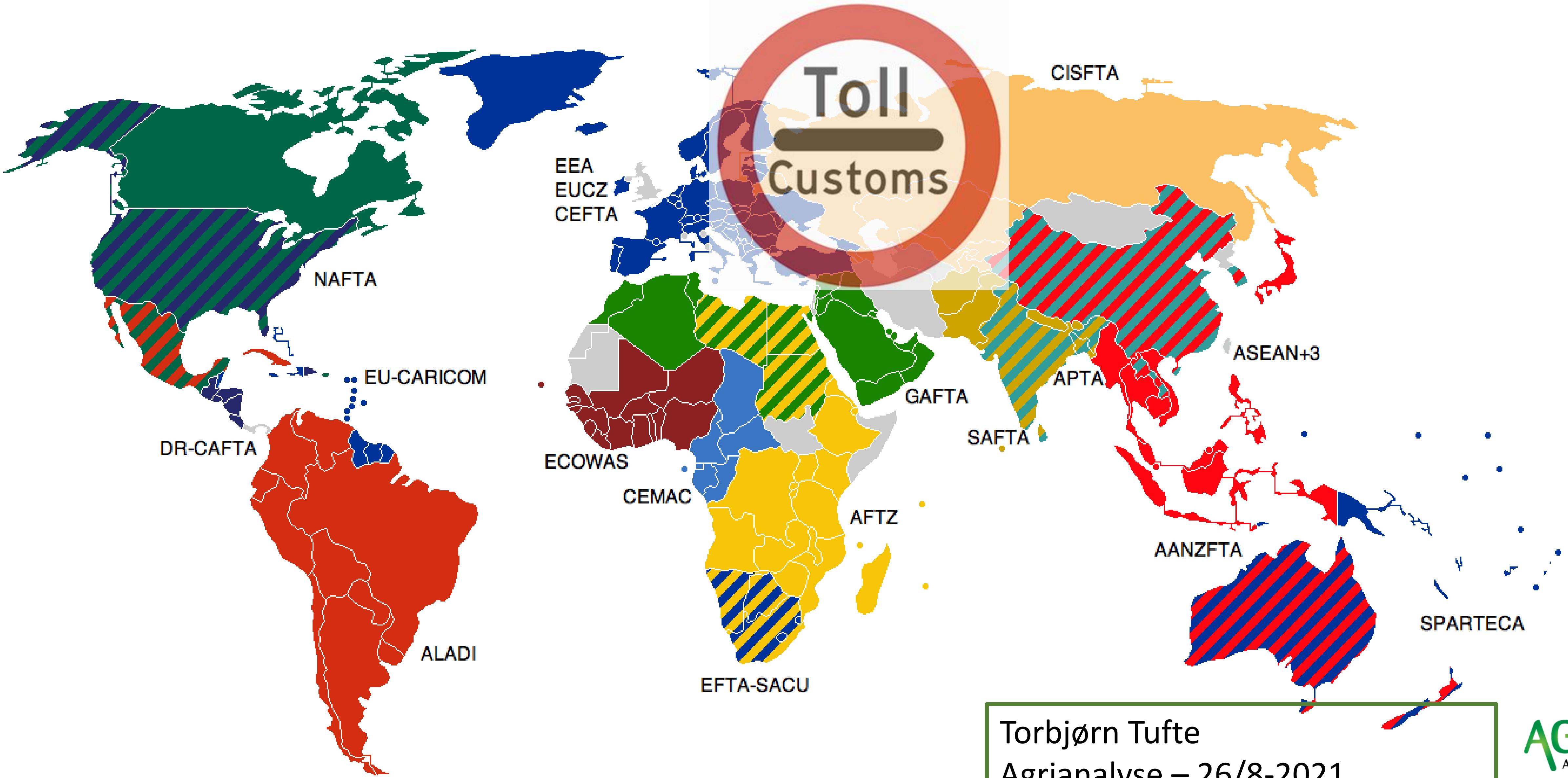
