Importvern for norsk jordbruk: Status og utviklingstrekk

Klaus Mittenzwei
Mads Svennerud
Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbruks- og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.

- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettensmakta for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.

- Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.

- Finansieres av Landbruks- og matdepartementet, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.

- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.
Forord

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

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

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

Oslo, september 2010
Ivar Pettersen
<table>
<thead>
<tr>
<th>Innhold</th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>SAMMENDRAG</td>
<td>....................................................................................................................... 1</td>
</tr>
<tr>
<td>1 INNLEDNING</td>
<td>........................................................................................................ 2</td>
</tr>
<tr>
<td>2 STATUS</td>
<td>........................................................................................................ 3</td>
</tr>
<tr>
<td>2.1 Generelt om importvernet</td>
<td>.............................................................................................. 3</td>
</tr>
<tr>
<td>2.1.1 Importvernets plass i norsk landbrukspolitikk</td>
<td>................................................................. 3</td>
</tr>
<tr>
<td>2.1.2 Hovedtrekk ved importvernet</td>
<td>....................................................................................... 2</td>
</tr>
<tr>
<td>2.2 Handelspolitiske avtaler</td>
<td>........................................................................................................ 4</td>
</tr>
<tr>
<td>2.2.1 WTO: Landbruksavtalen i Uruguay-runden fra 1995</td>
<td>......................................................... 4</td>
</tr>
<tr>
<td>2.2.2 EØS: Artikkel 19 og protokoll 3</td>
<td>...................................................................................... 5</td>
</tr>
<tr>
<td>2.2.3 EFTA: Bilaterale avtaler</td>
<td>............................................................................................. 7</td>
</tr>
<tr>
<td>2.2.4 Utviklingsland: GSP-ordningen</td>
<td>....................................................................................... 8</td>
</tr>
<tr>
<td>2.2.5 Nasjonale ordninger: Innenlands-/utenlands bearbeiding av landbruks-varer</td>
<td>.................................................... 9</td>
</tr>
<tr>
<td>2.3 Prisutvikling</td>
<td>........................................................................................................ 10</td>
</tr>
<tr>
<td>2.3.1 Priser på produsentnivå</td>
<td>......................................................................................... 10</td>
</tr>
<tr>
<td>2.3.2 Priser på industrinivå</td>
<td>............................................................................................. 16</td>
</tr>
<tr>
<td>2.4 Muligheter for tilpasning innenfor dagens importvern</td>
<td>......................................................... 17</td>
</tr>
<tr>
<td>3 UTVIKLINGSTREKK</td>
<td>........................................................................................................ 20</td>
</tr>
<tr>
<td>3.1 Handelspolitiske avtaler</td>
<td>....................................................................................................... 20</td>
</tr>
<tr>
<td>3.1.1 WTO: Landbruksavtalen i Doha-runden</td>
<td>................................................................. 20</td>
</tr>
<tr>
<td>3.1.2 EØS: Artikkel 19 og protokoll 3</td>
<td>...................................................................................... 21</td>
</tr>
<tr>
<td>3.1.3 EFTA: Bilaterale avtaler</td>
<td>............................................................................................. 21</td>
</tr>
<tr>
<td>3.1.4 Utviklingsland: GSP-ordningen</td>
<td>....................................................................................... 21</td>
</tr>
<tr>
<td>3.1.5 Nasjonale ordninger: Innenlands-/utenlandsk bearbeiding av landbruksvarer</td>
<td>.................................................... 21</td>
</tr>
<tr>
<td>3.2 Prisutvikling</td>
<td>........................................................................................................ 22</td>
</tr>
<tr>
<td>4 DISKUSJON: IMPORTVERN SOM EN DEL AV LANDBRUKSPOLITISKE VEIVALG</td>
<td>............................................................................................................................ 25</td>
</tr>
<tr>
<td>REFERANSEN</td>
<td>......................................................................................................................... 29</td>
</tr>
</tbody>
</table>


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

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

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

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

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

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

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


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

2.1 Generelt om importvernet

2.1.1 Importvernets plass i norsk landbrukspolitikk

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


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


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

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


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


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

---

1 Tallene for EU er forstyrret av at de gjelder EU-12 i 1990 og EU-27 i 2009. Tendensen med synkende andel skjermingsstøtte ville imidlertid trolig vært den samme om en hadde sett på de samme landene.
lingene mellom staten og næringsorganisasjonene i jordbruket, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag. Likevel spiller importvernet en viktig rolle i forhandlingene, fordi importvernet fastsetter handlingsrommet for eventuelle økninger i (mål-) priser som er et sentralt element i jordbruksforhandlingene.

