

Margaret Eide Hillestad

# EØS-avtalen og norsk næringsmiddelindustri

Første underveisnotat for Nei til EUs EØS-melding



Nei til EU arbeidsnotat 1/2017



# Innhold

Oppsummering	2
Næringsmiddelindustrien og EØS	3
Situasjonen før innføring av EØS-avtalen i 1992	3
Verdens handelsorganisasjon (WTO)	3
Det norske tollvernet versus import fra EU	4
Utenlandsk bearbeiding av landbruksvarer	5
Artikkel 19 og Protokoll 3	6
Den felles landbrukspolitikken i endring	7
Mer import av matvarer til Norge enn eksport til EU	7
Ferdigvarer erstatter råvareproduksjonen	8

## EØS-avtalen og norsk næringsmiddelindustri

Nei til EU arbeidsnotat nr. 1/2017 – Første underveisnotat for Nei til EUs EØS-melding  
Skrevet av Margaret Eide Hillestad, medlem av arbeidsgruppen for Nei til EUs EØS-melding  
og prosjektleder i Agri Analyse  
Bestilling / nedlasting: [www.neitileu.no](http://www.neitileu.no)  
Forsidebilde: Nortura

## Oppsummering

Norge har alltid importert jordbruksvarer for å dekke innenlandsk etterspørsel etter matvarer. Historisk har vi hatt en selvforsyningsgrad på rundt 50 prosent av vårt kaloriinntak. Samtidig har vi, i likhet med de fleste andre nasjoner, hatt et mål om å være selvberget på de viktigste råvarene som melk, kjøtt, egg og korn. Norge har derfor en jordbrukspolitikk innrettet mot egen befolkning, og ikke eksportrettet. Likevel har norsk eksport av jordbruksvarer vært viktig i markedsreguleringen av det norske markedet, men ikke som et mål i seg selv. Dagens regjering har imidlertid signalisert at de vil øke eksporten av norske jordbruksvarer.

Norge er del av den internasjonale handel med matvarer. Internasjonal handel med matvarer utgjør om lag 10 prosent av verdens handel med matvarer, som vil si at det meste av produksjonen konsumeres nasjonalt. Norge er avhengig av at det finnes et internasjonaltmarked, og har gjennom vårt medlemskap i WTO (Verdens handelsorganisasjon), avtalt at for å regulere handelsstrømmene er tollvern det eneste legitime importvernet.

EØS-avtalen er ingen ordinær handelsavtale, det er en avtale Norge har med EU om deltakelse i EUs indre marked. Da avtalen ble inngått var det enighet om at man ikke forhandlet om importvern, markedsordninger eller overføringsordninger for landbruk og landbruksvarer, men man var også enige om å søke å utvide og liberalisere samhandelen på jordbruksvarer, gjennom artikkel 19.

Videre har en protokoll 3 i EØS-avtalen, der definerte industrielt bearbejdede jordbruksvarer som is, pizza, sjokolade og yoghurt er en del av den frie vareflyten. Men samtidig skulle man ta hensyn til det nasjonale prisnivået på jordbruksråvarer, for å sikre nasjonal avsetning av råvarer, derfor skal industrien ha full kompensasjon for ulik råvarepris.

Selv om det i avtalen heter at liberalisering av handelen med jordbruksvarer skal skje på gjensidig fordelaktig basis, viser utviklingen en stadig sterkere ubalanse i handelen i favør av EU. Et godt eksempel er samhandel med ost, en handel som har stor betydning for avsetning av norsk melk og for meieriindustrien. Utviklingen i samhandelen på ost viser at i 2001 var norsk import fra EU 3289 tonn, mens vi eksporterte 3639 tonn. Tilsvarende tall for 2016 er at Norge importerte 13 707 tonn, mens eksporten var 2627 tonn (AgriAnalyse/Landbruksdirektoratet/SSB).

