

SR, 10/10 2017

Importvern under press

A. Bakgrunn

Norge har vært mer og mindre avhengig av tilførsel av korn fra utlandet i 1000 år. Vi importerer nå om lag 1/3 av vårt samlede forbruk av korn til mat og kraftfôr.¹ På 1800-tallet og storparten av 1900-tallet var vår avhengighet av kornimport enda større. Den engelske blokaden av Norge under Napoleons-krigene førte som kjent til omfattende hungersnød 1808-1809 og spesielt 1812-1813. Vi importerte mellom 1/3 og 1/2 av det kornet vi forbrukte på 1830-tallet. Også den gang var vi stort sett selvforsynt med de fleste andre *viktige* matvarer som trengtes til livets opphold.²

Høye transportkostnader ga lenge norsk jordbruk et betydelig naturlig importvern. I tillegg var handel på korn regulert på ulike vis, men fra 1842 og fram til 1873-74 ble all toll på import av jordbruksprodukter stegvis fjernet, inspirert av en internasjonal liberaliseringstrend med Storbritannia i førersetet³. Det ble i tillegg stadig billigere å frakte korn og andre varer både til lands og til vanns. Transportkostnadene falt som følge av ny teknologi og investeringer i infrastruktur (dampskip, jernbaneutbygging etc.).⁴

Fjerning av tollbarrierer og billigere transport bidro også til at kornimporten til Norge økte, i første omgang hovedsakelig europeisk bygg og rug men etter hvert også amerikansk hvete. I enkelte år mellom 1900 og 1913 importerte vi om lag 2/3 av vårt samlede forbruk. Naturlige hindre mot handel av andre typer matvarer ble også redusert som følge av billigere transport og forbedringer i kjøleteknologi.

Mens industri og håndverksprodukter var beskyttet med toll, var det i siste halvdel av 1800-tallet ingen slike fordyrende ordninger på matimport. I 1897 aksepterte riktignok

¹ Statistikk fra Landbruksdirektoratet viser at det ble importert 667.000 tonn korn i 2014 og produsert 1240 tusen tonn i 2014-sesongen. (<https://www.slf.dep.no/no/produksjon-og-marked/korn-og-kraftfor/marked-og-pris/statistikk>). Importandelen varierer noe fra år til år som følge av store årlige variasjoner i norske kornavlinger.

² Smedshaug og Hageberg (2013) anslår at importandelen for korn var om lag 1/3 på denne tiden (Korn og krise. Rapport 2 – 2013. Agri Analyse. <http://www.agrianalyse.no/file=2843>). Ifølge SSBs historiske statistikk var imidlertid importandelen omtrent 50%. SSBs oversikt over utenrikshandelen 1835-1840 viser at det ble importert noe over 900.000 tønner med korn og melvarer i 1835 (ST A. 6 1841). Jordbruksstatistikken anslår samlet netto avling (avling minus utsæd) for korn og erter i 1835 til å være i overkant av 1 million tønner (ST A.2 1835). Jeg vil tro importstatistikken er rimelig god, mens det sikkert er betydelig usikkerhet knyttet til produksjonsanslagene. SSBs importstatistikk for 1835 viser at vi også importerte betydelige mengder av sukkervarer, salt, kaffe, tobakk, vin og brennevin. Det ble dessuten importert mindre kvanta kjøtt og flesk (350 tonn), ost (200 tonn) og smør (400 tonn) samt et par hundretusen sitroner og appelsiner. Norges befolkning var 1,2 millioner i 1835 hvorav tiendeparten bodde i tettbygde strøk. (<http://web.hist.uib.no/digitalskolen/oe/nohist.htm>)

³ Storbritannia hadde innført korntoll i 1815. Denne ble redusert i 1842 og fjernet helt i 1846. Kilde: https://snl.no/Anti-Corn-Law_League

⁴ Den internasjonale handelen med varer (målt på volumbasis) ble for eksempel 20-doblet fra ca. 1800 til 1913. Storparten av denne veksten kom etter 1870, dvs. etter at verdenshandelen var blitt liberalisert. Kfr. Estevadeordal, Frantz and Taylor, 2003. The Rise and Fall of World Trade, 1870-1939. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 118 (2), pp 359-407.

stortingsflertallet at det ble innført noe tollbeskyttelse for enkelte husdyr- og hagebruksprodukter, men det var fortsatt ingen beskyttelse mot kornimport.⁵

Internasjonalt kom vendepunktet i årene rundt Første verdenskrig. Det ene land etter det andre etablerte proteksjonistiske tiltak som toll og importkvoter for å beskytte næringslivet mot utenlandsk konkurranse. Verdenshandelen stagnerte på 1920-tallet og falt deretter betydelig i kriseårene på 1930-tallet, mellom annet på grunn av de nye tollmurene.⁶

Norge var (og er) et lite land og dermed mer avhengig av handel enn stormaktene. Vi var også en betydelig sjøfartsnasjon som hadde interesser av økt volumvekst i internasjonal varehandel. Vanlige arbeiderfamilier brukte omlag 60% av deres inntekter til mat og drikkevarer, og ville dermed bli hardt rammet av importrestriksjoner for korn.⁷ Det var derfor lenge bred motstand mot å gjeninnføre korntoll fra politikere som representerte arbeidere, fiskere og småbønder så vel som fra talsmenn for industri, handel og sjøfart.