Case: Endringer i tollvernet i årets jordbruksforhandlinger

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


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

2.1.2 Hovedtrekk ved importvernet

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

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kapittel</th>
<th>Varegruppe</th>
<th>Vare</th>
<th>Tollkategori</th>
<th>Beskrivelse</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>04</td>
<td></td>
<td></td>
<td>Melk og meieriprodukter; fugleegg; naturlig honning; spiselige produkter av animalsk opprinnelse, ikke nevnt eller innbefattet annet sted</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>01</td>
<td></td>
<td></td>
<td>Melk og fløte, ikke konsentrert og ikke tilsatt sukker eller annet søtningsstoff</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>04.01.1000</td>
<td>1000</td>
<td></td>
<td>som inneholder høyst 1 vektprosent fett</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>04.01.2000</td>
<td>2000</td>
<td></td>
<td>som inneholder over 1 vektprosent, men ikke over 6 vektprosent fett</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>04.01.3000</td>
<td>3000</td>
<td></td>
<td>som inneholder over 6 vektprosent fett</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: www.toll.no

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

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

Tabell 2.2  Tolltariff differensiert etter tidsperiode: Epler (08.08)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tollkategori</th>
<th>Beskrivelse</th>
<th>Ordinær tollsats</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>08.08</td>
<td>Epler, pærer og kvener, friske</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>08.08.1011</td>
<td>i tiden 1. mai - 30. november</td>
<td>4.83 kr/kg</td>
</tr>
<tr>
<td>08.08.1022</td>
<td>i tiden 1. desember – 30. april</td>
<td>0.03 kr/kg</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: www.toll.no

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

Hovedprinsippet om at tolltariffen er utformet med tanke på å støtte norsk produksjon kommer også til uttrykk i ulik behandling av kraftfôr. Mens produkter som brukes som ingredienser i kraftfôrindustrien tollbelegges for å svekke kraftfôrets konkurranseevne i forhold til grovfôr, kan disse produktene innføres tollfritt dersom de brukes til andre anvendelser enn kraftfôr.
Som tabell 2.3 viser, er det kun tran (fiskeleverolje) som brukes til dyrefôr som er tollbelagt. Tran til menneskelig konsum eller andre anvendelser enn dyrefôr slipper toll.


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

2.2  Handelspolitiske avtaler


2.2.1  WTO: Landbruksavtalen i Uruguay-runden fra 1995

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

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

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

**Status i forhandlingene**

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

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

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

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

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

**Artikkel 19**


Imidlertid må den nye avtalen godkjennes/ratifiseres. Forslag til endringer i avtalen ble lagt ut på høring 01.07.2010, der høringsinnspillene skal være levert innen 26. september 2010. Høringsbrevet omfattet imidlertid to ulike endringer i forskriften om «fordeling av tollkvoter for landbruksvarer». Den første endringen er i forbindelse med selve deltakelsen ved auksjoner og endringer i forvaltningen av kvoter. Denne delen av end-
ringen er ikke et resultat av artikkel 19-forhandlingene, og landbruksmyndighetene regner med at endringen kan bli implementert i oktober 2010.