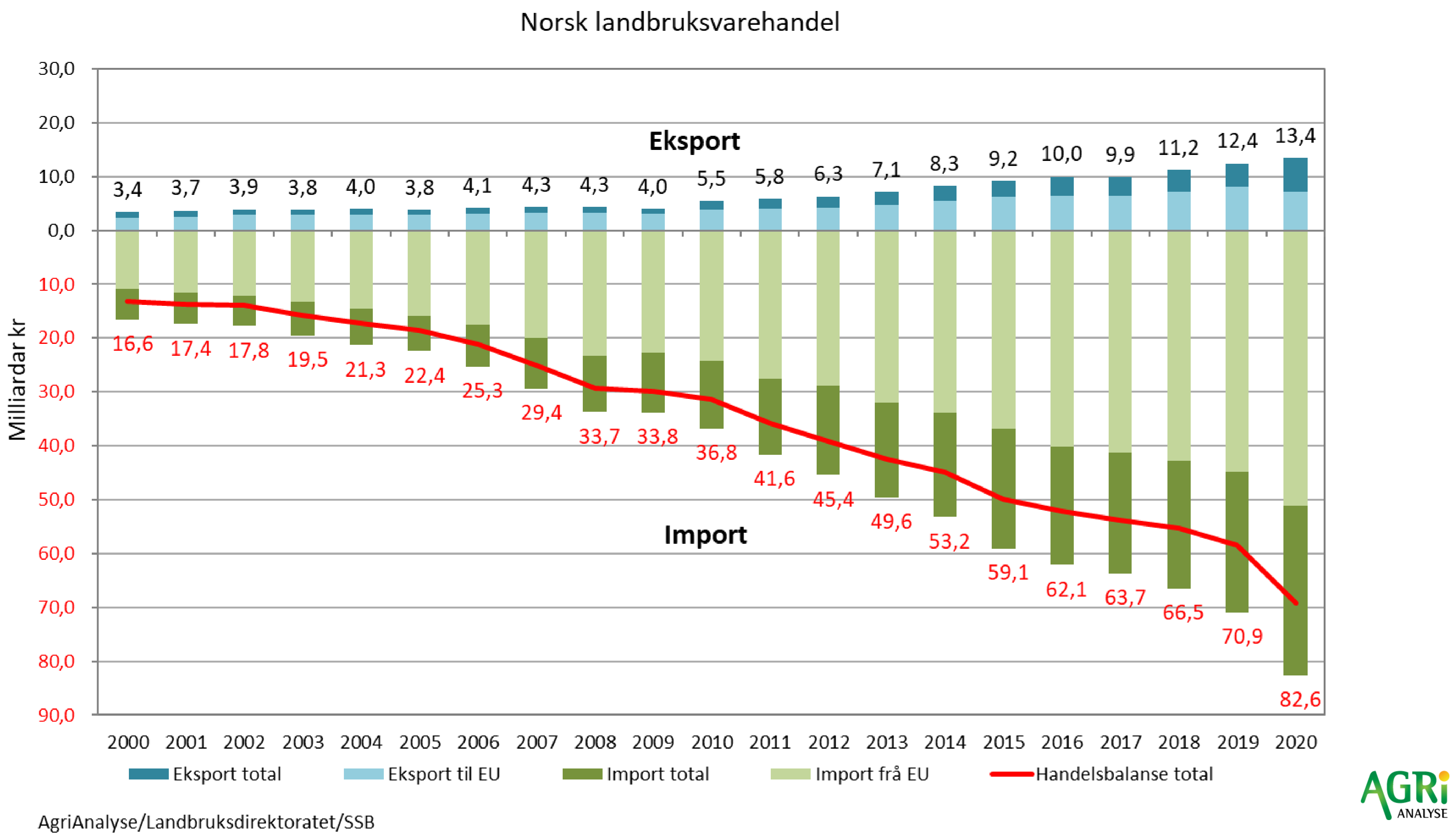
Tollvern – avgjerande, men sårbart



