare opprinnelsesbevisene er hevdet å kunne utgjøre en kostnad på åtte prosent av underliggende vareverdi i gjennomsnitt. For direktesalg av f.eks. spesiell oster til små kunder på kontinentet, må etablerte engelske nettbaserte eksportører som leverer direkte til kunde, betale anslagsvis £ 150 pr helsesertifikat, noe som setter en stopper for slik direktehandel. Handelen må i stedet skje via distribusjonssentra innenfor EU-grensene.

I utgangspunktet synes en fortsettelse av handelen balansert handelsrelasjon med spesielle trekk på sjømat og jordbrukssiden. Endringen i ikke-tariffære hindringer som kan være særlige betydningsfulle for matprodukter, er en påregnelig effekt av å tre ut av det indre marked og av EØS-avtalen, og rammer like mye Storbritannia selv som handelspartnerne.

3 Momenter i en prioritering av handelspolitiske interesser på jordbruks- og sjømatområdet

Handelspolitiske relasjoner skaper både nærings- og forbrukerøkonomiske effekter. I de senere årene er også både utviklingslands interesser og miljøhensyn blitt mer sentrale for utformingen av handelspolitikk. Det er derfor et bredt sett samfunnsverdiene som påvirkes av handelspolitikken.

I denne utredningen skal vi først og fremst se på forhold som påvirker den relative samfunnsmessige nytten av endret markedsadgang i Storbritannia for norsk sjømat og for Storbritannia i Norge for jordbruksbasert mat. I tillegg vil vi kommentere spørsmål om sosial og miljømessig bærekraft. Vi har sett på fem temaer: Norske sjømatinteresser, offensive britiske sjømatinteresser, britiske interesser knyttet til markedsadgang til Norge for jordbruksvarer i Norge, norske interesser vedrørende økt markedsadgang for jordbruksvarer fra Storbritannia, og, til sist, RÅK-ordning for handelen med foredlede matvarer mellom Norge og Storbritannia.

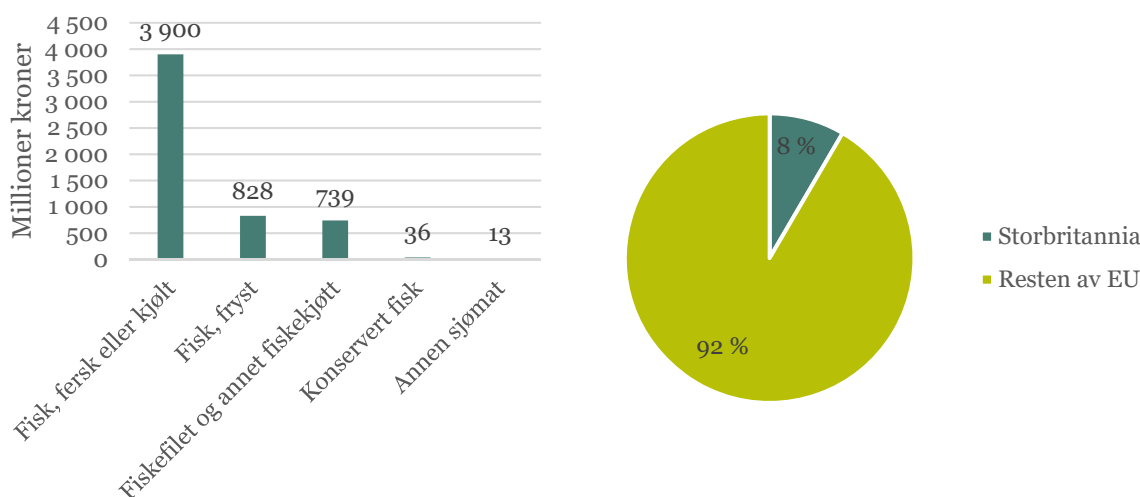
3.1 Norske sjømatinteresser: Råvarene dominerer

Først beskrives dagens handel. Deretter drøftes den norske, offensive interessen.

3.1.1 Sjømat til Storbritannia: Norge er råvareeksportør, industrivarer utgjør liten andel

Norge er i dag først og fremst avhengig av markedsadgang for ubearbeidet fisk, dvs. råvareeksport. Eksporten av bearbeidet sjømat utgjør

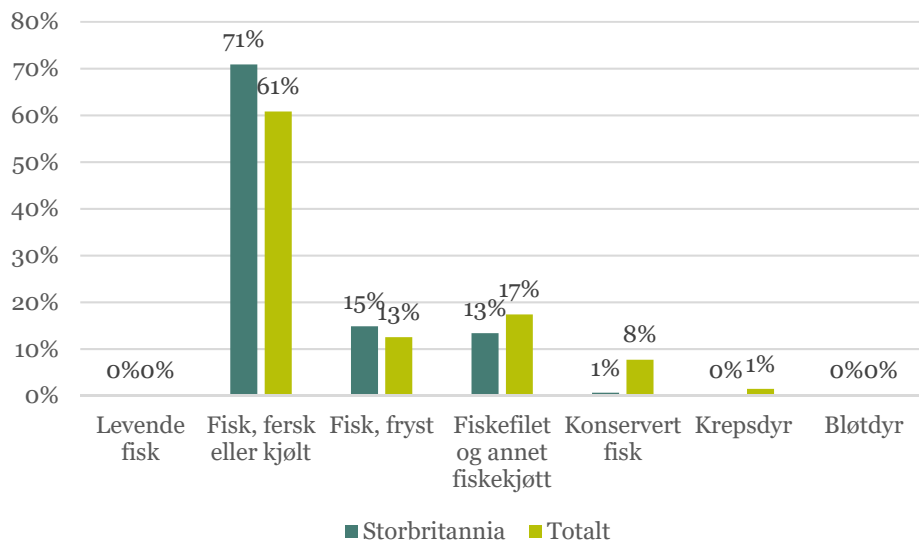
Av Figur 9 fremgår det at norsk sjømateksport til Storbritannia i all hovedsak, dvs. 84 prosent, består av råvarer. Andelen bearbeidet sjømat er på 16 prosent og utgjør ca. 230 millioner kroner. For laks og produkter av laks er råvareandelen 98,4 prosent ut fra våre beregninger. Vi gjør oppmerksom på at figuren under er fra Eurostat og viser mye mindre import av fisk til Storbritannia fra Norge (SITC) enn SSB-statistikken viser eksport av fisk til Storbritannia (HS)



Figur 9. Norsk eksport av sjømat til Storbritannia, råvare og foredlet, og Storbritannias andel av Norges sjømateksport til EU 2019.

Kilder: SSB tabell 08801 (HS)