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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Produkt</th>
<th>Utvidelse</th>
<th>Ny</th>
<th>Forslag ny kvote (tonn)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Kjøtt av storfe</td>
<td>Ny</td>
<td></td>
<td>900</td>
</tr>
<tr>
<td>Kjøtt av svin</td>
<td>Ny</td>
<td></td>
<td>600</td>
</tr>
<tr>
<td>Lever av svin</td>
<td>Utvidelse</td>
<td></td>
<td>350 (250)</td>
</tr>
<tr>
<td>Kjøtt av høns og kalkun</td>
<td>Ny</td>
<td></td>
<td>800</td>
</tr>
<tr>
<td>Bryst av ender</td>
<td>Ny</td>
<td></td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td>Skinder, bager og stykker derav</td>
<td>Utvidelse</td>
<td></td>
<td>400 (200)</td>
</tr>
<tr>
<td>Ost</td>
<td>Ny</td>
<td></td>
<td>2.700</td>
</tr>
<tr>
<td>Blodpulver</td>
<td>Utvidelse</td>
<td></td>
<td>350 (300)</td>
</tr>
<tr>
<td>Matpoteter</td>
<td>Ny</td>
<td></td>
<td>2.500</td>
</tr>
<tr>
<td>Issalat, herunder isbergsalat til industriformål</td>
<td>Ny</td>
<td></td>
<td>400</td>
</tr>
<tr>
<td>Durumhvete til pastaproduksjon</td>
<td>Ny</td>
<td></td>
<td>5.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Høstrug til såformål</td>
<td>Ny</td>
<td></td>
<td>1.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Mais, til dyrfor</td>
<td>Ny</td>
<td></td>
<td>10.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Gryn, grovt mel og pelteter av mais til dyrfor</td>
<td>Ny</td>
<td></td>
<td>10.000</td>
</tr>
<tr>
<td>Svingelfrø til plenformål</td>
<td>Utvidelse</td>
<td></td>
<td>400 (55)</td>
</tr>
<tr>
<td>Engrappfrø til plenformål</td>
<td>Utvidelse</td>
<td></td>
<td>200 (100)</td>
</tr>
<tr>
<td>Polser</td>
<td>Utvidelse</td>
<td></td>
<td>400 (200)</td>
</tr>
<tr>
<td>Bacon Crisp</td>
<td>Utvidelse</td>
<td></td>
<td>350 (250)</td>
</tr>
<tr>
<td>Kjøttboller</td>
<td>Utvidelse</td>
<td></td>
<td>200 (150)</td>
</tr>
<tr>
<td>Poteter, halvfabrikata til fremstilling av snacks</td>
<td>Ny</td>
<td></td>
<td>3.000</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1) Gammel kvote i parentes

Kilde:  
http://www.regjeringen.no/pages/13455847/Hoeringsnotat_201000991.pdf og  
http://www.lovdata.no/for/sf/ld/xd-20081010-1132.html

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

Protokoll 3

Protokoll 3 regulerer handelen av en rekke bearbeidede landbruksvarer (om lag 300 varelinjer). Reguleringen omfatter hovedsakelig bruk av toll samt mulighet for å yte eksportstøtte. Hensikten med protokoll 3 er at man skal legge til rette for full konkurranse på bearbeidingsleddet i Norge og EU. Dette innebærer bl.a. at tollsatsene for protokoll 3 varene enten er fraværende eller lavere enn de ordinære tollsatsene som er hjemlet i WTO-avtalen. Protokoll 3 til EØS-avtalen ble iwerksatt i sin helhet med virk-
nning fra 1. januar 2002 og omfatter i dag de varer som står oppført i Tabell I og Tabell II i protokoll 3. I 2004 ble det foretatt en revisjon av protokoll 3, som blant annet innebar redusert toll inn til Norge på syltetøy og margarin samt at industrielementet i tollen ble fjernet på de fleste såkalte RÅK-varene (Varer med råvarekompensasjon). Det ble også innført kvoter inn til EU på sjokolade og mineralvann. Forskjellen mellom Tabell I og Tabell II i protokoll 3 er som følger:

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

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

2.2.3 EFTA: Bilaterale avtaler

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

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

- Albania (25.-26.06.2009: Andre forhandlingsrunde og sluttføring av forhandlingene mellom EFTA og Albania)
- Canada (01.07.2009)
- Chile (01.12.2004)
- Colombia (25.09.2008)
- Den sørafrikanske union (SACU) (d.v.s. Botswana, Lesotho, Namibia, Sør-Afrika og Swaziland) (01.05.2008)
- Det Palestinske området (01.07.1999)
- Egypt (01.08.2007)
- Gulf Cooperation Council/ (GCC) (d.v.s. Bahrain De forente Arabiske Emirater Kuwait Oman Qatar og Saudi-Arabia) (signert: 22.06.2009)
- Israel (01.01.1993)
- Jordan (01.01.2002)
- Kroatia (01.04.2002)
- Libanon (01.01.2007)
- Makedonia (01.05.2002)
- Marokko (01.12.1999)
- Mexico (01.07.2001)
- Peru (signert 14.07.2010)
- Singapore (01.01.2003)
- Sør-Korea (01.09.2006)
Tunisia (01.08.2005)
Tyrkia (15.04.1992)