Landmandsforbundet (forløperen til Norges Bondelag) framsatte i 1912 krav om at jordbruket skulle gis den samme tollbeskyttelsen som industri og håndverk – *tollpolitisk jamstilling*.⁸ Gjennomslaget for kornbøndernes kamp for beskyttelse mot utenlandsk konkurranse kom som følge av forsyningsproblemer under første verdenskrig, men det var stridigheter omkring kornsaken helt fram til 1929 da en permanent ordning kom på plass. Et statseid foretak – Statens kornforretning – hadde fra 1929 monopol på import av matkorn (og fra 1950 også for fôrkorn). Kornforretningen fikk kjøpeplikt på alt norskprodusert korn og importerte det som trengtes for å dekke innenlandsk forbruk.

Beskyttelsen for andre viktige jordbruksprodukter økte også, og i 1927 hadde bøndene nådd målet om tollpolitisk likestilling med industrien.⁹ Prisene på bøndenes produkter fortsatte imidlertid å falle. Bondelaget lanserte derfor i 1930 et krav om *prispolitisk jamstilling* med industrien, dvs. at prisene på jordbruksprodukter (med 1913/14 som basisår) skulle ha samme utvikling som prisene på industrivarer.¹⁰

For å demme opp for det ytre prispresset vedtok Stortinget i første halvdel av 30-tallet ordninger som ga husdyrbruket en nærmest total beskyttelse mot konkurranse fra utlandet.

Fra 1930-tallet og fram til midten av 1990-tallet ble tilførselen av utenlandske husdyrprodukter regulert ved at landbruksmyndighetene delte ut importkvoter til private aktører (blant annet bondeide samvirkeorganisasjoner) basert på en vurdering av hvor store kvanta som til enhver tid trengtes for å dekke innenlandsk etterspørsel. Importen av frukt,

⁵ Det var motstridende synspunkter i korntollsaken blant bøndene, og Landmandsforbundet, stiftet 1896, hadde i oppstartsfasen toll på kjøtt og fleisk som fanesak. Kfr. S.F. Vedi, 1976. Nye politiske konstellasjoner mellom stortingsvalgene 1894 og 1897: Landmandsforbundet, pressgruppe eller politisk parti? Tapir. Se også: Hovland, 1990. Den forhaandenværende nødstilstand. Bønder, organisasjon og tollbeskyttelse 1893-1905. I: Hovland, E., E. Lange & S. Rysstad (red.) *Det som svarte seg best. Studier i økonomisk historie og politikk*. Ad Notam Forlag AS. Oslo. s. 113–127.

⁶ Estevadeordal, Frantz and Taylor, 2003. The Rise and Fall of World Trade, 1870-1939. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 118 (2), pp 359-407.

⁷ Utgifter til mat, alkohol og tobakk for «den gjennomsnittlige arbeiderfamilie» i 1906, utarbeidet av Hege Roll-Hansen. Se <https://www.ssb.no/a/histstat/artikler/art-2001-02-22-01.html>

⁸ O. Aukrust, 1952/1947. Forelesninger om norsk jordbrukspolitikk. Universitetenes studentkontor, side 72.

⁹ Aukrust, side 72.

¹⁰ Aukrust, side 72.

poteter og grønnsaker ble regulert på omtrent tilsvarende måte. Grovt sett kan en si at det var importforbud så lenge tilførselen av norskproduserte varer av tilfredsstillende kvalitet dekket etterspørselen.

Dette importvernet medførte at vi stort sett var selvberget på husdyrprodukter, poteter og lagringssterke grønnsaker. Vi importerte derimot over halvparten av vårt samlede forbruk av korn i mellomkrigstiden. Kornarealet ble imidlertid mer enn fordobla fra 1950 til 1990 (som følge av kanaliseringspolitikken) og avlingsnivået nesten dobla i samme periode. Vi ble dermed etter hvert mindre avhengig av kraftfôrimport. Helt fram til 1970-tallet importerte vi nesten alt matkornet, men pga. forbedrede sorter kunne vi etter hvert også erstatte en stadig større andel av det importerte matmelet med norskprodusert korn. I enkelte år på 2000-tallet var importandelen for matkorn helt nede i 25-30% og for korn til kraftfôr 15-20%.¹¹ Så høy selvforsyningsgrad hadde vi knapt hatt de siste par hundre årene. Selv under krigsårene 1940-45 var importandelen langt høyere enn dette.¹²

I første halvdel av 1990-tallet signerte imidlertid Norge to handelspolitiske avtaler som begge trådte i kraft 1/1 1995. Den såkalte EØS-avtalen med EU innebar at Norge sluttet seg til EUs indre marked, riktignok for alle andre næringer enn jordbruk og fiskerier. Partene ble imidlertid enige om at å etablere ordninger som skulle sikre markedsadgang og noenlunde like konkurransevilkår for næringsmiddelindustrien i hele det indre markedet for en del såkalte bearbeidede næringsmidler. Det ble også etablert kvoteordninger som skulle sikre en viss minimumshandel mellom EU/EØS og Norge for enkelte jordbruksvarer.