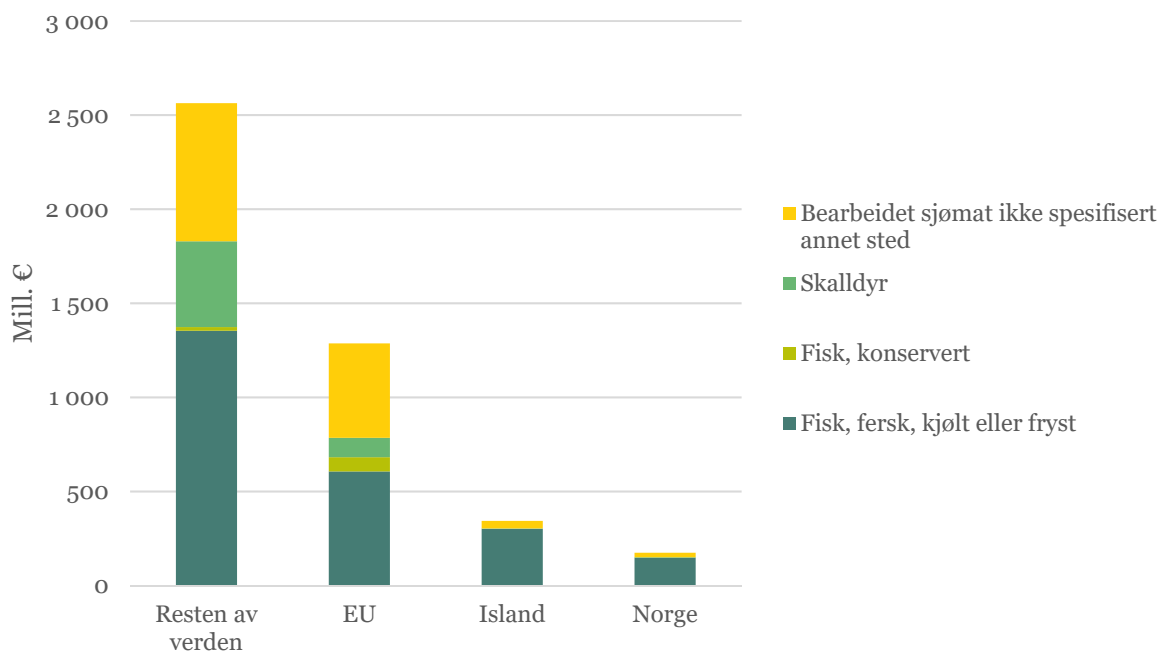
Figur 10 sammenligner sammensetningen av sjømateksport til EU og total norsk eksport. Figuren viser fordelingen mellom råvarer og bearbejdet. Fordelingen er annerledes for eksport til Storbritannia enn for total eksport. Norsk eksport til Storbritannia har høyere råvareandel enn eksporten generelt. Mens eksport av sjømat til Storbritannia består av 71 prosent fersk eller kjølt fisk, dvs. råvarer, er andelen av råvarer for total eksport ti prosentpoeng lavere. For filet og annet fiskekjøtt og konservert fisk er forholdet 8 % av total eksport mot bare en prosent av eksporten til Storbritannia. For fiskefilet er forholdstallet jevnere med henholdsvis 17 prosent til Storbritannia og 13 totalt.



Figur 10. Fordelingen av hva slags sjømatprodukter Storbritannia og verden importerer fra Norge.

Kilde: SSB tabell 08801 (HS)

Figur 11 viser at andelen bearbeidet sjømat av total sjømateksport til Storbritannia er vesentlig lavere for Norge enn for EUs eksport til Storbritannia.



Figur 11. Storbritannias import av sjømat råvare og sjømat foredlet vare fordelt på eksportørlandene Norge, Island, EU og resten av verden, 2019.

Kilde: Eurostat, EU trade since 1988 by SITC

3.1.2 Norge har offensive interesser, men usikre og trolig små gevinstmuligheter

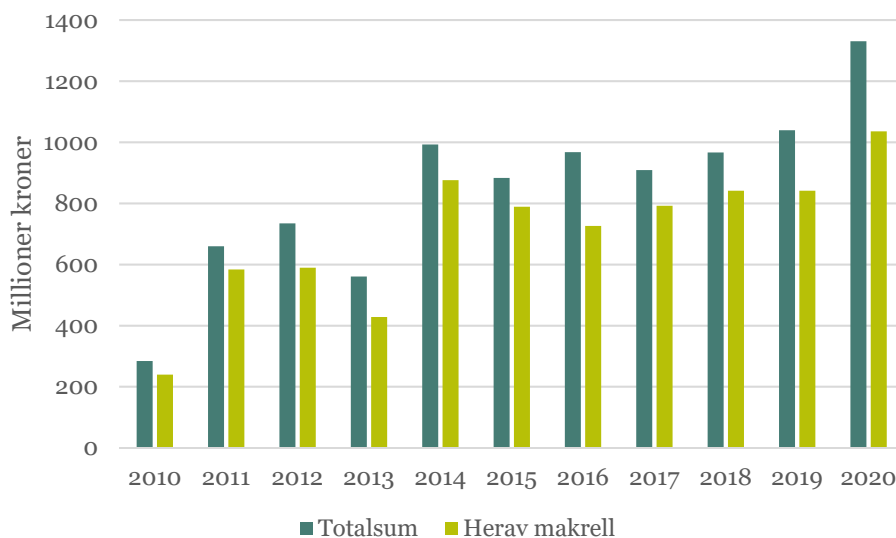
Sjømateksporten er Norges viktigste offensive handelsinteresse på matområdet. For Storbritannia gjelder dette ut fra dagens handelstall eksport av lite bearbeidet sjømat. Videre er norsk oppdrettsnæring tjent med den tollfriheten Storbritannia har når det gjelder markedsadgang for fôrprodukter til Norge. Det vil være gevinster for Norge ved styrket markedsadgang til Storbritannia, men gevinstene er usikre og det virker urealistisk at Norge skal oppnå merkbart bedre markedsadgang til Storbritannia enn før Brexit.

- Norsk eksport av ubearbeidet sjømat har hatt en positiv utvikling under EUs markedsadgangs vilkår og utgjør Norges dominerende eksportinteresse på matsektoren.
- Sannsynligheten for at Norge vil ha stor gevinst av at tollene fjernes for ubearbeidet sjømat, er begrenset av fire grunner:
 - For fersk laks kan norsk eksport være stor nok til at de britiske prisene påvirkes av det norske tilbudet. Det betyr at deler av tollene for fersk laks vil bli overveltet i britiske priser, og dermed ikke vil belaste norsk eksport fullt ut. Dersom videre priselastisiteten, som for de fleste matvarer, for laks totalt er begrenset, vil effekten av toll for samlet britisk etterspørsel være liten. Videre er tollene for ubearbeidet laks lav, to prosent, ved en videreføring av dagens handelsbetingelser. Verdien av enkleste mulige handelsprosedyrer for norsk eksport kan bety mer enn fjerning av tollene.

- Situasjonen for norsk eksport av ubearbeidet hvitfisk og pelagisk fisk kan være noe annerledes, men her er det Norge null toll overfor EU (tabell 1) og dermed også ved en videreføring av betingelsene overfor Storbritannia.
- Hovedinteressen for Norge ut fra dagens handelsstrømmer, er å unngå å bli behandlet som vanlig tredjeland for hvitfisk og pelagisk fisk, noe som kan gi tollsatser på over ti prosent. En slik behandling vil imidlertid være i strid med hovedføringen for britisk handelspolitikk etter Brexit, som er å sikre kontinuitet i handelsbetingelser og vilkår for britisk næringsliv. Det vil også ramme britisk sjømatindustriens konkurransevne vis a vis sjømatindustrien i EU.
- Siden sjømateksporten består av råvarer, og med langt høyere verdiskaping i britisk matindustri enn i råvareproduksjon og fiskeri, er det sannsynlig at det for Storbritannia er netto fordel av å beholde tollfri, eller nær tollfri import fra Norge av sjømatråvarer. Videreføring av lave toll for sjømatråvarer og toll på import av industrielt bearbeidet fisk fra Norge som under EU-medlemskapet er en bedre løsning for verdiskapingen i Storbritannia enn økte begrensninger spesielt på Råvaresiden.
- Samtidig vil svekket markedsadgang for foredlet sjømat ha begrenset betydning for Norge. En slik svekkelse kan imidlertid ramme også eksport av halvfabrikata som kan være grunnlag for foredling i Storbritannia. Når vi også tar hensyn til at fiskeressursene i Storbritannia også er begrensede, er det totalt sett vanskelig å se at det kan være vesentlige interesser for Storbritannia i å svekke markedsadgangen for norsk fisk.
- Den potensielle gevinsten av reduserte tollsatser til Storbritannia for bearbeidet sjømat begrenses av betydelig indirekte eksport av bearbeidet sjømat til Storbritannia.
 - Et hovedspørsmål for Norge er om bedre markedsadgang for bearbeidet sjømat, sammenlignet med situasjonen før Brexit, kan gi en vesentlig stimulans til industriell bearbeiding og verdiskaping i Norge. Spørsmålet er viktig fordi norsk sjømatindustri er i vekst, og det britiske markedet med nær 70 millioner innbyggere er stort nok til å kunne bety en vesentlig vekst for norsk sjømatindustri.
 - Spørsmålet dreier seg primært om bearbeidet pelagisk fisk og laks, mens tollsatsen for bearbeidet torsk ved videreføring av EU-betingelser, er null (jf. tabell 1).
 - Potensialet er sannsynligvis begrenset fordi økt norsk eksport av bearbeidet sjømat til Storbritannia vil i en viss grad gå på bekostning av eksport til EU og Storbritannia av råvarer for bearbeiding for reeksport til Storbritannia. Som vist i avsnitt 2.42 er det sannsynlig at en vesentlig del av norske råvarer bearbeides f.eks. i Sverige, Danmark og Frankrike for reeksport til Storbritannia som EU-eksport under EUs opprinnelsesregler, og dermed tollfrihet både innenfor EU og, med EU-Storbritannia-avtalen, til Storbritannia.
- Det er videre spørsmål om det er realistisk å skulle oppnå gunstigere markedsadgang til Storbritannia enn EU når disse to inngår i et frihandelsområde. En lavere tollsats for import av sjømatråvarer til Storbritannia, enn den gjeldende før Brexit og for EU i dag, vil bety at britisk sjømatindustri får en konkurransefordel sammenlignet med sjømatindustri i EU. Det kan være grunner til at EU vil reagere negativt på en slik forskjell til ulempe for deres eksport til Storbritannia. Bedre markedsadgang for foredlede sjømatprodukter enn Norge har til EU, vil også gi handelsvridningseffekter til ugunst for foredlingsindustri i EU.