Den stadige veksten i importvolumet av ost er et eksempel på hvordan norsk avsetning av norsk melk blir redusert, som gir behov for mindre norsk melkeproduksjon og færre industriarbeidsplasser. Importvolumet er nå i et omfang som går langt utover ønsket om at norske forbrukere skal få tilgang til et stort utvalg av oster produsert både i Norge og i EU.

## Næringsmiddelindustrien og EØS

En stor del av norsk næringsmiddelindustri er nært knyttet til norsk landbruk og norsk matproduksjon. I forbindelse med forhandlingene i forkant av folkeavstemningen om et eventuelt EU-medlemskap, ble det lagt fram en St.prp. 8 (1992-93) Landbruk i utvikling, om endringer i norsk landbrukspolitikk<sup>1</sup>. Det var enighet om at man ikke forhandlet om importvern, markedsordninger eller overføringsordninger, men man var også enige om å utvide samhandelen med bearbeidede jordbruksvarer. Partene var derimot ikke enige om hvordan ordningen skulle gjennomføres, og at denne delen av avtalen ikke skulle tre i kraft per 1. januar 1993. Det var enighet om at frihandelsavtalen mellom Norge og EF på dette området skulle fortsette. Ordningen med en råvareprisutjevning muliggjorde frihandel med industrielt bearbeidede jordbruksvarer samtidig som man tok hensyn til det nasjonale prisnivået på jordbruksråvarer. Det ble også enighet om at det i EØS-avtalen ble tatt inn en utviklingsklausul (se tekstboksen).

I EØS-avtalen er det tatt inn en utviklingsklausul. Målet med denne er å utvide samhandelen med landbruksvarer til gjensidig fordel for partene. Dette skal skje innenfor det enkelte lands landbrukspolitikk.

For skogbruks- og skogsindustrien ble det enighet om å behandle denne som ordinære industrivarer innenfor EØS. Skogsektoren inngår dermed i EØS-avtalen for fullt. Noe som innebærer at EU og Norge har felles konkurranseregler. Samtidig ble det i proposisjonen lagt stor vekt på økt konkurransekraft, økt effektivitet og forenkling av regelverket. Dette innebar en stor endring i norsk landbrukspolitikk fra opptrappingsvedtaket i 1975, hvor det ble vedtatt et inntektsmål og bevilget investeringsmidler til utvikling av landbruk over hele landet.

### Situasjonen før innføring av EØS-avtalen i 1992

Industrivarer generelt er sikret full tollfrihet til og fra EU gjennom handelsavtalen av 1973 (Alternativutredningen), men matvarer var beskyttet fra konkurranse fra utenlandsk næringsmiddelindustri gjennom et generelt importforbud (Landbrukets Utredningskontor 1992), og importbehovet ble regulert gjennom kvotetildelinger. Dette systemet ble gradvis oppmyket gjennom avtaler om begrenset kvanta av nærmere spesifiserte produkter (f.eks. visse typer ost, viltkjøtt, epler). Landbruk og fisk var holdt utenfor – protokoll 9 (fisk) og protokoll 3 (Råk-varer) og artikkel 19 (jordbruksråvarer).

### Verdens handelsorganisasjon (WTO)

Et av de viktigste resultatene av forhandlingene med WTO var å harmonisere markedsadgang mellom medlemslandene gjennom innføring av tollsatser. Før Uruguayrunden (1986-94) var importvern bygd på volumkvoter, lisenser og tollsatser, og på ulike kombinasjoner av disse virkemidlene, slik det gjaldt mellom Norge og EU

---

<sup>1</sup>[https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1992-93&paid=2&wid=a&psid=DIVL1581&pgid=a\\_0727](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1992-93&paid=2&wid=a&psid=DIVL1581&pgid=a_0727)

fram til EØS-avtalen ble vedtatt. Uruguayrunden slo fast at toll skulle være det eneste legitime importvernet. Toll erstattet dermed bruken av mengdebasert grensevern i Norge.