Torbjørn Tufte
Agrianalyse – 26/8-2021



Norsk landbruksvarehandel
Milliardar kr
30,0
20,0
10,0
0,0
10,0
20,0
30,0
40,0
50,0
60,0
70,0
80,0
90,0
Eksport
Import
3,4
3,7
3,9
3,8
4,0
3,8
4,1
4,3
4,3
4,0
5,5
5,8
6,3
7,1
8,3
9,2
10,0
9,9
11,2
12,4
13,4
16,6
17,4
17,8
19,5
21,3
22,4
25,3
29,4
33,7
33,8
36,8
41,6
45,4
49,6
53,2
59,1
62,1
63,7
66,5
70,9
82,6
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
Eksport total
Eksport til EU
Import total
Import frå EU
Handelsbalanse total
AgriAnalyse/Landbruksdirektoratet/SSB
AGRi ANALYSE

Tollvernet er eit premiss for dagens jordbruk og landbrukspolitikk i Noreg

Utfordrande naturgitte produksjonsvilkår grunna topografi og klimatiske tilhøve, høgt kostnadsnivå og ein politisk vald produksjonsstruktur i jordbruket, gjer skjerming av norsk jordbruk naudsynt.

Toll er eit verkemiddel for å utjamne forskjellane i kostnader mellom vår eigen matproduksjon og matproduksjon i land me handlar med.

Toll legg til rette for å sikre avsetninga av norske landbruksvarer til eit prisnivå som speglar nasjonale produksjonsvilkår.

Tollvernet er avgjerande for:

- avsetninga av norske råvarer
- inntektene til bøndene og jordbruket
- konkurransesituasjonen for bonde og matindustri i heimemarknaden

AGRI ANALYSE

Rammene for oppbygninga av tollvernet til Noreg i dag er i hovudsak gitt gjennom:

- Tollvern og importkvotar notifisert i WTO
- Tollpreferansar og kvotar framforhandle gjennom EØS
- Frihandelsavtaler (FTA) framforhandle gjennom EFTA
- Individuelle bilaterale frihandelsavtalar
- Einsidige innrømmingar Noreg gir til utviklingsland, som Det generelle system for tollpreferansar (GSP), nulltoll-land etter DAC-lista og marknadsfridom for Minst utviklede land (MUL)

- I tillegg til tollvernet består importvernet òg av fleire deler, som krav til helse- og matryggleikparameter som mengde reststoff av kjemisk plantevern, smittsame matborne sjukdomar, krav til dyre- og plantehelse ved handel av livdyr, samt ulike andre kvalitetsstandardar for at ei vare kan omsetjast i Noreg. Desse reglane ligg i hovudsak i WTO, gjennom SPS-avtala om veterinære og plantesanitære tiltak og i veterinæravtala med EU.