Under den såkalte Uruguay-runden i den internasjonale frihandelsorganisasjonen GATT, ble medlemslandene enige om å etablere Verdens handelsorganisasjon (WTO). Nå skulle også handelen med jordbruksvarer reguleres av WTO. Dette innebar at våre ordninger med importforbud og kvoteimport måtte erstattes med et tollbasert importvern. Landene forpliktet seg til å redusere bruken av eksportsubsidier og det ble etablert et system som regulerte omfanget av nasjonale støtteordninger for innenlandske produsenter.

Vi skal i dette kapittel prøve å skissere hovedtrekkene i henholdsvis WTO- og EØS-avtalen og deretter gi en kort presentasjon av hvorfor og hvordan markedsordningene for korn, melk og brennevin ble omlagt som følge av disse avtalene.

B. WTO-avtalen 1995 og norsk jordbruk

Like etter Andre verdenskrig gikk 23 vestlig-orienterte land, Norge inkludert, sammen om å etablere GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*. Formålet var å arbeide for reduserte tollmurer samt felles kjøreregler for internasjonal handel. GATT-avtalen trådte i kraft i 1948. Det ble deretter gjennomført en rekke forhandlingsrunder i GATT-regi som resulterte i betydelige tollreduksjoner for industrivarer. Organisasjonen fikk stadig flere medlemmer, og det er nå (2017) mer enn 160 land som deltar i dette frihandelssamarbeidet.

¹¹ Kfr. <http://www.agrianalyse.no/file=2843>. Vår importavhengighet har imidlertid økt noe de siste 10 årene. Dette skyldes dels økt forbruk og ugunstig vær enkelte år. Samtidig har dårligere lønnsomhet i kornproduksjonen siden begynnelsen av 1990-tallet bidratt til at kornarealet i løpet av 20 år falt med om lag 20%.

¹² «Fra 1941 til 1945 ble 41 % av matmelforbruket dekket av norskproduserte varer.». Side 12 i <http://www.agrianalyse.no/file=2843>.

I den såkalte Uruguay-runden (1986-1994) ble GATTs medlemsland enige om å etablere Verdens handelsorganisasjon (WTO) fra 1/1 1995. WTO fikk et bredere mandat enn GATT hadde hatt, og skulle blant annet også arbeide for å fremme handelen av jordbruksvarer. Allerede i Uruguay-runden ble medlemslandene enige om en rekke konkrete tiltak jordbruksområdet. For Norge innebar dette for det *første* at vi måtte legge om importordningene for jordbruksvarer, for det *andre* forpliktet vi oss til å redusere prisforskjellene mellom norske jordbrukspriser og prisene for tilsvarende produkter på verdensmarkedet, for det *tredje* måtte vi redusere bruken av eksportsubsidier for jordbruksprodukter (gjaldt særlig ost) og *sist men ikke minst* ble vi pålagt en rekke restriksjoner på virkemiddelbruken i norsk landbrukspolitik. Vi skal se nærmere på hovedtrekkene i dette avtaleverket.

For å tilrettelegge for en friere handel måtte kvotebaserte importordninger (kvantitativt importvern) erstattes med tollvern. Dermed ble det i prinsippet mulig å eksportere matvarer til Norge selv innenfor produktkategorier der vi var selvforsynt og dermed kanskje ønsket å hindre import. Det viktigste med denne omleggingen var imidlertid at den tilrettela for framtidige reduksjoner i tollmurene. Nedsettelse av tollsatser for landbruksvarer er for eksempel et av de viktigste forhandlingstema i den fortsatt pågående Doha-runden som startet opp allerede i 2001.

Med utgangspunkt i avtaleforpliktelsene fastsatte norske myndigheter tollsatser for hvert jordbruksprodukt (linje i tolltariffen). Tollsatsen for hvert produkt ble i utgangspunktet fastsatt som differansen mellom prisen på det norske marked og verdensmarkedsprisen for de samme produktene (i perioden 1986-88). Anta for eksempel at verdensmarkedsprisen for et produkt var 10 kroner mens den norske prisen var 30 kr. Norge fikk da valget mellom å bruke kronetoll, dvs. en fast toll på maksimum 20 kr eller prosenttoll, dvs. en tollsats på maksimum 200%. WTO-avtalen innebar imidlertid at tollsatsene i snitt skulle reduseres med 36% innen fem år.

I WTO-avtalen forbeholdt Norge seg retten til valgfrihet mellom prosent- og kronetoll, men fra starten ble det stort sett benyttet kronetoll. For bøndene førte dette etter hvert til at prisforskjellen mellom verdensmarkedspris og innenlandske priser relativt sett ble mindre og mindre fordi verdensmarkedsprisene økte mens tollsatsen forble uendret. Norge benyttet seg imidlertid av retten til å skifte over fra kronetoll til prosenttoll for enkelte produkter (blant annet ost) med virkning fra 2012. Dette førte til at tollsatsene økte for disse produktene, og dermed fikk Norge sterk kritikk fra en del eksportører, spesielt EU (den såkalte ostetollsaken). Tabell 1 gir en oversikt over noen viktige tollsatser i 2015.