EFTA har videre samarbeidserklæring med:
- Brasil, Argentina, Paraguay og Uruguay (MERCOSUR)
- Mongolia
- Panama
- Malaysia

I tillegg pågår det forhandlinger og samtaler mellom EFTA og følgende land:
- Indonesia: På EFTAs ministermøte i Genève 29.11.2005 ble det bestemt at EFTA og Indonesia skulle gjennomføre en forstudie om en eventuell handelsavtale.
- Serbia: 17.12.2009 ble avtalen undertegnet
- Ukraina: Avtalen ble undertegnet 24.06.2010 og vil tre i kraft den første dagen i den tredje måneden etter at både Ukraina og Norge har ratifisert avtalen.


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

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

2.2.4 Utviklingsland: GSP-ordningen

GSP-ordningen (Generalized System of Preferences) ble etablert i 1971 og innebærer at industrilandene på ensidig vis kan innrømme preferansetollbehandling for produkter fra
utviklingslandene (OECD 2010b, Tollvesenet 2009), Nordlund 2010). EU, USA, Sveits samt enkelte andre land har iverksatt tilsvarande systemer som Norge. Det er opp til det enkelte industrieland ("giverland") selv å fastsette hvilke utviklingsland ("mottakerland") som skal omfattes av ordningen, samt produktomfang og preferansetollsatsar etc.


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


2.2.5 Nasjonale ordninger: Innenlands-/utenlands bearbeiding av landbruksvarer

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

For at matindustrien skal ha like vilkår for bearbeiding som utenlandske konkurrenter med hensyn på råvarekostnader, er det gitt adgang til å bearbeide ufortollete landbrukssvarer som skal gjennomføres. Denne ordningen omtales som innerlandsk bearbeiding og reguleres gjennom forskrift til lov om toll og vareforsel § 6-4. Fordi varene ikke blir omsatt på det norske markedet vil de heller ikke «förstyrre det norske markedet». Når
varene så eksporteres ferdigbearbeidet tilbake til EU, vil man kunne benytte EU sin ordning om passiv foredling, slik at man ved forolling trekker fra de opprinnelige EU råvarene som inngår i det ferdigbearbeidede produktet.

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

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

### 2.3 Prisutvikling

#### 2.3.1 Priser på produsentnivå


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

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Norge</th>
<th>EU-27</th>
<th>Sveits</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Matkorn</td>
<td>69.7</td>
<td>73.1</td>
<td>44.7</td>
</tr>
<tr>
<td>Fôrkorn</td>
<td>78.8</td>
<td>70.8</td>
<td>50.5</td>
</tr>
<tr>
<td>Melk</td>
<td>147.0</td>
<td>95.2</td>
<td>63.8</td>
</tr>
<tr>
<td>Storfe</td>
<td>123.8</td>
<td>108.6</td>
<td>76.5</td>
</tr>
<tr>
<td>Sau</td>
<td>158.2</td>
<td>121.0</td>
<td>56.4</td>
</tr>
<tr>
<td>Gris</td>
<td>82.7</td>
<td>98.2</td>
<td>74.5</td>
</tr>
<tr>
<td>Fjørfe</td>
<td>72.1</td>
<td>95.1</td>
<td>59.9</td>
</tr>
<tr>
<td>Egg</td>
<td>98.8</td>
<td>109.2</td>
<td>66.8</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: OECD (2010a)

Tabell 2.5 viser tydelig noen interessante tendenser.

For alle produkter er prisene i Sveits i 2009 til dels betydelig lavere enn i 1990. Dette er i samsvar med reduksjonen i skjermingsstøtte i Sveits som ble kommentert innled-
ningsvis. Prisene er mellom 25 % (gris) og 55 % (matkorn) lavere i 2009 sammenlignet med 1990.