Avtaler/einsidige innrømmingar som ligger til grunn	Tollvilkår inn til Noreg	Land og landgrupper for gitt marknadstilgang
WTO	Noreg har notifisert maksimumstollsatsar på varelinjer og gitt kvotar på ulike landbruksvarer til tredjeland. Noreg har rett til å nytte maksimaltollsatsar tilsvarande det som er notifisert, og Noreg har rett til å velje mellom å bruke kroner eller prosent på tollsatsen.	164 medlemsland
EFTA	Det europeiske frihandelsområdet gjeld for fire medlemmer, der det er gitt bilaterale tollpreferansar mellom EFTA-landa på landbruksvarer. EFTA utgjer den eine pilaren i EØS.	Medlemslanda er Noreg, Island, Sveits og Liechtenstein
EU	EU har etablert felles tollunion og indre marknad mellom 27 medlemsland. Noreg er deltakar i den indre marknaden, gjennom EØS-avtalen mellom EFTA og EU, men landbruket er ikkje med. Likevel er det gitt omfattande bilaterale preferansar på landbruksvarer i samhandelen mellom Noreg og EU, gjennom Artikkel 19 og Protokoll 3.	EØS-området består av 30 medlemsstatar. Sveits er ikkje med i EØS.
Frihandelsavtaler	Frihandelsavtaler er i hovudsak inngått mellom EFTA og tredjeland, men tollpreferansane på landbruksvarer er organiserte bilateralt mellom det enkelte EFTA-land og avtalepartnaren. Tollpreferansane Noreg gir på landbruksvarer, er i hovudsak betre enn det GSP sikrar eit land, og avtalene gir alltid handelspartnarane betre marknadstilgang enn det status som ordinært tredjeland gir. Avtalene med Færøyene og Grønland er bilaterale, samt overgangsavtala med Storbritannia. Resten gjennom EFTA.	Noreg har 32 frihandelsavtaler i kraft (derav 29 er gjennom EFTA), med over 40 land. Det er fleire avtaler som er i prosess for å ratifiserast, samt under forhandlingar, og desse omfattar i overkant av 15 land.
GSP	Noreg gir på einsidig basis alle utviklingsland betre marknadstilgang generelt, gjennom det generelle systemet for preferansar (GSP), enn det desse landa ville hatt som ordinært tredjeland.	Alle utviklingsland som ikkje har egne bilaterale avtaler med Noreg, tilbydast betre marknadstilgang gjennom GSP.
MUL	Noreg har gitt ytterlegare preferansar innanfor GSP til MUL-landa på einsidig basis. Noreg har gitt disse landa fri marknadstilgang (tollfritt og utan kvoterestriksjonar).	46 land er definert i samsvar med FN som minst utviklede land.
Nulltoll	Noreg har gitt nokre låginntektsland med under 75 millionar i befolkning tilsvarande preferansar som MUL på einsidig basis. Det vil seie at også desse låginntektsland har fri marknadstilgang (tollfritt og utan kvoterestriksjonar).	2 land kategorisert som låginntektsland gjennom OECDs DAC-liste utfrå kriteria Noreg nytter
SACU	Tre land innanfor Den sørafrikanske tollunionen (SACU) er gitt fri marknadstilgang til Noreg på landbruksprodukt, med visse unntak. I motsetning til MUL og nulltoll-landa har disse landa fått ein avgrensing i den frie marknadstilgangen ved at dei har kvoteavgrensing på nokre varelinjer som er sensitive for Noreg.	Landa er Botswana, Namibia og Eswatini. Sør-Afrika er ikkje inkludert med fri marknadstilgang.
Ordinære tredjeland	Desse vert handsama med ordinær toll innanfor rammeverket Noreg er forplikta til gjennom landbruksavtalen i WTO.	Dette gjeld land utanfor GSP og utan særskilte avtaler om preferansar med Noreg utover det som ligg i WTO.

Tollvernet praktisert i utvalde land i global landbruksvarehandel med tredjeland etter del tollfrie varelinjer, gjennomsnitts tollsats i bruk, gjennomsnitts bunden tollsats, samt del av handelen importert tollfritt i 2019 (WTO/ITC/UNCTAD, 2020, World Tariff Profiles).

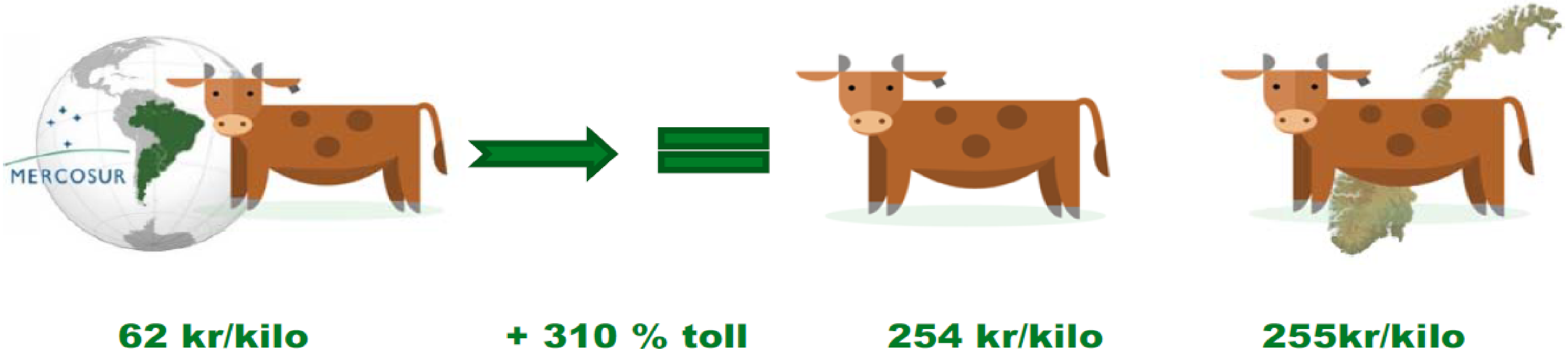
	Del tollfrie varelinjer, landbruksvarer	Gjennomsnitts-tollsats i bruk, landbruksvarer	Gjennomsnitts bunden tollsats landbruksvarer	Del av landbruksvarer importert tollfritt (2018)
Argentina	7,1 %	10,3 %	32,4 %	2,8 %
Brasil	7,1 %	10, 1%	35,4 %	2,3 %
Canada	68,5 %	15,1 %	14,3 %	57,6 %
EU	31,7 %	11,4 %	12,7 %	38,0 %
Kina	7,2 %	13,9 %	15,7 %	1,4 %
Mexico	22,2 %	13,9 %	45,0 %	41,8 %
Noreg	51,7 %	40,4 %	133,6 %	46,8 %
Russland	10,1 %	10,5 %	10,9 %	17,7 %
Sveits	30,3 %	32,4 %	47,6 %	18,5 %
USA	30,6 %	4,7 %	4,9 %	37,4 %