3.2 Det finnes også en offensiv sjømatinteresse for Storbritannia overfor Norge – makrell, som kan videreføres uten store kostnader

Figur 12 viser sammensetningen av Storbritannias eksport av sjømat til Norge over tid. Eksporten er sterkt voksende med om lag seksdobling i verdi fra 2010 til 2020. Eksporten er dominert av makrell som alene utgjør en milliard i årlig norsk import, som er om lag 30 prosent mer enn den største kategorien innenfor Storbritannias jordbruksvareeksport til Norge. Det må imidlertid påpekes at vi ser en uoverensstemmelse mellom den norske statistikken basert på HS-inndeling, og Eurostats handelsstatistikk basert på SITC-klassifikasjon.



Figur 12. Norsk import av sjømat fra Storbritannia 2010-2020, totalt og herav makrell.

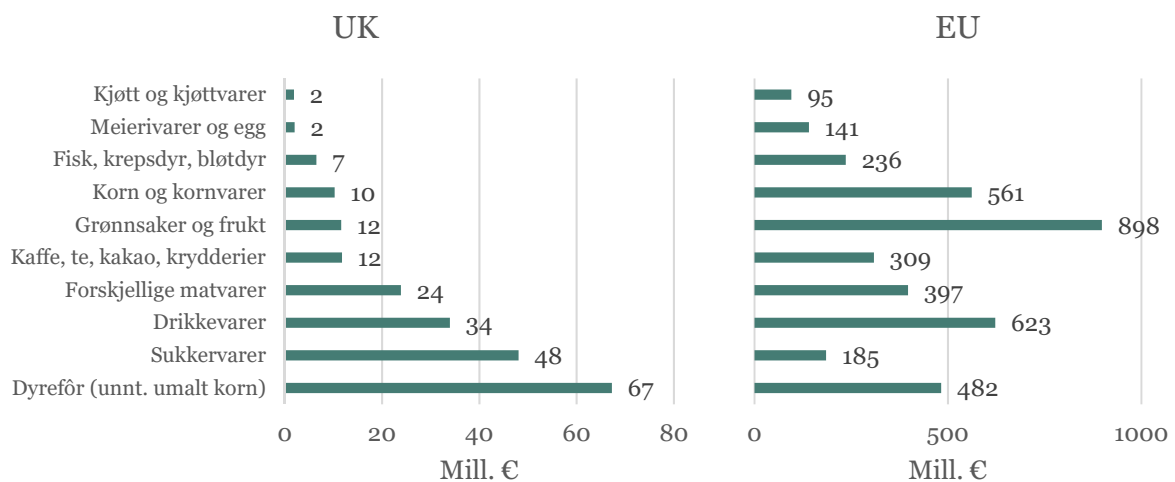
Kilde: SSB tabell 08801 (HS)

Ut fra bakgrunnsinformasjonen om Storbritannias fiskerier etter Brexit, er det neppe grunn til å regne tollfrihet for norsk makrellimport som en vesentlig innrømmelse overfor Storbritannia fra norsk side.

- Storbritannia har begrenset tilgang på fiskeressurser, og dermed et begrenset overskudd på handelsbalansen for fisk. Vi kan regne med at britisk eksport er begrenset av råvaretilgang.
- Det same gjelder for Norge. Makrellfisket i Norge er effektivt kvotebegrenset, og tollfrihet for import av makrell for Storbritannia vil neppe kunne gå ut over norske primærproduksjons- eller fangstvolumer.
- Det kan være deler av makrellimporten som dreier seg om industrielt bearbejdede varer, for eksempel halvfabrikata eller konsumferdige varer i form av fileter eller røkte produkter. Tollfrihet på industrielt bearbejdede produkter av makrell kan tenkes å begrense en del av norsk bearbejding.
- Tollfrihet på import av bearbejdet makrell til Norge kan samtidig være et argument for tilsvarende behandling av bearbejdede sjømatprodukter fra Norge til Storbritannia.
- I den grad makrellimporten er halvfabrikata, f.eks. fileter, for videre bearbejding i Norge, kan importen støtte opp om norsk foredlingsindustri.

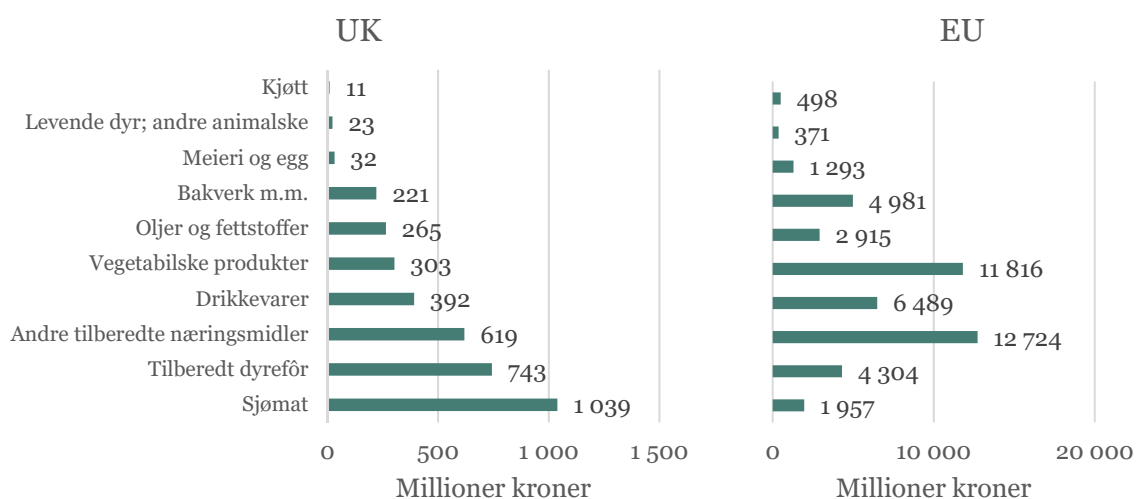
3.3 Britiske jordbruksvarer til Norge: Storbritannia nyter fordeler av tollfrihet, voksende akvakulturnæring og RÅK-ordning, mens EU for øvrig utnytter EØS-kvotene

Figur 13 viser at Storbritannia først og fremst eksporterer dyrefôr, sjokolade og sukkervarer til Norge. Sammensetningen av EUs eksport til Norge betyr at de i praksis har tollfri adgang for mer enn halvparten av jordbruksvareeksporten til Norge. Importen til Norge fra Storbritannia skiller seg også klart fra importen fra EU. Vi må her ta forbehold om påliteligheten i handelsstatistikken. Tallene i figur 13 er basert på EU-statistikk. Vi har også hentet tilsvarende tall fra norsk statistikk, som avdekker uoverensstemmelser mellom de to statistikkene slik vi har brukt disse (se. figur 13 og 14 samlet).