For hvert medlemsland ble det laget bindingslister for maksimumstollsats. Grunnlaget for fastsetting av maksimaltollsatsene var avviket mellom markedsprisene i hvert enkelt land og verdensmarkedsprisen for årene 1986–1988. Deretter ble medlemslandene pålagt et krav om en gjennomsnittlig tollreduksjon på 36 prosent og minimum 15 prosent på alle landbruksprodukt innen år 2000. Tollsatsene etter reduksjonen er de vedtatte maksimaltollsatsene for ulike varelinjer. Medlemslandene kan fritt håndheve lavere tollsats enn det som er bundet tollvernet i WTO (Tuft 2012). For Norge er det stor forskjell på det formelle tollvernet og det anvendte tollvernet på landbruksvarer. Norge håndhever et langt mer liberalt tollregime enn det landet formelt har rett til gjennom bindingslisten i WTO. Det kommer av at Norge har inngått en rekke frihandelsavtaler, ensidig liberalisering for utviklingsland (GSP/nulltollreguleringen), og egne tollreduksjoner ut fra nasjonale hensyn til industri og forbrukerne.

### **Det norske tollvernet versus import fra EU**

Den europeiske union er verdens største handelsaktør med landbruksvarer sammen med USA. EU har generelt svært offensive eksportinteresser på landbruksvarer mot markeder med høy betalingsvilje. Samtidig verner EU om sitt eget hjemmemarked mot import ved hjelp av tollvern og minstepriser på importvarer. Det som skiller EU fra andre ledende landbruksvareeksportører i verden, som USA og Brasil, er varesammensetningen i handelen. En svært stor del av eksportverdien til EU blir generert gjennom salg av ferdigvarer som ost, vin, fersk frukt og grønt, stykkede kjøttvarer, pølser, brennevin, syltetøy og lignende.

Samhandelen med EU er sentral for norsk jordbruk- og landbrukspolitikk. Om lag 65 prosent av landbruksvareimporten til Norge kommer fra EU. I 2016 utgjorde importen fra EU 40,1 milliarder kroner av den totale importen på 62,1 milliarder kroner. EU har en landbruksproduksjon som i mange tilfeller er sammenfallende med den norske. Dermed er utviklingen i samhandelen avgjørende for norsk produksjon. I år 2000 var landbruksvareimporten fra EU på 10,8 milliarder og eksporten til EU var på 2,4 milliarder kroner. Etter dette har asymmetrien i utviklingen tiltatt sterkt, med sterkeste økning i EUs eksport til Norge. Dette kan eksemplifiseres ved utviklingen i samhandelen på ost (se figur neste side).



## Utenlandsk bearbeiding av landbruksvarer

Det har ikke vært praktisert noen mengdeavgrensning av omfanget av utenlandsk bearbeiding av jordbruksvarer. Denne varestrømmen mellom Norge og EU er en handelskanal som er etablert på siden av EØS-avtalen. Omfanget er på rundt 2500 tonn kjøtt som blir bearbeidet i EU og gjeninnført til Norge. Dersom man ser dette i forhold til eksportkvoten norsk industri har på pølser til EU som er på 300 tonn, er det klart at et slikt volum fra industrien i EU har et omfang som det bør legges vekt på.

Den økende bruken av framgangsmåten, der omfanget av utenlandsk bearbeiding øker, har etter hvert blitt regnet som en stor utfordring for arbeidsplassene i næringsmiddelindustrien og jordbruket i Norge. Det ble derfor innført en ny forskrift om utenlandsk bearbeiding fra og med 1. juli 2007. Landbruks- og matdepartementet argumenterte for at en på den ene sida ønsket å beholde fleksibiliteten som tilgangen til utenlandsk bearbeiding ga næringsmiddelindustrien som benyttet dette som et virkemiddel i produksjonen, mens på den andre siden regnes utenlandsk bearbeiding for å ha et for stort omfang og dermed være en trussel mot norske arbeidsplasser. Det ble derfor utformet en forskrift som baserte seg på kvoter på volumet som kan importeres som utenlandsk bearbeidede av kjøtt- og meieriprodukter. For RÅK-varer og andre vareslag enn disse to, ble det gamle regelverket videreført. Det er en forutsetning for slik flyt av varer gjennom bearbeidingsprosessen at det er etablert tollprosedyrer hos hver av partene, slik at varene kan importeres og eksporteres innenfor et definert regelverk.