Eit døme tollpreferanse:

Hovedutfordring for norsk jordbruk og matindustri er situasjonar der reduserte tollsatser betyr at tollen kjem på eit nivå der tollsatsen ikkje gir beskyttelse for norske råvarer på pris.

Eksemplet biff: MERCOSUR har ein GSP-toll på 310 prosent (ordinær er 344 %).

Figur 5.2 Illustrasjon på prispress fra MERCOSUR med dagens tollvern på biff



Sårbarhet: En reduksjon av tollsatsen til MERCOSUR på biff til **292 %** (som er satsen til SACU) ville betydd at innanlandspris pluss toll på dette tidspunktet ville gitt **13 kr** lågare pris enn norsk biffpris.

AGRI ANALYSE

Kvotar – Sensitivt

- Kvoter er utfordrande, spesielt på storfekjøtt og ost der dei utgjer markant del av marknaden. Kvotar reduserer heimemarknaden og gir gir prispress. Handelsavtaler er difor utfordrande, både når nye avtaler vert inngått - og at eksisterande avtaler vert meir omfattande.
- Kvotar i dag er fyrst og fremst WTO-kvotar og artikkel 19 kvotar til EU. Det er gitt lite kvoter i frihandelsavtaler so langt. Likevel vil kvotar alltid vere eit tema også i forhandlingar om frihandelsavtaler.

AGRI ANALYSE

Dømer kvotar

Utvalde kvotar etter tolltariffen 2021	Tonn
Kjøt (kap. 2)	
- Storfekvotar samla (02.01 og 02.02)	7 784
- Svin samla (02.03 og 02.10)	3 081
- Småfe samla (02.04)	1 206
- Fjærfe samla (02.07)	2 063
Mjølk, meieriprodukt, egg og honning (kap. 4)	
- Ost (04.06)	8 600
- Egg (04.07)	1 585
Poteter og grønsaker (kap. 7)	
- Poteter samla (07.01 og 7.12)	4 110
- Kål (07.04)	268
- Salat (07.05)	1 100
- Erter (07.08)	60
Frukt og bær (kap. 08)	
- Eple/pærer (08.08)	10 250
- Jordbær (08.10)	300
- Jordbær/bringebær konserves (08.11)	3 150
- Jordbær/bringebær/solbær konserves samla (08.11)	5 940
- Kirsebær (08.12)	340

EU

- Artikkel 19 i EØS-avtala seier at partane skal søkje å liberalisere handelen ytterlegare, innanfor ***rammene i landbrukspolitikken*** til den enkelte, og liberaliseringa skal skje på ***gjensidig fordelaktig basis***.