WTO-avtalen innebar også at det ble etablert (tollfrie) importkvoter for enkelte produkter. Formålet var å bidra til at det ble en viss import også for varer som i utgangspunktet hadde en høy tollbeskyttelse.

Tabell 1: Tolltariffens satser for noen sentrale norske jordbruksvarer i 2015¹³

Sektor	Vare	Tollvarenr.	Tollsats
Meieri	Melk	04.01.1000/.2000	443 %
	Smør	04.05.1000	25,19 kr/kg
	Ost	04.06.1000-9098	Mellom 24,68 kr/kg og 277 %
	Yoghurt (naturell)	04.03.1030	8,45 kr/kg
	Yoghurt (smakstilsatt)	04.03.9001/.9002	20,54 kr/kg ¹
Storfe	Hel/halv slakt	02.01.1000/02.02.1000	29,05 kr/kg
	Biffer/fileter	02.01.3001/02.02.3001	310 %
	Kjøttsorteringer	02.01.3009/.02.02.3009	107,11 kr/kg
Sau/lam	Hel/halv slakt	02.04.1000/.3000	386 %
	Lammelår m/ben	02.04.2200/.4200	76,74 kr/kg
Svin	Hel/halv slakt	02.03.1101/.2101	22,18 kr/kg
	Indrefilet og kjøttsorteringer	02.03.1908/.2908	58,46 kr/kg
Kylling	Hel slakt, fersk	02.07.1100	43,56 kr/kg
	Hel slakt, fryst	02.07.1200	23,14 kr/kg
	Filet, fersk	02.07.1300	91,46 kr/kg
	Filet, fryst	02.07.1490	60,05 kr/kg

WTO-avtalen forpliktet oss også til å redusere bruken av eksportsubsidier (hovedsakelig subsidiert eksport av Jarlsbergost, men enkelte år også noe reguleringseksport av kjøtt). Totalforbud mot eksportsubsidier («dumping») er et viktig forhandlingstema i Doha-runden. Under ministerkonferansen i desember 2015 ble alle land enige om å utfase denne type subsidier innen 2020.¹⁴

Sist, men ikke minst, WTO-avtalen gir føringer for vår bruk av landbrukspolitiske virkemidler (intern støtte). De ulike støtteordningene skal sorteres i henholdsvis gul, blå og grønn «boks». *Gul støtte* omfatter støtteordninger som er klart produksjonsdrivende og dermed handelsvridende. Eksempler på slike ordninger er målpris-systemet, dvs. at prisene er fastsatt av myndighetene eller (som i Norge) gjennom avtale mellom myndighetene og næringsutøverne. Vi praktiserer målprisordninger for korn, melk og noen typer kjøtt. Denne type ordninger (som selvsagt forutsetter et tilstrekkelig importvern for disse produktene) sikrer at norske produsenter får langt høyere pris enn det deres yrkesbrødre i de fleste andre land får. Ordningene er dermed klart produksjonsdrivende, og sørger for at det blir vanskelig for utenlandske konkurrenter å få innpass på det norske markedet.

WTO-avtalen fastslår at omfanget av bruk av gule virkemidler, såkalt Aggregert Mål for Støtte (AMS), skulle beregnes som differansen mellom norske priser og verdensmarkedspriser multiplisert med omsatt volum for disse produktkategorier. WTO-avtalen fastsatte hvor mye hvert land maksimalt kunne gi i slik gul støtte og medlemslandene forpliktet seg også til å redusere omfanget av slike støtteordninger noe.

¹³ Kopi av deler av tabell 2.1 i Markedsbalanseringsutvalgets innstilling:

https://www.regjeringen.no/contentassets/8c5c52e805264b72b5b0600422ab728a/m-0747-b_evaluering-av-markedsbalansering.pdf

¹⁴ Norge har fulgt opp denne avtalen gjennom et stortingsvedtak.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enighet-under-wtos-ministerkonferanse-i-nairobi/id2468689/>

Blå støtte omfatter støtteordninger som er betinget produksjonsdrivende, dvs. som bidrar til å gjøre det lønnsomt å holde jordbruksarealer i drift (støtte til jordbruksareal i drift og per dyr), men som ikke er direkte produksjonsdrivende på samme måte som målpriser og subsidier per produsert enhet.¹⁵ Den siste kategorien er *grønn støtte*, det vil i hovedsak miljørelatert støtte og sosialt begrunnede støtteordninger.¹⁶

Det er ingen regler i gjeldende WTO-avtale som setter skranker for bruken av hverken blå eller grønn støtte, men det brant unektelig et blått lys for støtteordninger som i WTO-sammenheng hører hjemme i førstnevnte kategori på midten av 2000-tallet. Under Doha-forhandlingene var partene nemlig langt på vei enige om å innføre skranker også for bruken av denne kategorien av støtteordninger. Norge valgte derfor i 2005 å justere regelverket for tilskuddsordninger til jordbruksareal i drift (areal- og kulturlandskapstillegg), og samtidig overføre disse ordningene fra blå til grønn boks.¹⁷ Det ble imidlertid brudd i forhandlingene i 2008, og partene har så langt (2017) ikke lyktes med å bli enige om en ny avtale.