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

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

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

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

Kilde: OECD (2010a)


Figur 2.3 viser utviklingen på melk. Det er her det er særlig tydelig at utviklingen går ulike veier. Sveits har hatt den største relative reduksjonen i forhold til nivået i 1990, mens prisnivået i Norge er nå betydelig høyere. Prisnivået i EU har vært nokså stabilt, hvis en ser bort fra den midlertidige økningen i 2007 og 2008.
Figur 2.3 Utvikling i produsentpriser for melk i Norge, EU-27 og Sveits 1990-2009 (1990 = 100)

Kilde: OECD (2010a)


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

Kilde: OECD (2010a)

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

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

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Matkorn</td>
<td>2,00</td>
<td>1,31</td>
<td>0,55</td>
<td>1,25</td>
<td>3,51</td>
<td>1,70</td>
</tr>
<tr>
<td>Förkorn</td>
<td>1,37</td>
<td>0,81</td>
<td>0,19</td>
<td>0,99</td>
<td>1,82</td>
<td>1,01</td>
</tr>
<tr>
<td>Melk</td>
<td>0,41</td>
<td>0,44</td>
<td>2,06</td>
<td>2,93</td>
<td>2,14</td>
<td>1,22</td>
</tr>
<tr>
<td>Storfe</td>
<td>12,87</td>
<td>9,44</td>
<td>13,41</td>
<td>16,89</td>
<td>26,80</td>
<td>21,90</td>
</tr>
<tr>
<td>Sau</td>
<td>-1,79</td>
<td>-2,59</td>
<td>1,31</td>
<td>4,05</td>
<td>39,82</td>
<td>12,27</td>
</tr>
<tr>
<td>Gris</td>
<td>17,50</td>
<td>13,08</td>
<td>12,30</td>
<td>11,58</td>
<td>16,36</td>
<td>14,18</td>
</tr>
<tr>
<td>Fjørfe</td>
<td>14,53</td>
<td>8,59</td>
<td>6,36</td>
<td>7,50</td>
<td>15,86</td>
<td>9,62</td>
</tr>
<tr>
<td>Egg</td>
<td>5,64</td>
<td>5,15</td>
<td>3,94</td>
<td>3,87</td>
<td>16,93</td>
<td>11,46</td>
</tr>
</tbody>
</table>


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


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

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

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

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

Tabell 2.7 viser forutsetninger ved beregning av luft i tollvernet på produsentnivå

<table>
<thead>
<tr>
<th>Produkt</th>
<th>Beskrivelse</th>
<th>Tollkategori</th>
<th>Kronetoll</th>
<th>Prosenttoll</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Hvete</td>
<td>Hvete</td>
<td>10.01.0000</td>
<td>2,13</td>
<td>347</td>
</tr>
<tr>
<td>Bygg</td>
<td>Bygg</td>
<td>10.03.0000</td>
<td>1,74</td>
<td>318</td>
</tr>
<tr>
<td>Havre</td>
<td>Havre</td>
<td>10.04.0000</td>
<td>1,52</td>
<td>233</td>
</tr>
<tr>
<td>Melk til konsum</td>
<td>Fersk melk, 3-6 % fett</td>
<td>04.01.2000</td>
<td>4,46</td>
<td>388</td>
</tr>
<tr>
<td>Melk til ost</td>
<td>Ost, annen</td>
<td>04.06.9099</td>
<td>27,15</td>
<td>277</td>
</tr>
<tr>
<td>Melk til pulver</td>
<td>Melkepulver &lt;1,5% fett</td>
<td>04.02.1000</td>
<td>22,87</td>
<td>392</td>
</tr>
<tr>
<td>Storfe</td>
<td>Storfe, hele eller halve slakt, fersk</td>
<td>02.01.1000</td>
<td>32,28</td>
<td>344</td>
</tr>
<tr>
<td>Sau</td>
<td>Lam, hele eller halve slakt, fersk</td>
<td>02.04.1000</td>
<td>32,49</td>
<td>429</td>
</tr>
<tr>
<td>Gris</td>
<td>Gris, hele eller halve slakt, fersk</td>
<td>02.03.1100</td>
<td>24,64</td>
<td>363</td>
</tr>
<tr>
<td>Fjørfe</td>
<td>Hele fjørfe, fryst</td>
<td>02.07.1000</td>
<td>25,71</td>
<td>290</td>
</tr>
<tr>
<td>Egg</td>
<td>Hønseegg</td>
<td>04.07.0019</td>
<td>12,59</td>
<td>272</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Tollvesenet (2010)

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

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

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

---

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

**Figur 2.6 Luft i tollvernet på produsentnivå med prosenttoll i prosent av produsentpris for utvalgte produkter i 1995, 2005 og 2009**
et kronebeløp). Figur 2.6 tyder på at luften i tollvernet har blitt høyere mellom 1995 og 2009 for mange produkter.