Figur 13. Eksport til Norge fra Storbritannia og EU € mill, 2019, SITC-klassifikasjon.

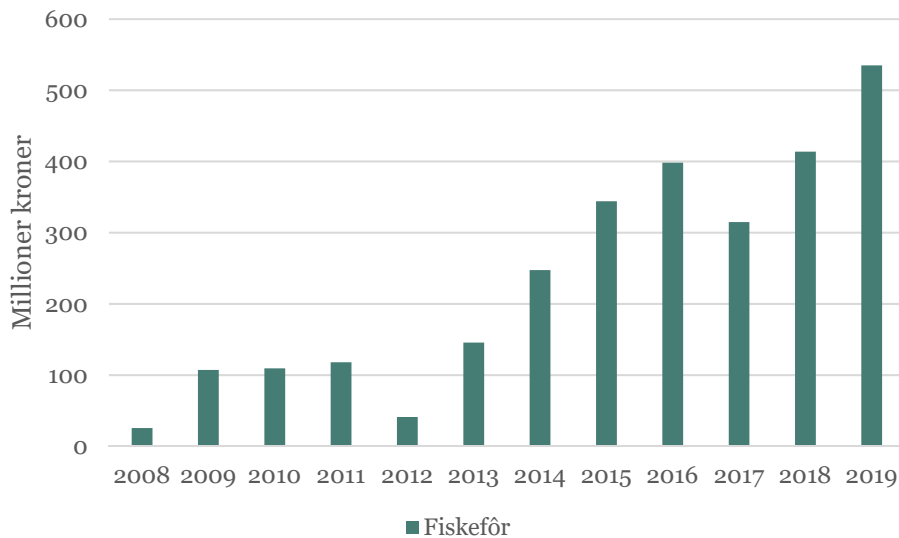
Kilde: Eurostat



Figur 14. Norges import av næringsmidler fra Storbritannia og EU i 2019. Tolltariffens kap. 1-24. Egen inndeling.

Kilde: SSB tabell 08801 (HS)

- Storbritannias eksport av dyrefôr til Norge har vi, som nevnt, lagt til grunn er fôr til akvakulturnæringen. Den norske importen har økt sterkt over de senere årene i takt med veksten i oppdrettsnæringen (figur 15).



Figur 15. Norsk import av fiskefôr fra Storbritannia 2008-2019

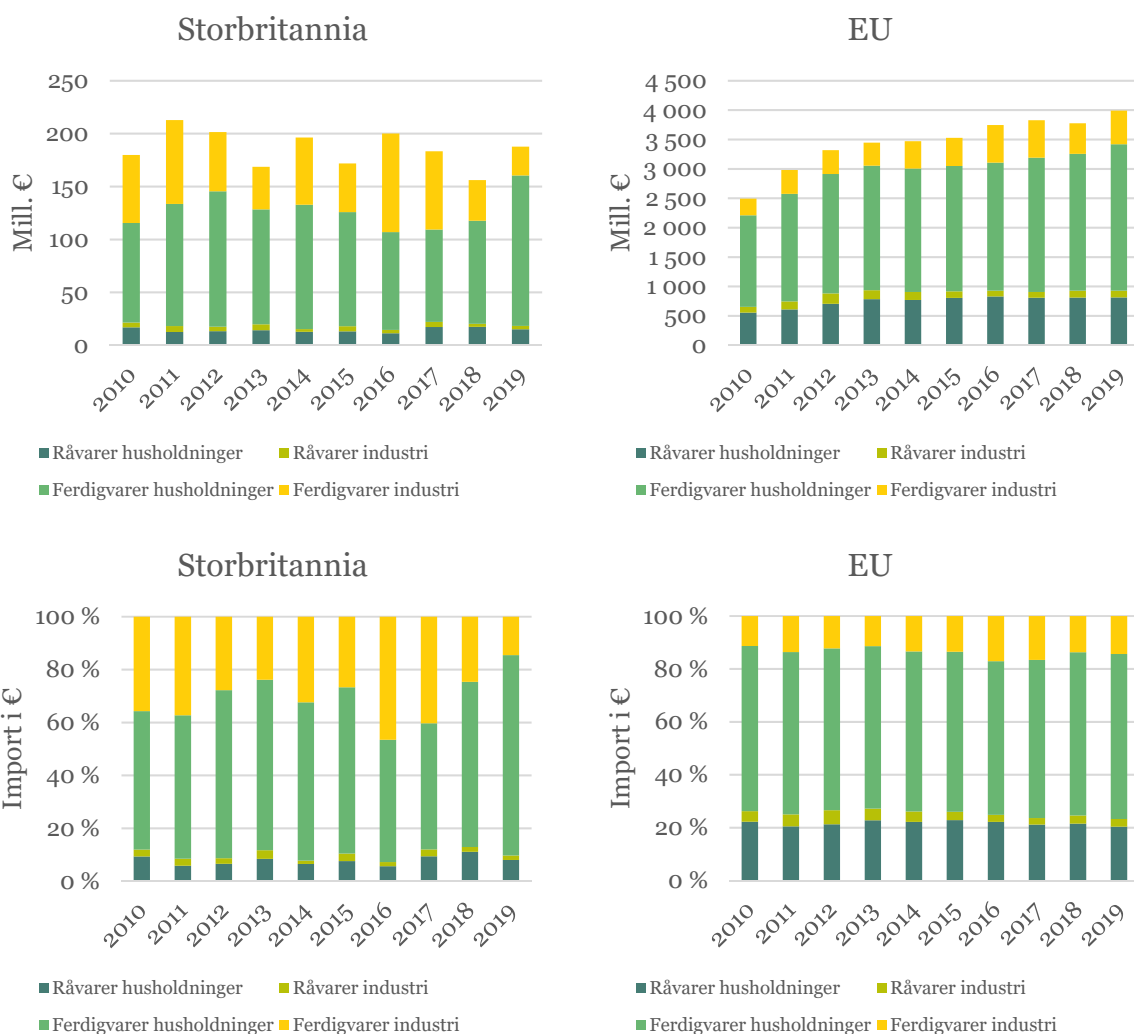
Kilde: SSB tabell 08801 (HS)

- Importen av sukkervarer dreier seg antagelig primært om sjokoladearter, hvor Storbritannia har en betydelig eksportnæring basert på sterke merkevarer. I tillegg inneholder kategorien antagelig raffinert sukker til humant konsum.
 - *Sjokolade- og sukkervarer er viktig for Storbritannia:* Ifølge en britisk artikkel kan eksporten til EU av sjokolade- og sukkervarer utgjøre om lag like stor verdi som osteeksporten til EU (se fotnote 12).
 - Begge deler av denne britiske eksporten til EU kollapset i januar 2021 etter at både den nye handelsavtalen og pandemi-relaterte nedstengninger i Europa gjorde seg gjeldende. Det samme gjaldt for øvrig eksport av whisky og drikkevarer. Altså er to av de viktigste importkategoriene til Norge hardt rammet av Brexit foreløpig¹⁸. Samme kilde opplyser at den generelle handelsnedgangen fra Storbritannia til EU var noe over 40 prosent i januar 2021. For sjokolade- og sukkervarer var nedgangen sterkest for det største enkeltmarkedet, Irland.
 - Sjokolade og sukkervarer vil som hovedregel være RÅK-varer, dvs. tilrettelagt for norsk import fra EU på basis av konkurransedyktige bearbeidingskostnader.
 - Sukker til dyrefôr er tollbelagt med kr 1,41/kg fra tredjeland, mens det importeres tollfritt til humant konsum. Fra samtaler med norsk agent forstår vi at det importeres en vesentlig mengde raffinert sukker for humant konsum (Tate & Lyle). Det importeres neppe vesentlig raffinert sukker til norsk dyrefôr fra Storbritannia. Det er derfor grunn til å regne med at import av vanlig rørsukker fra Storbritannia til Norge skjer tollfritt.