WTO-avtalen åpner også opp for at medlemslandene kan innføre særordninger for fattige land, spesielt de såkalt Minst Utviklede Land (MUL-land). Dette systemet, *Generalized System of Preferences*, innebærer at medlemslandene kan gi fattige land generell tollfrihet eller nedsatt toll for ubegrensede mengder eller kvoter for spesifikke produktkategorier. Norge har innført slike ordninger for en rekke utviklingsland, men omfanget av slik import er foreløpig relativt beskjeden.

Det har vært lite framgang i WTO-forhandlingene siden sammenbruddet i 2008. Samtidig har det vært omfattende bilaterale forhandlinger mellom USA og EU (TTIP) og mellom USA og en del andre stillehavsland (TPP)¹⁸. Hvorvidt det vil lykkes å komme til enighet i disse forhandlinger, hvilke konsekvenser dette eventuelt vil få for andre land (for eksempel EØS-land som Norge) og hvordan dette evt. vil påvirke dynamikken i de multilaterale forhandlingene i WTO-regi, er viktige spørsmål av stor betydning for norsk landbrukspolitik. Det er per 2017 usikkert hva som vil skje på dette området de nærmeste årene.

¹⁵ Areal- og kulturlandskapstillegg, driftstillegget i melkeproduksjonen, produksjonstillegget i husdyrproduksjonen og distriktstillegg for melk og kjøtt ble (av Norge) «notifisert» som blå støtte i 1995. (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-70-1996-97-/id201460/?ch=2>)

¹⁶ Norge har nå blant annet notifisert kulturlandskapstilskudd og avløsertilskudd i den grønne boksen.

¹⁷ Norges internstøtte i 1995 utgjorde 9,8 milliarder kroner i «gul støtte», dvs. en del under lovlig nivå. Vi forpliktet oss imidlertid til å redusere denne type støtteordninger, og enkelte år har omfanget av den gule støtten stanget i WTO-taket. Dette problemet har blitt løst ved å fjerne enkelte dyreslag fra målprisordningen (kylling og storfekjøtt). Omfanget av den grønne støtten ble beregnet til 4 milliarder kroner og den blå støtten til 7,1 milliarder kroner i 1995. Den blå støtten relative andel ble imidlertid vesentlig redusert pga. omleggingen og omkategoriseringen av arealstøtten i 2005.

¹⁸ Etter at Trump ble valgt til president i USA stoppet TTIP-forhandlingene (Transatlantic Trade and Investment Partnership) mellom EU og USA (foreløpig?) opp. En avtale mellom disse to parter ville ha regulert om lag 1/3 av verdenshandelen. TPP-forhandlingene (Trans Pacific Partnership) mellom en rekke land på begge sider av Stillehavet, ble sluttført i 2016. USA trakk seg imidlertid fra samarbeidet før avtalen trådte i kraft, etter at Trump ble innsatt som president i 2017 (https://en.wikipedia.org/wiki/Trans-Pacific_Partnership).

C. EU OG EØS-SAMARBEIDET

EUs historiske røtter går tilbake til etableringen av EEC i 1957. Tyskland, Frankrike, Italia og de tre BeNeLux-landene etablerte en tollunion (basert på Romatraktaten), dvs. tollfrihet mellom landene og felles tollmurer mellom EEC og resten av verden. EEC-landene ble enige om en felles landbrukspolitikk tidlig på 1960-tallet. De landbrukspolitiske støtteordninger utgjorde lenge 2/3 av EECs og senere EUs felles budsjett. De siste 20 årene har imidlertid landbrukspolitikken blitt reformert en rekke ganger¹⁹, og landbruksstøtten tar nå 40% av EUs felles budsjett.²⁰

Det europeiske samarbeidet har senere blitt utvidet med flere land og utdypet gjennom stadig tettere økonomisk og politisk integrasjon. Det er nå 28 medlemsland i EU (før evt. Brexit). Fra et landbrukspolitisk perspektiv representerer trolig etableringen av EUs indre marked i 1993 (basert på Maastricht-traktaten) den viktigste utvidelsen. Det indre marked skulle gi «fri flyt» av varer, kapital, tjenester og personer (herunder selskapsetableringer).

EU har utformet et omfattende regelverk også på landbruksområdet; om matproduksjon, næringsmidler, dyrehelse og dyrevelferd. Hensikten er å fjerne såkalte ikke-tariffære handelshindringer for mat og næringsmidler. Disse EU-direktivene regulerer for eksempel hvilke tilsetningsstoffer som er tillatt å bruke i næringsmiddelindustrien (matsminkedirektivet), bruken av medisin innen det veterinære området etc. etc.