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

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

### 2.3.2 Priser på industrinivå


*Figur 2.7 Absolutt luft i tollvernet på produsentnivå med kronetoll og prosenttoll for hvete, bygg og melk, 1995 – 2009*
Tabell 2.8 Priser på landbruksprodukter i Norge og EU for utvalgte år i perioden 1994 til 2009 (kr pr kg)

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

Kilde: Nordlund (2010)

2.4 Muligheter for tilpasning innenfor dagens importvern

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

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

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

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

Tillatelse til nedsatt toll og generelle tollnedsettelser


Kvoter

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

Opprinnelse

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

Kjøpe varer separat eller ferdigblandet

Dersom man importerer kakaopulver som er tilsatt sukker (varenummer 18.06.1000), er den ordinære WTO-tollen på 2,72 kr per kg. Dersom man imidlertid velger å importere sukker (for eksempel varenummer 18.05.0000) og kakaopulver (varenummer 18.06.3200) hver for seg, for deretter å blande de to, vil man ikke måtte betale toll for de to varene.

Bruk av varen

En rekke varer vil kunne ha ulik toll avhengig av hvordan varen skal benyttes. Den vanligste differensieringen er mellom varer som skal gå til dyrefôr vs. menneskefôde. I de fleste tilfeller der dette er aktuelt, vil varen ha ulike varenummer avhengig av bruken, og herunder ulik toll. For eksempel har rørsukker til dyrefôr varenummer 17.01.1100, og en toll på 1,41 per kg, mens dersom det samme rørsukkeret skal benyttes i annen sammenheng vil det ha varenummer 17.01.1190 og dermed kunne importeres tollfritt.

Varer som tilsettes næringsstoffer og lignende, eksempel yoghurt

Dersom yoghurt importerer som yoghurt naturell, det vil si uten tilsettingsstoffer, skal yoghurt importerer inn til Norge under varenummer 04.03.1010. Dette varenummer et reguleres kun gjennom WTO-avtalen, og har i utgangspunktet en ordinær toll på 8,45 kr
Dersom man tilsetter yoghurt naturell eksempevis frukt vil imidlertid produktet skifte varenummer til 04.03.1030. Tollen på dette varenummeret inngår i Protokoll 3 avtalen, og har i dag en tollsats på 3,37 kr per kg hvis det kommer fra EØS-området. Hadde man tilført kakao ville produktet blitt tariffisert under varenummer 04.03.1091 som innebærer en toll på 3,10 kr per kg.

**Substitutter, produksjonsprosess, eksempel snacks/potetgull**

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Produkt</th>
<th>Tollkategori</th>
<th>EØS Protokoll 3-toll</th>
<th>Ordinar WTO-toll</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>En sammenpresset vare med mais og tilsatt smak i pose (Ingredienser: 69 % mais, maisolje, skummetmelkspulver, maistivelse, salt, dekstrose, løkpulver, krydderier, gjærrekstrakt, surhetsregulende middel).</td>
<td>19.04.1098 (næringsmiddel tilberedt ved opppusting ellerStencil-, andre-, ellers)</td>
<td>Tollfritt</td>
<td>5,18</td>
</tr>
<tr>
<td>En pose med potetgull (Ingredienser: mais, vegetabilsk olje, barbecue aroma, salt, løkpulver, hvitløkspulver, pepper).</td>
<td>19.05.9093 (snaks fremstilt av deig)</td>
<td>2-5 1) 29,35</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Produktet er en pose med potetgull (Ingredienser: tørkede poteter, potetstivelse, vegetabilsk olje, ostepulver, smør, naturlig aroma, sukker, salt med jod, hvitløkspulver, løkpulver).</td>
<td>19.05.9093 (snaks fremstilt av deig)</td>
<td>2-5 1) 29,35</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Potetgull laget av potetskiver-paprikasmak. Pakninger å 300g. (Innhold: Poteter, vegetabilsk fett, aroma med hvetemel, laktose og salt).</td>
<td>20.05.2099 (poteter-, annet-, ellers)</td>
<td>Ikke omfattet av EØS protokoll 3, ordinær WTO-toll 26,40</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

Kilde: Egne beregninger.