¹⁸ <https://www.confectionerynews.com/article/2021/03/23/uk-chocolate-producers-among-hardest-hit-in-post-brex-it-exports-to-eu>

- Whisky, gin og andre spritprodukter har null toll.

Figur 16 viser fordeling av norsk import av jordbruksvarer fra Storbritannia og EU fordelt på råvarer og ferdigvarer til henholdsvis husholdninger og industri. Det er to vesentlige forskjeller mellom importen fra Storbritannia kontra EU som helhet. For det første importeres lite ubearbeidede varer for husholdninger fra Storbritannia. Det som finnes av ubearbeidede jordbruksvarer til husholdninger, er antagelig i stor grad frukt og grønnsaker. For det andre er andelen ferdigvarer til industri langt høyere for Storbritannia enn EU. Her finner vi antagelig ferdige fôrvarer, som er innsatsvarer. Vi ser imidlertid en vesentlig nedgang i denne importen for 2018 og 2019. For begge eksportører er det bearbeidede ferdigvarer til husholdninger som dominerer, dvs. en stor andel RÅK-varer for Storbritannia og ferdigvarer på EØS-kvoter for EU som helhet.

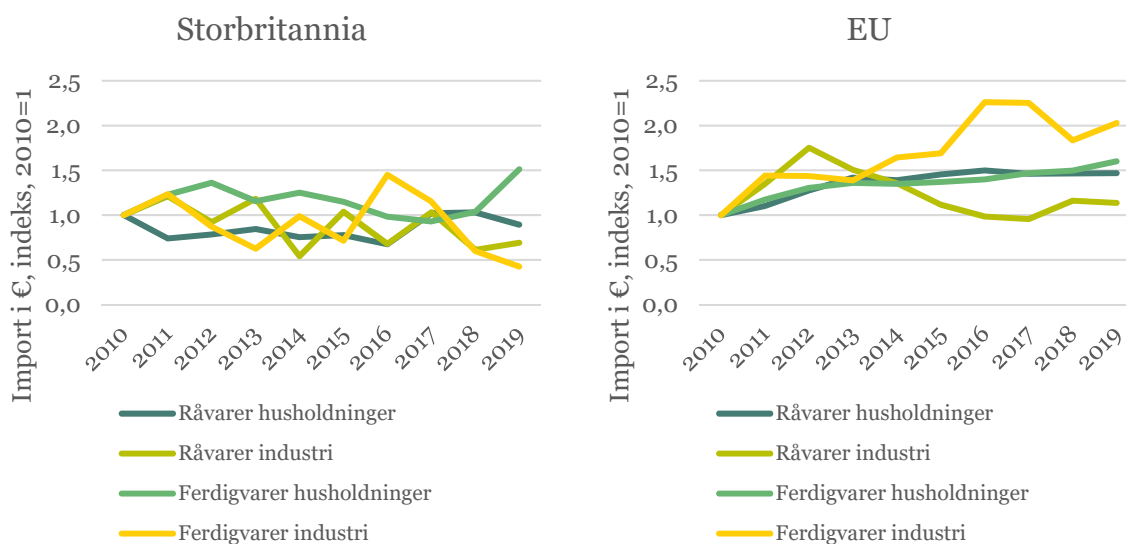


Figur 16. Norsk import av jordbruksvarer fordelt på råvarer og ferdigvarer; fra Storbritannia og fra EU28. Øverst i millioner €, nederst i prosent

Kilde: Eurostat EU trade since 1988 by BEC

Figur 17 viser relativ vekst for de ulike varekategoriene nederst i figur 16. Det er først og fremst ferdigvarer til husholdninger som har vist vekst i den senere tid. Det tyder på at RÅK-varene kan bli enda viktigere fremover enn det vi ser av statistikken til nå. Også for EU er det vekst i eksport til Norge

av ferdigvarer for husholdninger, men denne er mer langsiktig og en viktig årsak til de handelstallene som er framlagt i rapporten om matindustri og verdikjeder for 2020 (Pettersen og Kårstad, 2020).



Figur 17. Norsk import av jordbruksvarer fordelt på råvarer og ferdigvarer; fra Storbritannia og fra EU28 2010-2019, i euro. Indeksert utvikling, 2010=1

Kilde: Eurostat EU trade since 1988 by BEC

3.4 Kostnaden ved innrømmelser på jordbrukssiden: Berører målene for jordbrukspolitikken på sensitive områder

Vi antar at de mest aktuelle produktene for norske innrømmelser for jordbruksprodukter overfor eksportører i Storbritannia er storfe, lam og ost. Videre vil RÅK-ordningen kunne ha stor betydning for Storbritannia. RÅK er tema i siste avsnitt..

- Innrømmelser på ost eller lam har direkte effekt for norsk produksjon og i strid med norske landbrukspolitiske målsettinger.
 - Melkesektoren vil, etter et midlertidig løft i 2020 pga redusert grensehandel og utsatte leveranser av Jarlsberg fra anlegg i Irland, måtte nedjusteres med anslagsvis ti prosent når støtten til merkevareeksporten skal utfases.
 - Dersom man beholder kvoten på 8 400 tonn ost og i tillegg skal ha en tollfri kvote for ost fra Storbritannia, på f.eks. 15 prosent av EU-kvoten som tilsvarer størrelsen på befolkningene i EU og Storbritannia, vil det sannsynligvis bety en reduksjon i norsk melkeproduksjon på rundt 12,6 millioner liter eller mellom 70 og 80 gjennomsnittlige melkebruk i Norge. Samlet ostekvoten fra EU + Storbritannia vil da utgjøre ca. 6,5 prosent av dagens melkeproduksjon.
 - Dersom det likevel må vurderes å gi Storbritannia spesielle markedsadgangsmuligheter på ost, har Norge en ordning for spesialost med nedsatt toll, dvs. samme tollsats som gjaldt før overgangen fra krone til prosenttoll i 2012¹⁹. Listen inkluderer i dag ingen britiske oster. En

¹⁹ <https://www.nationen.no/article/her-er-lista-over-14-faste-og-halvfaste-ostar-som-beheld-dagens-tollsatsar/>

slik ordning bør kunne utvides til å gjelde ost med britisk, spesiell opprinnelsesmerking som f.eks. Stilton ost. Dermed får britiske produsenter anledning til å konkurrere på like vilkår med produsenter av spesialost særlig i Frankrike.