Norske myndigheter framforhandlet medlemskapsavtaler med hhv. EEC/EF på 1970-tallet og EU på 1990-tallet, men avtalene ble avvist gjennom folkeavstemninger i 1972 og 1994. Parallelt med medlemskapsforhandlingene på 1990-tallet ble det forhandlet fram og inngått en såkalt EØS-avtale. Denne innebar at EØS-landene skulle bli en del av EUs indre marked for alle andre varer enn jordbruk og fiske (som var de største stridstema under medlemskapsdiskusjonene på 1970-tallet). Siden medlemskapsalternativet ble avvist trådte EØS-avtalen i kraft fra 1/1 2015. Selv om jordbruk ikke skulle være en del av det indre marked har avtalen fått vesentlig betydning for norsk jordbruk.

EØS-avtalen har betydning for norsk jordbruk på (minst) fire områder. For det første innebærer vår tilslutning til det indre marked at vi (stort sett) er forpliktet til å implementere EU-direktiver som tar sikte på å harmonisere markedene, for eksempel regelverkene for næringsmiddelindustri og jordbruk. Den norske jordbruks- og næringsmiddelsektoren er for det andre også underlagt EUs konkurransebestemmelser. Dette innebærer blant annet forbud mot monopoler – også på jordbruksområdet. Det tredje området er den såkalte RÅK-avtalen som skal sikre likeverdig konkurranse mellom næringsmiddelindustrien i EU og Norge for en rekke bearbejdede jordbruksprodukter (pizza, bakervarer etc. etc.). Norge forpliktet seg – for det fjerde - til å gi tollfri markedsadgang for spesifikke mengder ost og kjøtt.

Den såkalte RÅK-avtalen innebærer at foredlingsbedrifter i Norge og EU skal sikres samme priser på de jordbruksråvarer som brukes i industrien (for eksempel ost, kjøtt og mel til frossen-pizza-produksjon). Dette sikres i prinsippet gjennom følgende ordning.

¹⁹ Om EUs landbrukspolitiske reformer, se: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/1992-reform/index_en.htm

²⁰ Tall for 2013, se <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema/landbruk/id686224/>

EU-industriens reelle kostnader til råvarer for produkter som konkurrerer på det norske marked består av råvareprisen i EU pluss (eventuell) toll inn til Norge. Norsk næringsmiddelindustri skal sikres de samme råvarekostnader selv om de benytter seg av norske jordbruksprodukter. Dette sørger RÅK-ordningen for. Den norske råvareprisen nedskrives (subsidières) til EU-industriens kostnadsnivå gjennom en råvarekompensasjonsordning. RÅK-ordningen administreres av Landbruksdirektoratet.

EØS-avtalen slo fast at avtalen om tollfrie importkvoter skal reforhandles med jevne mellomrom. Mens ostekvotene har blitt omtrent tredoblet i senere forhandlinger har det skjedd mindre endringer når det gjelder kjøtt. Det er imidlertid et betydelig press fra EU som ønsker ytterligere utvidelse i markedsadgangen til det norske matvaremarked (gjennom økt importkvoter). Per 2012 utgjorde importkvotene for ost om lag 10% av det norske osteforbruket (tilsvarende 5% av norsk melkeproduksjon) og et par prosent av kjøttforbruket.²¹

D. OMLEGGING AV MARKEDSORDNINGENE FOR KORN, MELK OG BRENNEVIN

Dels WTO-avtalen og dels EØS-avtalen medførte at markedsordningene for korn, melk og brennevin måtte legges om. WTO-avtalen innebar forbud mot importmonopoler. Dette fikk konsekvenser for både Statens kornforretning og Vinmonopolet som hadde hatt importmonopol på sine områder fra 1920-tallet. EØS-avtalen innebar blant annet at det skulle være konkurranse i alle næringssektorer. Dette fikk konsekvenser for meierisektoren der TINE de facto hadde hatt monopol innenfor viktige produktkategorier i hele etterkrigstiden.²²

Statens kornforretning ble opprettet som permanent ordning med importmonopol for matkorn fra 1929 og for kraftfôr fra 1950. Som følge av tilslutningen til WTO-avtalen vedtok Stortinget (i 1994) å åpne for at også andre aktører kunne importere mel og korn. Samtidig ble statens kommersielle engasjement i kornsektoren skilt ut i et eget eierselskap (Statkorn Holding). Gjennom en serie med oppkjøp, fusjoner og salg kvittet dette selskapet seg etter hvert med sin jordbruksrelaterte virksomhet og bygde i stedet opp en virksomhet som etter hvert ble verdens største aktør innen akvakulturfôr og en av de største innen fiskeoppdrett. Dette selskapet ble delprivatisert (1997), børsnotert (1998), skiftet navn til CERMAQ (2001), og etter hvert ble først fôrdivisjonen og så oppdrettsdelen av selskapet solgt til utenlandske eierinteresser.