Generelt, for både industrielt bearbeidede jordbruksvarer og andre landbruksvarer, gjelder det at utførte varer fra Norge ikke skal tollbelegges ved innførsel. Kun varer som tilføres i utlandet skal tollbelegges (Landbruksdirektoratet). Virksomheter som ønsker å benytte seg av ordningen, må søke Landbruksdirektoratet om tillatelse til nedsatt toll før varer sendes ut av landet for bearbeiding. Kjøtt, kjøttvarer og meierivarer er kvantumsbegrenset ved tollkvoter som auksjoneres. Se

under for ytterligere informasjon om denne ordningen. Forskrift om tollnedsettelse for landbruksvarer som gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet, trådte i kraft 1. juli 2007. Innførselen av enkelte varetyper reguleres gjennom kvoter. Disse kvotene auksjoneres av Landbruksdirektoratet. Varene som behøver kvoter er de som klassifiseres under følgende kapitler i tolltariffen. Kvotene er som vist i figuren under (per 2017).

<b>§ 4. Vilkår for tollnedsettelse ved bearbeiding av kjøtt, kjøttvarer og meierivarer</b>		
Med mindre annet følger av fjerde ledd, er tollnedsettelse ved utenlands bearbeiding av kjøtt, kjøttvarer og meierivarer betinget av at virksomheten har fått tildelt kvoteandel ved auksjon.		
Kvotene for innførsel fordeles ved auksjon, og beregnes ved å multiplisere følgende årlige kvoter med antall år i en kvoteperiode:		
Varegruppe	Klassifisering i tolltariffen	Årlig kvote
Kjøtt	Kapittel 2	1080 tonn
Meierivarer	Kapittel 4 (unntatt varenummer 04.03.1020, 04.03.1030, 04.03.1091, 04.03.9001, 04.03.9002, posisjon 04.07 til 04.10)	3120 tonn
Kjøttvarer	Posisjon 16.01 og 16.02	5520 tonn
Reinsdyrkjøtt	Varenummer 02.08.9010, 02.08.9021 og ex.02.08.9029 (spiselig slakteavfall)	200 tonn
Kvoteperioden fastsettes av Landbruksdirektoratet for inntil 3 år.		
Hver enkelt budgiver kan maksimalt få tildelt 75 % av en kvote ved første gangs auksjon. Dersom hele eller deler av en kvote ikke fordeles ved denne auksjonen, kan Landbruksdirektoratet fordele restkvantum ved å avholde tilleggsauksjon. Ved gjennomføring		

## Artikkel 19 og Protokoll 3

Landbruk er ikke definert inn i EØS-avtalen. Landbruk og handel kommer likevel inn i avtalen gjennom artikkel 19 (utviklingsklausulen) og protokoll 3.

Artikkel 19 i EØS-avtalen sier at partene skal søke å liberalisere handelen ytterligere, innenfor rammene i landbrukspolitikken til den enkelte land, og liberaliseringen skal skje på gjensidig fordelaktig basis. Artikkel 19 gir EU en formell brekkstang til å kreve forhandlinger med Norge om markedsadgang for landbruksvarer. Sist med artikkel 19 avtalen som trådte i kraft ved årsskiftet 2011-2012 (Prp. 62 S (2010-2011)). Ifølge Agra Europe sikrer de nye tollkuttene sammen med de eksisterende preferansene, at omtrent 60 prosent av eksportverdien til EU på landbruksvarer eksporteres til Norge tollfritt. Agra Europe skriver videre at kilder fra EU-Kommisjonen henter om at det rike markedet i Norge gir store eksportmuligheter for EUs matvareindustri.