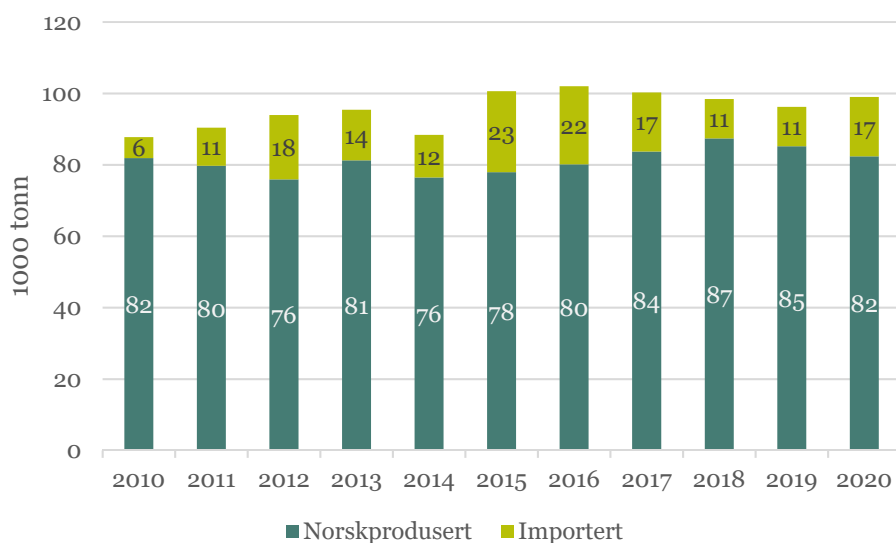
- Storbritannia har en relativt god egendekning for fårekjøtt, og opplever sterk konkurranse fra tredjeland som New Zealand. En tollfri importkvote til Norge for lam kan være attraktivt for britiske produsenter som kan oppnå høyere priser i Norge enn innenlands. En kvote på lam vil imidlertid være et nytt element i handelspolitikken overfor EU / Storbritannia, siden vi i dag kun har tollfrie importkvoter for lam fra minst utviklede – MUL-land under den såkalte GSP-ordningen i WTO, og fra EFTA-landet Island, til sammen 706 tonn²⁰. Dersom en slik innrømmelse skal ha noen betydning for Storbritannia, vil det sannsynligvis bli en prosentvis vesentlig økning i samlede norske importkvoter. Det vil ha direkte effekt for norsk sauehold, utnyttelse av grasareal, utmarksbeite, sysselsetting i svakt bosatte distrikter mm. Videre er spørsmålet om verdiøkning for britiske produsenter avhengig av at kvoten tildeles som eksportkvote til britene og ikke som norsk importkvote til norske importører, dvs. av på hvilken side av grensen kvoteprofiten innkasseres. Importkvoter er, så vidt vi vet, det vanlige for EØS-kvoter, og effekten for britiske produsenter må forventes å bli liten.
- Til tross for at vi har underbalanse på storfekjøtt, vil en tollfri Brexit-kvot, gitt til Storbritannia, kunne bidra til vesentlig verdireduksjon for norsk storfekjøtt og dermed også betydelig nedgang i norsk produksjon.
 - Norsk import av storfekjøtt utgjør mellom 11 000 og 17 000 tonn årlig (figur 18). En kvote til Storbritannia som omfordeler i importen fra andre land til Storbritannia, vil ha liten effekt for norsk produksjon.
 - Innenfor det norske importvolumet har minst utviklede land, MUL, en tollfri kvote for storfekjøtt på 2 700 tonn, og GSP land samlet en tilleggskvot på 500 tonn til nedsatt tollsats lik kr 107,11 pr kg utbeinet storfekjøtt²¹, det vil her si biffer og fileter, mens ordinær tollsats er 344 prosent av pris levert ved norsk terminal.
 - Med dagens EØS-kvot på 2 500 tonn, er det derfor rom for en betydelig tollfri kvot fra Storbritannia selv om vi antar at alle GSP-kvoter og EØS kvoter blir utnyttet, og, under visse forutsetninger, uten at det nødvendigvis svekker norsk produksjon.
 - En slik eventuell kvot for storfe kan ha ulik effekt avhengig av hvordan den formuleres. En utforming av importkvoten krever derfor nærmere analyse. For norsk produksjon kan det være viktig at kvoten begrenses til tollnumre for hele eller halve skrotter. På denne måten kan det unngås at kvotene primært blir utnyttet til fileter og biffer som øker tilbudet av de mest verdifulle delene av norsk storfeslakt. Synkende priser på disse produktene kan ikke tas igjen ved økte priser på andre stykningsdeler uten å redusere produksjonen. Dersom prisene på finere stykningsdeler faller, må reduksjonen i produksjonen antagelig være betydelig for å gi vesentlig rom for prisøkning på mindre verdifulle stykningsdeler.
 - Uten en slik begrensning til hele eller halve slakt, kan vi regne med at tollfrie kvoter for generell import av storfekjøtt blir utnyttet til de mest verdifulle stykningsdelene. Ifølge utenrikshandelsstatistikken for 2020 utnyttet kvoten for biffer og fileter fra MUL-land i stor grad av Botswana alene, og mens den normale tollsatsen for biffer og fileter er 344 prosent, er den vel 107 kroner for andre stykker. For importen fra Botswana blir derfor den sparte tolln nær dobbelt så høy for biffer og fileter som for andre kjøttstykker. Det er sannsynligvis betydelig luft i tollsatsene for storfekjøtt, slik at forholdet mellom importpriser og tollsatter

²⁰ <https://totalmarked.nortura.no/prognose/>

²¹ <https://www.toll.no/no/bedrift/import/tollfrihet/kvoter/innførsel-av-kjøtt-av-storfe-fra-alle-gsp-land/>

ikke trenger å reflektere markedsforholdene, slik at en nøyaktig beregning av verdien av å benytte kvotene for biffer og fileter eller andre stykningsdeler krever mer grundig analyse.

- I tillegg kan det være vanskelig å se at Storbritannia over tid vil ha meget sterke interesser knyttet til eksport til Norge av storfekjøtt eller lammekjøtt. Tollfrie importkvoter til Norge vil sannsynligvis bli utnyttet, men betydelig import til Storbritannia kan tilsi at økt eksport av britiske produkter i stor grad blir kompensert ved økt import fremfor økt britisk produksjon.
 - Det er i dag, som vist i avsnitt 2.2.5, importoverskudd for storfekjøtt i Storbritannia. Det er derfor sannsynlig at importen i stor grad bestemmer prisnivået for britiske produsenter, og det kan vanskelig forventes noen vesentlig stimulans til britisk produksjon. Dette forutsetter at de tollfrie kvotene gis til norske importører og ikke til britiske produsenter som eksportkvoter. Og selv om kvotene og kvoteprofitten skulle tilfalle britiske produsenter, er det liten eller nærmest ingen sannsynlighet for at prisnivået for marginal produksjon i Storbritannia øker. Til det er det norske markedet og de mulige kvotene for små. En importkvote for storfekjøtt blir dermed for Storbritannia først og fremst et spørsmål om en usikker inntektseffekt uten effekter for aktivitetsnivå og matproduksjon.
 - For lammekjøtt er det også stor import, spesielt fra New Zealand, som ligger på et vesentlig lavere kostnadsnivå enn britisk, eller norsk, lammekjøttproduksjon. Selv om det britiske markedet i dag har 100 prosent nasjonal dekning med omfattende eksport til f.eks. Frankrike. Det åpne Storbritannia-markedet for lammekjøtt vil derfor heller ikke ha noen vesentlig, sannsynlig stimulans av en tollfri importkvote til Norge. Det lammekjøttet som evt. blir etterspurt av norske importører som mottar importkvoten, vil skape et underskudd som kan bli fylt av økt britisk import.
 - Det er også stor import av ost til Storbritannia. Likevel kan det være grunn til å regne med at den offensive, britiske interessen er sterkere for ost, siden det der kan dreie seg om spesialoster, dvs. mer differensierte produkter som antagelig har høy verdiskaping pr enhet og mulighet for økt mengde produsert på bekostning av oster eller melkeanvendelser med mindre verdiskaping pr enhet.



Figur 18. Norsk årlig import og norsk produksjon av storfekjøtt. Norsk produksjon er slaktevekt, mens import kan ha ulike foredlingsgrader.