- Vidare: «*… to års mellomrom* ***gjennomgå vilkårene*** *for handelen*»
  - *OBS: Det står: «gjennomgå vilkårene» -* ***Ikkje*** *forhandlingar*

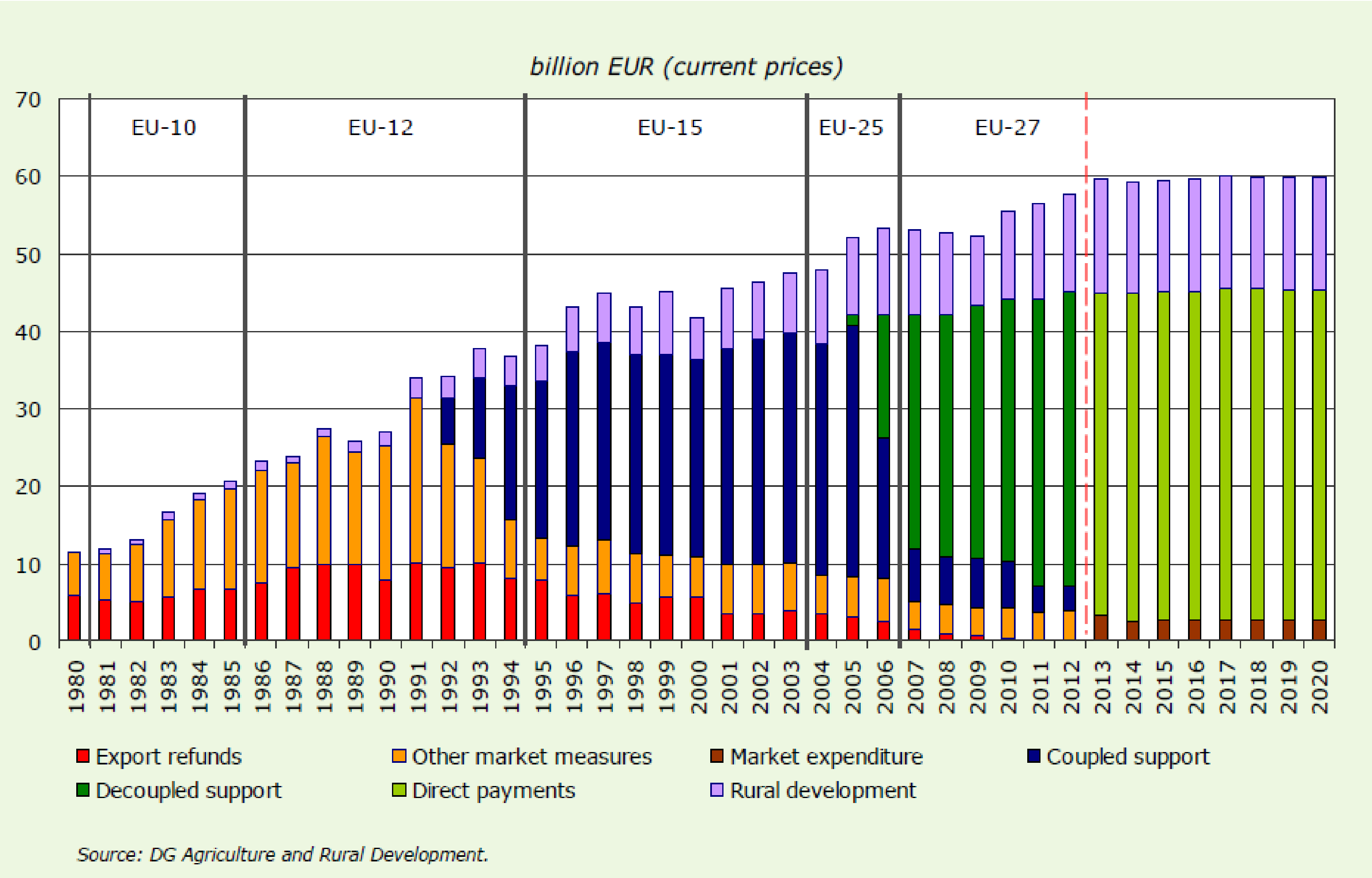
AGRI ANALYSE

Politikk virkar: Endra landbrukspolitikk i EU – har konsekvensar

Jordbruksverket: *I […] reform Agenda 2000 var målet att gynna [forbedre]det europeiska jordbrukets konkurrenskraft. EU fortsatte sänka stödpriserna och kompenserade genom höjda direktstöd*

Råvareprisene i EU har gått fra å ligge 70 prosent over verdensmarkedsnivået i 1986 til å ligge 5 prosent høyere i 2012 (Alan Matthews)