Protokoll 3 gjelder en rekke industrielt bearbeidede landbruksvarer som pizza, bakervarer, yoghurt med mer. Varene som er listet opp i protokoll 3 inngår i den frie vareflyten, men ut fra følgende vilkår (RÅK-ordning):

- Sikre avsetningen av innenlandske råvarer fra eget jordbruk
- Skal legge til rette for konkurranse i industriledet, uten at en skal konkurrere på råvareprisen

Virkemidlet for at dette skal skje er full kompensasjon til industrien for ulik råvarepris. Både Norge og EU benytter råvarepriskompensasjon i handelen.

I tiden etter at EØS-avtalen trådte i kraft har den politiske linjen til Norge vært å gi flere tollpreferanser på landbruksvarer. Resultatene avtegner seg ved at importerte varer tar mye av veksten i markedet på en rekke av basisproduksjonene i Norge. Mønsteret som avtegner seg over tid er at råvareproduksjon i primærleddet stagnerer, samtidig blir avsetningen av norske råvarer og bearbeidede produkter fra norsk matindustri stadig sterkere utfordret på hjemmemarkedet. Denne utviklingen viser at

avsetningen av norsk råvareproduksjon og for arbeidsplassene i norsk næringsmiddelindustri er under et vedvarende og økende press.

## Den felles landbrukspolitikken i endring

I EU har det vært en omfattende omlegging av subsidiene til mer direkte støtte til bøndene. Særsilt ble denne strategien tydelig med CAP-reformen Agenda 2000, der det var et uttalt mål å bedre konkurransekraften til landbruket og næringsmiddelindustrien ved å redusere prisene på råvarer og kompensere gjennom direkte økonomiske støtte til bøndene.

I landbruksreformen Agenda 2000 var målet «att gynna det europeiska jordbrukets konkurrenskraft. EU fortsatte sänka stöd priserna och kompensera de genom höjda direktstöd». Linja med stadig sterkere frikopling av støtten er videreført i Midtvegsgjennomgangen i 2003, og i Helsesjekken fra 2007/2008. Ett resultat av at en stadig større del av inntektene til bøndene er sikret gjennom direkte utbetalinger uavhengig av produksjon, er at prisene til gårdbrukerne for produksjon og salg av varer kan reduseres. Omleggingen førte til at det ble tilgang på «friske» penger innenfor CAP, for når råvareprisene ble senket nærmere verdensmarkedsprisene, fikk en samtidig frigjort offentlige midler fordi eksportsubsidiene ble lavere. Bonden trengte dermed ikke så stor margin som før på råvarene for å sikre inntekten, fordi en langt større del av inntekten er sikret i bunn gjennom direkte subsidier til bonden via CAP. De direkte overføringene er utregnet etter historiske produksjonsvolum på det enkelte gårdsbruket. Denne kombinasjonen av at EU har lagt om de økonomiske overføringene for å få prisene nærmere verdensmarkedspriser, og at Norge gir EU bedre markedsadgang, har konsekvenser over tid for utviklingen av samhandelen.

I relasjonen mellom Norge og EU har Norge i hovedsak defensive interesser og EU offensive eksportinteresser når det gjelder landbruksvarehandel. Noen av de mest produktive jordbruksarealene i verden ligg innenfor EU. Jordbruket i EU har en produksjonskapasitet, både i primærleddet og sekundærleddet, som ut fra størrelsen på det norske landbruksvaremarkedet, trolig kan dekke etterspørselen i det norske markedet uten større problem. Dette, kombinert med at EU generelt har et lavere kostnadsnivå enn Norge, større skalafordeler, og reformene av CAP med direkte stønad til bonden for å senke råvareprisene, gjør at produksjons- og handelsinteressene til EU utfordrer norsk produksjon gjennom hele verdikjeden for mat.

Handelsinteressene til EU på landbruksvarer er å øke landbrukseksporten til Norge og andre markeder med høy betalingsvilje og et stort marked for sluttprodukter, og samtidig verne egen produksjon mot andre store landbruksvareeksportører med sterk konkurransekraft, som Brasil, Australia, New Zealand og USA. I samhandelen mellom en av verdens ledende landbruksvareeksportører og en stor nettoimportør som Norge med produksjon rettet mot hjemmemarkedet, har disse ulike posisjonene i tiden etter EØS-avtalen avtegnet et mønster der samhandelen blir stadig mer asymmetrisk i favør av EU og ufavør av Norge.