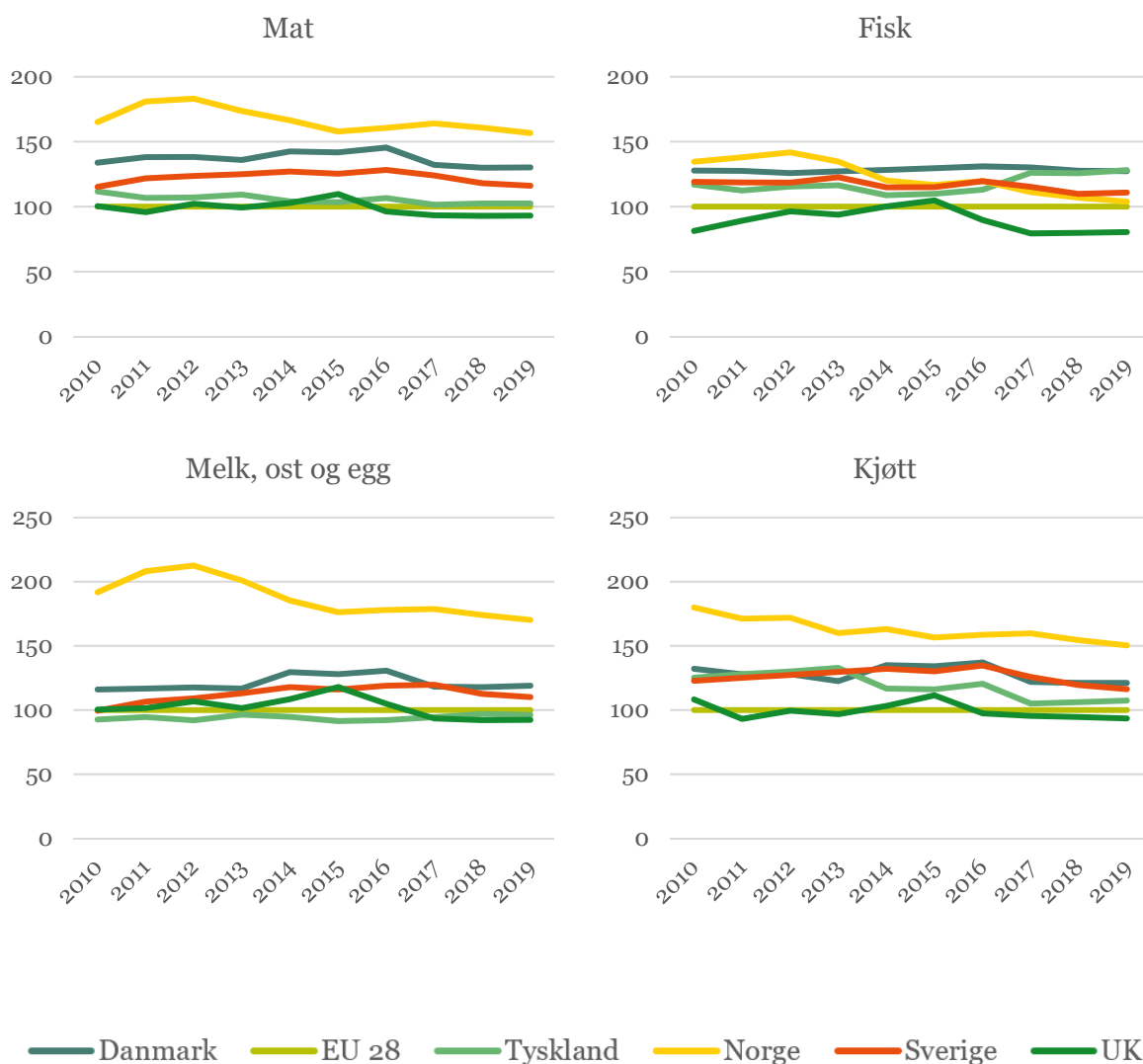
Kilde: Totalkalkylen og SSB utenrikshandelsstatistikk, tabell 08801 (HS)

3.5 RÅK-ordningen har vesentlig betydning for Storbritannia, begrenset betydning for Norge, men reiser praktiske problemer

Det er relativt viktig for Storbritannia å ha en RÅK ordning med Norge. Ovenfor har vi vist at Storbritannias eksport til Norge i stor grad dreier seg om RÅK varer og fôr til oppdrettsnæringen. Det er liten risiko for Norge ved å gi Storbritannia tilgang til en RÅK-avtale tilsvarende den vi i dag har med EU.

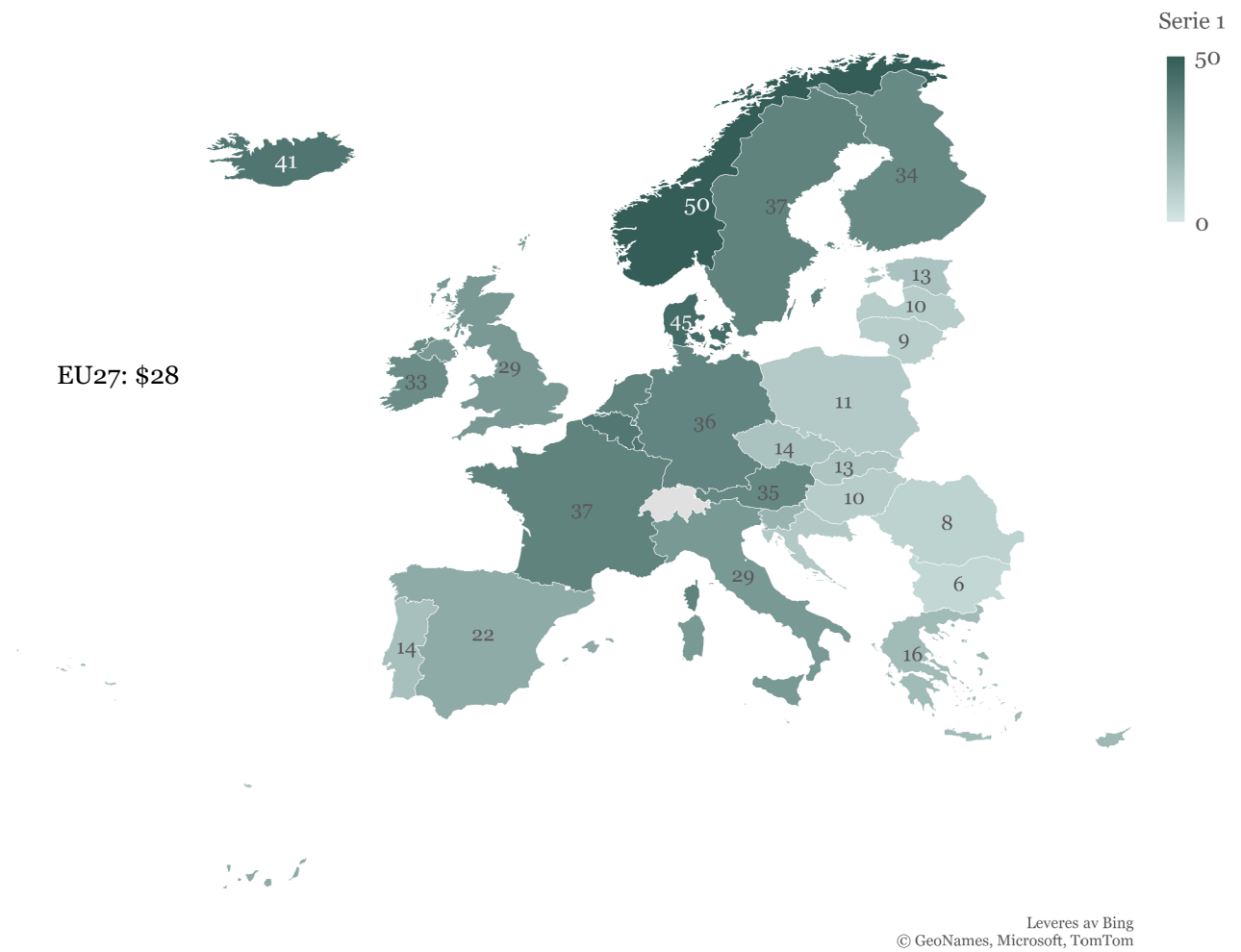
- RÅK-ordning med Storbritannia vil videreføre viktige muligheter for eksport av sjokolade- og sukkervarer og andre eksportvarer som er RÅK-varer. Uten en RÅK-ordning kan Storbritannia tape en betydelig del av sin eksport til Norge.
- En gjennomføring av en RÅK-avtale med Storbritannia vil imidlertid reise vesentlige praktiske problemstillinger og kan lett påvirke innholdet i RÅK ordningen overfor EU. Det er to alternativer:
 - Identiske satser for EU og Storbritannia: Det betyr antagelig i praksis at råvareprisutjevningen skjer på basis av prisene i EU. Det betyr at RÅK-toll og prisnedskrivning (PNS) utjevner råvareprisforskjellene mellom norsk råvareprisnivå og tilsvarende i EU. I dette tilfellet vil Storbritannia kunne ha en gunstig situasjon for varer hvor deres råvarepriser er lavere enn EU-snittet og vice versa. Slik er situasjonen også i realiteten i dag, siden systemet er basert på gjennomsnittlige råvarepriser, eller et bestemt sett referansepriser i EU, som normalt vil avvike fra prisene i Storbritannia (se figur 16 for en indikasjon på relative priser for enkeltprodukter i Storbritannia og EU).
I tillegg gir en slik ordning de ønskede positive effektene av konkurranse på foredlingsleddet gjennom RÅK-ordningen, som f.eks. muligheter for å utvikle og konkurrere med verdens beste varemærker, innovativ produktutvikling mm.
 - Alternativet kan tenkes å være to parallelle RÅK-ordninger hvor tollsatser og PNS-satser dels differensieres etter land, og tilpasses hyppig slik at RÅK-ordningen samlet sett utjevner råvareprisforskjeller overfor både snitt EU og Storbritannia. Dette kan være en mer holdbar ordning fordi den ikke gir systematiske skjevheter mellom EU og Storbritannia, men den vil være vanskelig, antagelig, i praksis, umulig å administrere.
- Dersom man lykkes med en RÅK-ordning som både omfatter EU og Storbritannia, og ordningen gir reell utjevning av råvareprisforskjeller overfor et gjennomsnitt av råvarepriser f.eks. i EU, vil effektene for Norge antagelig være begrensede, men usikre.
 - Man viderefører i prinsippet den ordningen som gjelder i dag, altså en ordning hvor EU produsenter inkl. produsenter i Storbritannia, kan konkurrere om norsk etterspørsel på basis av utlignede råvareprisforskjeller.
 - Effekten kan imidlertid avhenge av detaljene i gjennomføringen. Dersom man, tross de praktiske problemene som er påpekt, innfører to parallelle RÅK-ordninger, kan man få en vesentlig forsterking av RÅK ordningen på områder hvor Storbritannia i dag har høyere råvarepriser enn snittet for EU inklusive Storbritannia. En slik innrømmelse er i tråd med hensikten med RÅK-ordningen som er å sikre at bearbeidingsfunksjonene i norsk matindustri er utsatt for internasjonal konkurranse fra viktige handelspartnere. Det vil imidlertid være en vesentlig styrking av britisk markedsadgang til det norske markedet sammenlignet med vilkårene før Brexit. På den annen side var konsekvensene av EU-utvidelsen mot tidligere statshandelsland, baltiske land osv. trolig en mer drastisk utvidelse av RÅK-ordningen enn en eventuell eksklusiv britisk RÅK-ordning vil være.