K **Konklusjon: Et hav av muligheter**

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

3.1 Handelspolitiske avtaler

3.1.1 WTO: Landbruksavtalen i Doha-runden

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


- For blå støtte forutsetter rammerverket at det skal settes et tak på maksimalt 2,5 prosent av jordbruks totale produksjonsverdi. Rammeverket åpner imidlertid for at land som har spesielt stor andel av sin støtte i denne kategorien, kan få unntak. For Norge betyr dette at blå boks må reduseres med samme prosent som AMS (52,2 prosent). Dette vil gi et langt høyere tak enn en grense på 2,5 prosent.

- For ikke-produksjons eller -handelsvridende støtte (grønn støtte) som for eksempel miljøtiltak, investeringsmidler og velferdstiltak, legges det ikke opp til noen øvre begrensninger. Kriteriene for slik støtte skal imidlertid gjennomgås for å sikre at støtten har minimale effekter på produksjon og handel.
I løpet av de ni årene forhandlingene har pågått har det vært mange møter, både på ministernivå og i mindre grupper av land. Mange har i løpet av denne perioden trodd at man skulle komme til enighet, men så har ikke skjedd. På en rekke områder har man kommet langt, og diskuterer enkelttsaker på veldig detaljert nivå. Imidlertid er mange av den oppfatning at en endelig avtale må være basert på at man kommer til enighet på alle områder og ikke bare på noen områder. Dette gjør det vanskelig å forutsi hvordan en endelig avtale vil se ut og når en ny avtale faktisk vil foreligge.


3.1.2 EØS: Artikkel 19 og protokoll 3

3.1.3 EFTA: Bilaterale avtaler

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

3.1.5 Nasjonale ordninger: Innenlands-/utenlandsk bearbeiding av landbrukssvarer
Vi har ingen informasjon om eventuelle pågående endringer i dette regelverket.
3.2 Prisutvikling

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


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

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

Kilde: USDA (2010)


Det generelle inntrykket er at begge organisasjonene simulerer noenlunde samme prisutvikling. For matkorn tyder resultatene på en nedgang i forhold til 2008. USDA regner med en større nedgang enn FAO/OECD.
Figur 3.3 Sammenligning av modellbasert prisutvikling i USDA og FAO/OECD frem til 2019 (USDA 2008 = 100, FAO/OECD 2007/2009 = 100)

4 Diskusjon: Importvern som en del av landbrukspolitiske veivalg


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


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


Et viktig spørsmålet i denne sammenheng er hvorvidt høye priser basert på importvernet er et målrettet virkemiddel til å oppfylle landbrukspolitiske målsettinger. Høy pri-
ser er, sammen med produktionsavhengig budjesettstøtte, treffsikre virkemidler for å opprette grunnlaget for en nasjonal matproduksjon. Høye priser stimulerer produktionsvolumer, men de bidrar neppe i samme grad til å nå mål om fellesgoder som distriktsjordbruk, kulturlandskap og levende bygger. Støtte over statsbudsjettet kan i større grad rettes mot struktur, geografi, fordeling og produksjonens miljøeffekter.


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


Hvordan plasseres matindustrien i dette bildet? Tradisjonelt har norsk landbrukspolitiikk prioritert primærjordbruket. Industrien har i all hovedsak kommet inn som en vide-
reforedler av råvarer produsert av jordbruket. En stor del av industrien er og har vært eid av bøndene selv (samvirke), og den har fått klare politiske signaler og regler å forholde seg til (for eksempel markedsregulering, målprisuttak) uten at den har hatt en formell mulighet til selv å påvirke disse rammevilkårene. En viktig forutsetning for industrien har derfor vært at importværene ga et tilstrekkelig handlingsrom.


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

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

Referanser