## Mer import av matvarer til Norge enn eksport til EU

Det økende volumet av importerte industrielt bearbejdede produkt under RÅK, uten tilsvarende utvikling i eksportmarkedet, er en stor utfordring for norsk matindustri fordi potensialet for omsetning av norskproduserte produkter blir direkte utfordret. Hver kilo importert vare uten tilsvarende eksport viser at potensialet for en kilo norskprodusert vare blir fortrent fra markedet. Derfor medfører den sterke veksten i



importen og stagnasjonen av eksporten et klart tap av potensial for både norsk råvareproduksjon og industriell bearbeiding av produktet.

Med andre ord betyr et kilo importert yoghurt at behovet for en kilo norsk yoghurt i meierisektoren går tapt, og dermed også etterspørselen etter den melkemengden denne produksjonen ville avsett i markedet. Dermed er, forutsatt at det er full kompensasjon på ulik råvarepris, alle konkurranseparameterne innenfor RÅK-industrien i full drift, unntatt priskonkurranse på råvaren. Det vil si at storskaladrift, lønnskostnader, valutasvingninger med mer er i aksjon, og ettersom importen tar markedsandeler, gir det avskalling i norsk industri. For eksempel er tilnærmet all norsk produksjon av barnemat nedlagt, pastaindustrien er marginalisert, og utviklingen innenfor bakeriindustrien indikerer en klart vedvarende nedadgående trend (SLF Rapport-nr. 18/2012).

## Ferdigvarer erstatter råvareproduksjonen

Resonnementet rundt at en kilo importert vare er en kilo tapt av egen produksjon, kan videreføres gjennom verdikjeden for mat, ved at behovet for både råvareproduksjon og den industrielle bearbeidelsen blir undergravet. Det vil si at import av ferdigvarer erstatter etterspørselen etter råvarer i hjemmemarkedet og etterspørselen etter tilsvarende norskprodusert ferdigvare. Innenfor RÅK-varene kan dette illustreres med importen av varer med innhold av kjøtt. Under protokoll 3 inngår varer med innhold av kjøttråvarer inntil 20 prosent av ferdigvarene<sup>2</sup>. Dermed vil for eksempel import av pasta med inntil 20 prosent kjøtt (for eksempel tortellini) i praksis tilsi at det volumet kjøtt som blir innført, tar vekk tilsvarende mengde norskprodusert kjøtt. Dermed blir situasjonen at dess mer import av industrielt bearbeidede varer med inntil 20 prosent kjøtt, dess mindre avsetningspotensial for norske kjøttråvarer.

Dette vil gjelde en rekke RÅK-varer, som ferdigpizza med ost, løk og skinke. I teorien vil mengden import erstatte norsk industriprodusert pizza på norske råvarer. Dermed utfordrer slik import både avsetning av norske råvarer og behovet for volumet av slike varer produsert av norsk matindustri. Importen av ferdigpizzaen med ost, skinke og løk har dermed ringvirkninger for norsk kjøttindustri, norsk meierisektor og norsk bakeriindustri. Videre har den innvirkning på etterspørselen av norsk kjøttvolum, kornproduksjon og melkeproduksjon.

Alt i alt har den voksende importen av RÅK-varer og stagnasjonen i eksporten en effekt gjennom hele verdikjeden for matvarer, en effekt som utfordrer norsk avsetning fra råvareproduksjonen, fra råvareprodusentene og fra den norske næringsmiddelindustrien. Økende andel importerte varer erstatter norskproduserte varer, og behovet for volum, arbeidskraft, nyinvesteringer og omsetningsverdi blir redusert i den norske produksjonslinjen fordi importert volum erstatter norsk volum i et avgrenset norsk marked.

---

<sup>2</sup> Dette er ei grense som er satt tollteknisk internasjonalt innenfor varedefinisjonen i HS, og i eksempelet med pasta vil det normalt være mindre enn 20 prosent kjøttråvare.