- Effekten av én RÅK-ordning for Storbritannia og EU, med satser fastsatt utfra gjennomsnittlige råvarepriser i EU, kan gi Storbritannia en fordel der råvareprisene i Storbritannia er lavere enn EU gjennomsnittet, men det er vanskelig å se at det dermed skal oppstå et sterkere press mot norsk RÅK-industri enn det presset vi ser i dag.
- En sammenligning av lønnsnivåindekser for EØS-land og Storbritannia viser at Storbritannia plasserer seg omtrent på gjennomsnittet av EU 27, betydelig under nivået for Frankrike og Tyskland, omtrent likt med Italia, men betydelig over de østeuropeiske medlemslandene (19). Lønnsnivået i Storbritannia ligger på ca. 60 prosent av nivået i Norge. Det betyr at Storbritannia kan bli en sterk konkurrent til eksportører i deler av EU, men neppe overfor østlige EU-medlemmer.



Figur 19. Sammenligning av relative prisnivåer for ulike grupper av matvarer i Storbritannia, Norge og noen andre EU-land etter varegrupper. EU 28=100.

Kilde: Eurostat



Figur 19. Relative lønnsnivåer for Storbritannia og andre land i Europa. Gjennomsnittlig lønnskostnad for arbeidstakere i euro

Kilde: Eurostat Labour cost levels by NACE Rev. 2 activity

Labour cost for LCI (compensation of employees plus taxes minus subsidies) [D1_D4_MD5]

Industry, construction and services (except public administration, defense, compulsory social security) [B-S_X_O]

Referanser

- Hjukse, Oddmund. Totalkalkylen for jordbruket. Jordbrukets totalregnskap 2018 og 2019. Budsjett 2020. Utgitt av Budsjettnemnda for jordbruket. NIBIO (2020) <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2682380>
- Laurantzon m. fl. (2020) Rettslige konsekvenser for norsk sjømatnæring ved bortfall av EØS-avtalen Markus A. B. Laurantzon og Finn Arnesen i boka Melchior, A. og Nilssen, F. (red.) (2020). Sjømatnæringen og Europa. EØS og alternativene. Oslo: Universitetsforlaget. DOI: <https://doi.org/10.18261/9788215040080-2020-04>
- Lipsey, Richard G. (1957). "The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare". *Economica*. 24 (93): 40–46
- LSE Consulting (2018) The impact of Brexit on the Storbritannia dairy sector A report for Arla Foods Storbritannia Jan Bakker and Nikhil Datta ▪ LSE Consulting July 2018. <https://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/assets/documents/the-impact-of-brexit-on-the-uk-dairy-sector.pdf>
- Lyon, Jess 2019. Post-Brexit Storbritannia Agriculture: Investigating the proposed agricultural policies and their impact on the environment. Master thesis. University of Sheffield. 2019. <https://www.researchgate.net/publication/338611532>
- Melchior, Arne (2020): Fra «fiskebrevet» til EØS: Betydningen av toll for norsk sjømateksport til EU i boka Melchior, A. og Nilssen, F. (red.) (2020). Sjømatnæringen og Europa. EØS og alternativene. Oslo: Universitetsforlaget. DOI: <https://doi.org/10.18261/9788215040080-2020-04>
- Melchior, Arne; Alvik, Ivar; Bekkedal, Tarjei; Medin, Hege; Grünfeld, Leo A.; Gjems Theie, Marcus; Mittenzwei, Klaus; Pettersen, Ivar; Veggeland, Frode; Felbermayr, Gabriel (2016). TTIP og Norge: Virkninger og handlingsvalg : en studie av NUPI i samarbeid med Ifo-München, NIBIO, Menon og jurister ved Senter for Europarett, Universitetet i Oslo. NUPI-rapport;8/2016
- Mitchell, Ian and Arthur Baker (2019) New Estimates of EU Agricultural Support An "Un-Common" Agricultural Policy- CDG-Note Nov-2019. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/Mitchell-EU-Ag-Subsidies-Final.pdf>.
- Pettersen, Ivar; Kårstad, Signe. Mat, matindustri og verdikjeder 2020. Status og utvikling i norsk matindustri og verdikjeder for matvarer. NIBIO-rapport;7(67) 2021. <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2735783>
- SSB (2019) Brexit: Norges handel med Storbritannia. <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/artikler-og-publikasjoner/norges-handel-med-storbritannia-for-brexit>

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) ble opprettet 1. juli 2015 som en fusjon av Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Norsk institutt for skog og landskap.

Bioøkonomi baserer seg på utnyttelse og forvaltning av biologiske ressurser fra jord og hav, fremfor en fossil økonomi som er basert på kull, olje og gass. NIBIO skal være nasjonalt ledende for utvikling av kunnskap om bioøkonomi.

Gjennom forskning og kunnskapsproduksjon skal instituttet bidra til matsikkerhet, bærekraftig ressursforvaltning, innovasjon og verdiskaping innenfor verdikjedene for mat, skog og andre biobaserte næringer. Instituttet skal levere forskning, forvaltningsstøtte og kunnskap til anvendelse i nasjonal beredskap, forvaltning, næringsliv og samfunnet for øvrig.

NIBIO er eid av Landbruks- og matdepartementet som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og eget styre. Hovedkontoret er på Ås. Instituttet har flere regionale enheter og et avdelingskontor i Oslo.