Det svenske (bondeide) selskapet Lantmännen overtok ORKLAs matmøllevirksomhet (Regal Mølle as) i 1999 og denne virksomheten er nå en del av selskapet Lantmännen Ceralia.²³ En betydelig del av den norske stats virksomhet innen kraftfôr (for jordbruket) og matmel ble (etter hvert) overtatt av det bondeide Felleskjøpet Øst/Vest, nå Felleskjøpet Agri. Matmelvirksomheten er plassert i selskapet Norgesmøllen (som selger matmel under merkevaren Møllerens). De to største aktørene i den norske matmelsektoren er dermed eid av henholdsvis norske og svenske bønder.²⁴

²¹ Disse kvotene auksjoneres ut av Landbruksdirektoratet.

²² Se side 295f og side 420 i Grue, 2014. Norsk landbrukspolitikk 1970-2010. Bind 2. Oslo: NILF.

²³ <http://www.regal.no/om-oss/moller-i-norge/>

²⁴ Denne framstillingen er en sterkt forenklet framstilling av kjøp/salg og fusjoner som skjedde på kornsektoren etter 1994. For en detaljert gjennomgang skrevet av en sentral aktør, se Grue, 2014 s. 295f.

Det øvrige statlige engasjement innen kornimport- og kraftfôr ble samlet i Unikorn, delprivatisert og i 2008 fusjonert med Strand brænderi til Strand-Unikorn. Dette selskapet er en betydelig korn- og kraftfôr-aktør på det norske markedet gjennom Norgesfôrkjeden.²⁵ Felleskjøpet Agri og Norgesfôr kontrollerer nå tilsammen storparten av førstehånds-omsetningen av korn- og kraftfôr med markedsandeler på henholdsvis 59 og 27 %.²⁶

På meieri-området hadde TINE Norske Meierier de facto monopol i de fleste produktkategorier. Allerede i 1930 ble det gjennomført prisutjevning innenfor regionale mjølkesentraler som hadde som formål at bønder som leverte melk til produksjonsmelk (ost og smør) skulle få samme pris som dem som leverte til konsummelk. Fra 1942 skulle et såkalt Samarbeidsorgan for Riksoppkjøret som var tilknyttet meierisamvirket, sørge for at alle landets melkebønder i prinsippet fikk lik pris for melka²⁷.

Det ble etablert en ny markedsordning for melk med virkning fra 1997. Det administrative ansvaret for prisutjevningen ble overført til Omsetningsrådet som nå er en del av Statens landbruksdirektorat. Ordningen innebærer at meierier som produserer meieriprodukt som er lite prisfølsomme (konsum-melk, yoghurt etc.) betaler en utjevningsavgift, mens meierier som produserer mer prisfølsomme produkter får en utjevningssubsidie.

Den nye markedsordningen åpnet nå altså opp for at private meierier kunne delta i prisutjevningen, og vi fikk etter hvert private aktører som ga TINE en viss konkurranse innen noen produktkategorier.²⁸ Synnøve Finden, som hadde produsert mindre kvanta pultost (utenfor prisutjevningssystemet) siden 1928, fikk nye eiere og startet med gulost og brunostproduksjon ganske umiddelbart. Majoritetseier i selskapet er per 2017 et britisk investeringsselskap.²⁹ Forløperen til Q-meieriene – Gausdalmeieriet – ble etablert i 1998, og har nå blant annet konsummelk-meierier i Gausdal og på Jæren. Selskapet eies per 2017 av Kavlistiftelsen.³⁰ Den tredje nykommer er det lokalt eide Rørosmeieriet som spesialiserer seg på økologiske produkter. Mens Synnøve Finden er netto mottaker av prisutjevningsmidler, er Q-meieriene og Rørosmeieriet bidragsyter i prisutjevningsordningen.

Melkeproduksjonen er imidlertid fortsatt regulert gjennom kvotesystemet (fra 1983). For å hindre at de nye aktørene på melkemarkedet skal oppnå særfordeler ved å lokalisere meierier i områder der avstanden fra produsent til meieri er lav (for eksempel Jæren), videreførte man prinsippet om at fellesskapet skulle dekke fraktkostnadene fra produsent til meieri. Kostnaden

²⁵ Dette er også en kortversjon av omfattende omstruktureringer som skjedde i løpet av 10-15 år. Se Grue op.cit. s. 295 for en mer detaljert framstilling. Den forvaltningsmessige delen av den gamle kornforretningen (som hadde ansvar for forvaltning av støtteordninger etc.) ble overført til Statens landbruksforvaltning, nå Statens landbruksdirektorat.

²⁶ Fiskå Mølle og Felleskjøpet Rogaland Agder har henholdsvis 12 og 2 % av førstehåndsomsetningen av korn. Kfr. kap. 3.9 i Markedsbalanseringsutvalgets rapport: https://www.regjeringen.no/contentassets/8c5c52e805264b72b5b0600422ab728a/m-0747-b_evaluering-av-markedsbalansering.pdf

²⁷ Prisene varierte riktignok noe mellom bønder som var tilknyttet meierier som drev godt og dem som var tilknyttet mindre veldrevne meierier. Etter hvert som nabomeierier fusjonerte, ble det større og større områder med lik melkepris, og i 2002 ble samtlige gjenværende meieriorganisasjoner fusjonert i TINE-konsernet, og dermed fikk alle bønder endelig helt lik pris per liter levert melk når en ser bort fra offentlige tilskuddsordninger).