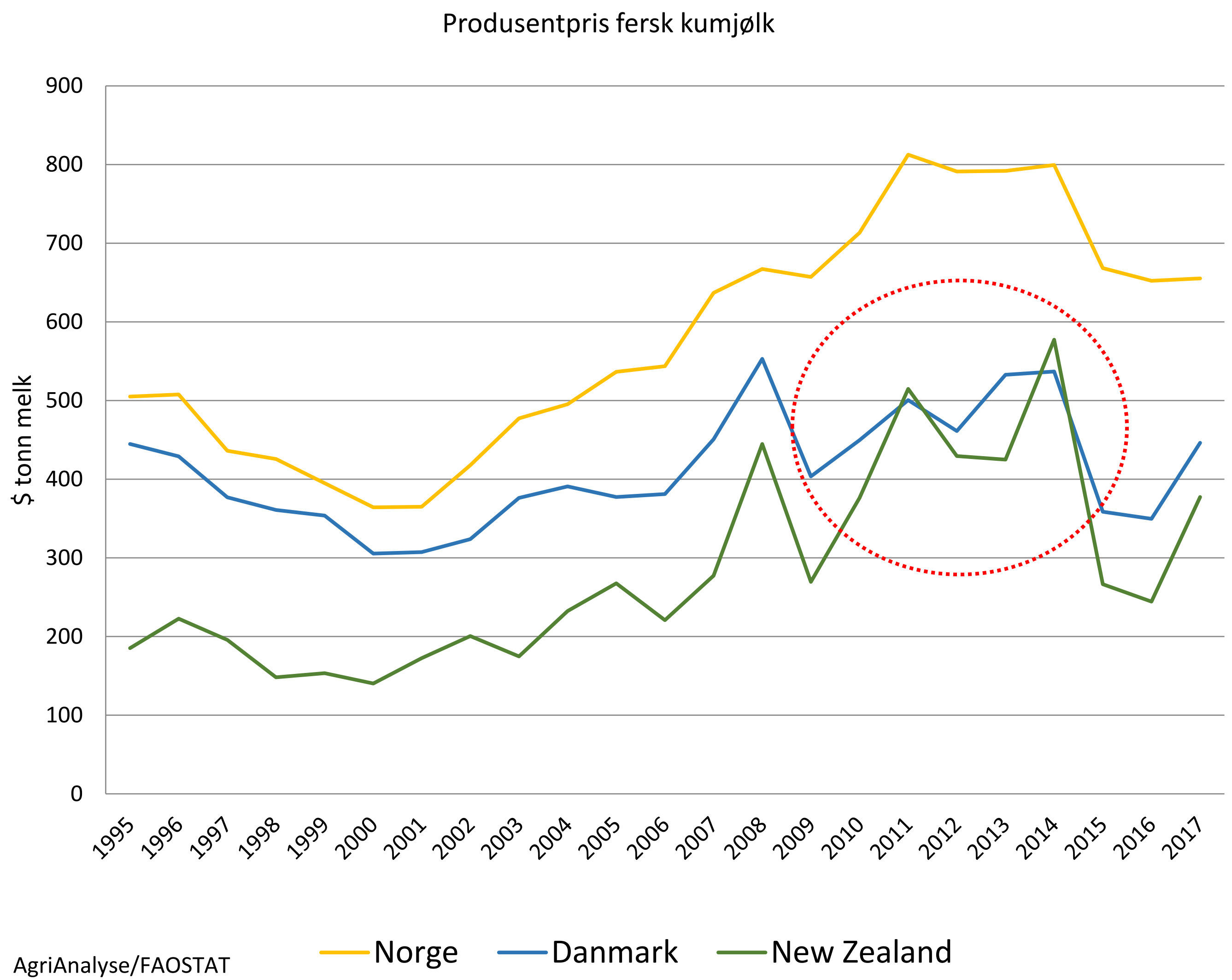
Utviklinga i utgiftene til CAP etter støttetype 1980–2020



Dette er stønad frå CAP, men gjennom pillar 2 bygdeutvikling kan det nyttast nasjonale overføringar i tillegg.