²⁸ Side 419 i Grue, op.cit.

²⁹ <https://www.alvdalmiv.no/bygdoliv/naeringsliv/4639-finden-med-nye-eiere-og-store-investeringer>

³⁰ <http://www.q-meieriene.no/Om-QMeieriene/Historien-om-Q>

ved inntransport av melk fra leverandører til meieri blir nå finansiert gjennom prisutjevnsordningen.

Vinmonopolet ble etablert som et privateid importmonopol i 1922, fikk tillatelse til å selge vin i 1923 og brennevin i 1927, ble overtatt av staten på 30-tallet og hadde detaljistmonopol fra 1938 (da det siste utsalg i kommunal regi ble nedlagt)³¹. Vinmonopolet kjøpte opp den norske brennevinsproduksjonen (destillasjonene) på slutten av 20-tallet, dels gjennom frivillige transaksjoner og dels ved hjelp av trusler om tilbaketrekning av statlige produksjonstillatelser (Løiten). Importmonopolet ble opphevet med virkning fra 1996. Brennevinsproduksjon og import ble skilt ut i et eget selskap (ARCUS). Selskapet ble delprivatisert i 2001 og helprivatisert i 2003. Norske potetindustrier (Hoff) og Strand brænderi, etterkommerne etter de opprinnelige eierne av destillasjonsbedriftene (som Vinmonopolet overtok på 20-tallet) samt TINE og Norsk kjøtt (nå NORTURA) kom inn på eiersiden, men de bondeeide organisasjonen kvittet seg raskt med mesteparten av aksjene i selskapet. Selskapet er per 2017 børsnotert, og har både norske og utenlandske eiere.³²

E. IMPORTVERN UNDER PRESS – HVA SKJER FRAMOVER?

Både EØS-avtalen og WTO-avtalen innebar betydelige endringer i importvernet for norsk jordbruk. Det har gitt økt markedsadgang for utenlandske produsenter, så langt hovedsakelig fra EU-land. Gjeldende WTO-avtale innebærer imidlertid at vi fortsatt har betydelige manøvreringsmuligheter på det landbrukspolitiske området. Summen av verdensmarkedspris og lovlig maksimal tollsats er fortsatt godt over norske avtalepriser for de viktigste produktkategorier i norsk jordbruk (korn, melk, kjøtt). Det er dermed fortsatt «mye luft» mellom importpris og norsk prisnivå for disse produkter.

For å sikre forbrukerne tilførsel av tilstrekkelig med matvarer og samtidig hindre at prisene på det norske markedet blir høyere enn de som er fastsatt i jordbruksavtalen, sørger myndighetene for at det blir importert tilstrekkelige mengder gjennom kvoteimport. Rent konkret foregår dette ved at Landbruksdirektoratet – etter innspill fra markedsregulator for henholdsvis korn, kjøtt og melk - bestemmer hvor mye som må importeres av de respektive produkter, og deretter sørger for at disse importkvotene blir auksjonert ut. Det er ingen toll på de varer som blir importert gjennom kvoteimporten. Kvotens verdi for potensielle importører er kvotens størrelse multiplisert med prisdifferansen mellom verdensmarkedspris og norsk prisnivå. Ved at retten til å importere disse kvotene selges til høystbydende, sørger staten for at mesteparten av differansen mellom norske priser og importpris havner i statskassen.

Det (kanskje) viktigste med disse omleggingene – fra kvantitativt importvern til tollsatser kombinert med importforpliktelser knyttet til tollfrie importkvoter – er imidlertid at både tollsatser og importkvoter er tema som tas opp i nye forhandlinger både i EØS- og WTO-regi.

³¹ Forbud mot framstilling og forbruk av alkoholholdige drikkevarer ble etablert av mellom annet forsyningsmessige årsaker under første verdenskrig. Mens forbudet mot ølbrygging ble kortvarig, åpnet Stortinget først for salg av henholdsvis hetvin og brennevin i 1923 og 1927, blant annet som følge av press fra vinproduserende land som Portugal og Spania som samtidig var viktige eksportmarkeder for norsk fisk (<https://snl.no/Brennevinsforbudet>).

³² Sammenstillingen er blant annet basert på faktaopplysninger fra Wikipedia, Årsmelding for ARCUS: http://arcus.no/Documents/Konsernsider/%c3%85rsrapporter/arcusgruppen_arsrapp2015_nor_interaktiv.pdf Og <http://www.dagbladet.no/nyheter/2004/04/01/394871.html>

Siden Norge er et lite land med en åpen økonomi, dvs. beskjedne importrestriksjoner på andre områder enn jordbruk, har vi også offensive interesser – dvs. ønske om å liberalisere verdenshandelen – for en rekke varer, for eksempel oppdretts- og villfisk. Det kan – kanskje – være vanskelig å oppnå bedre betingelser for våre eksportnæringer i internasjonale forhandlinger, og samtidig forbeholde oss retten til å opprettholde relativt prohibitive tollsatser og lavest mulig importkvoter for jordbruksprodukter.