AGRI ANALYSE

Prisutvikling – Pre og Post Agenda 2000



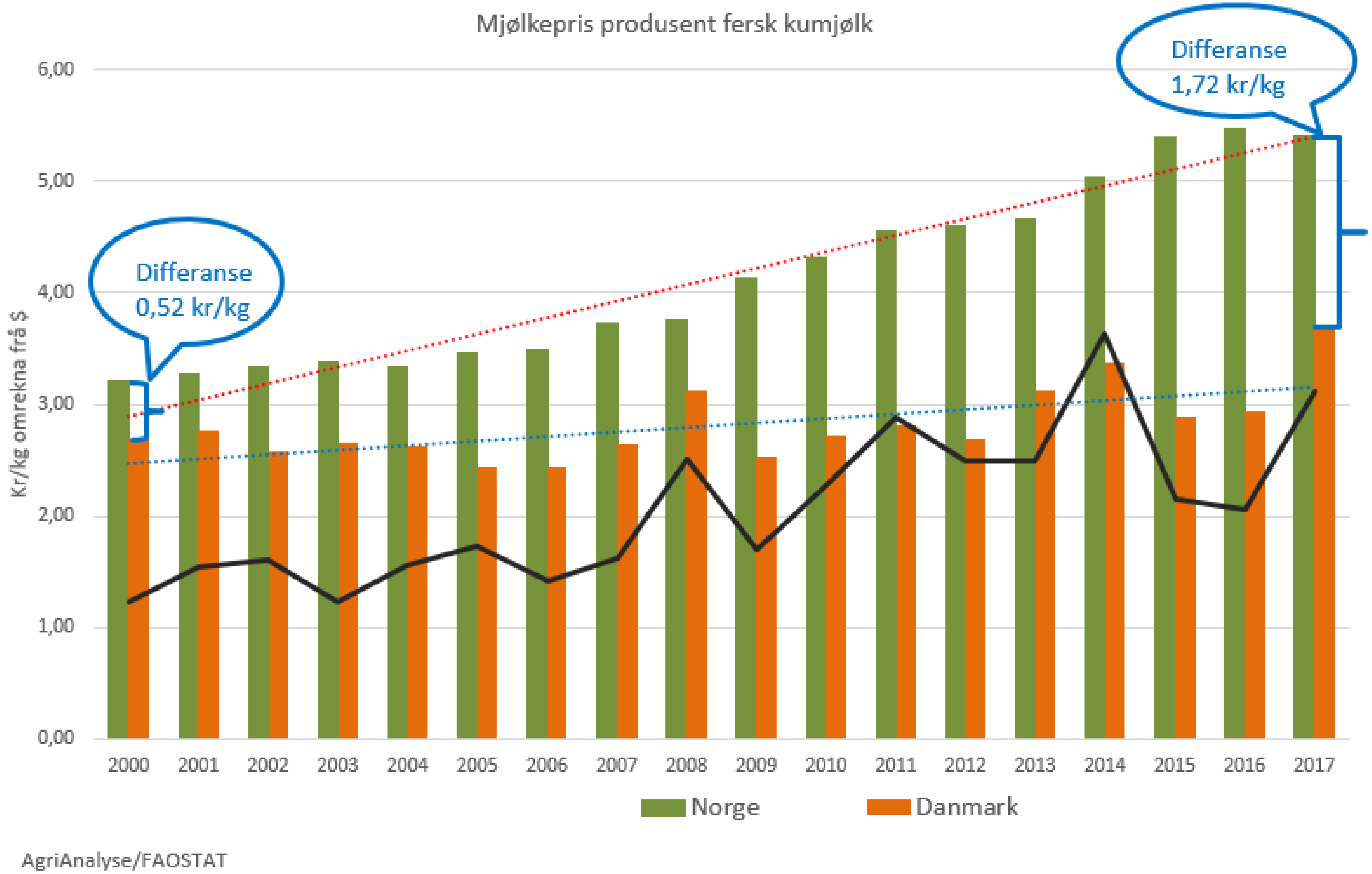
AgriAnalyse/FAOSTAT

I 1994 fekk dansk bonde ≈2,30 kr/kg for mjølka – bonden i New Zealand ≈ 1 kr/kg

I 2012 fekk båe ≈ 2,60 kr/kg

AGRi ANALYSE

EU reduserte råvareprisar – Norsk tollvern vert svekka



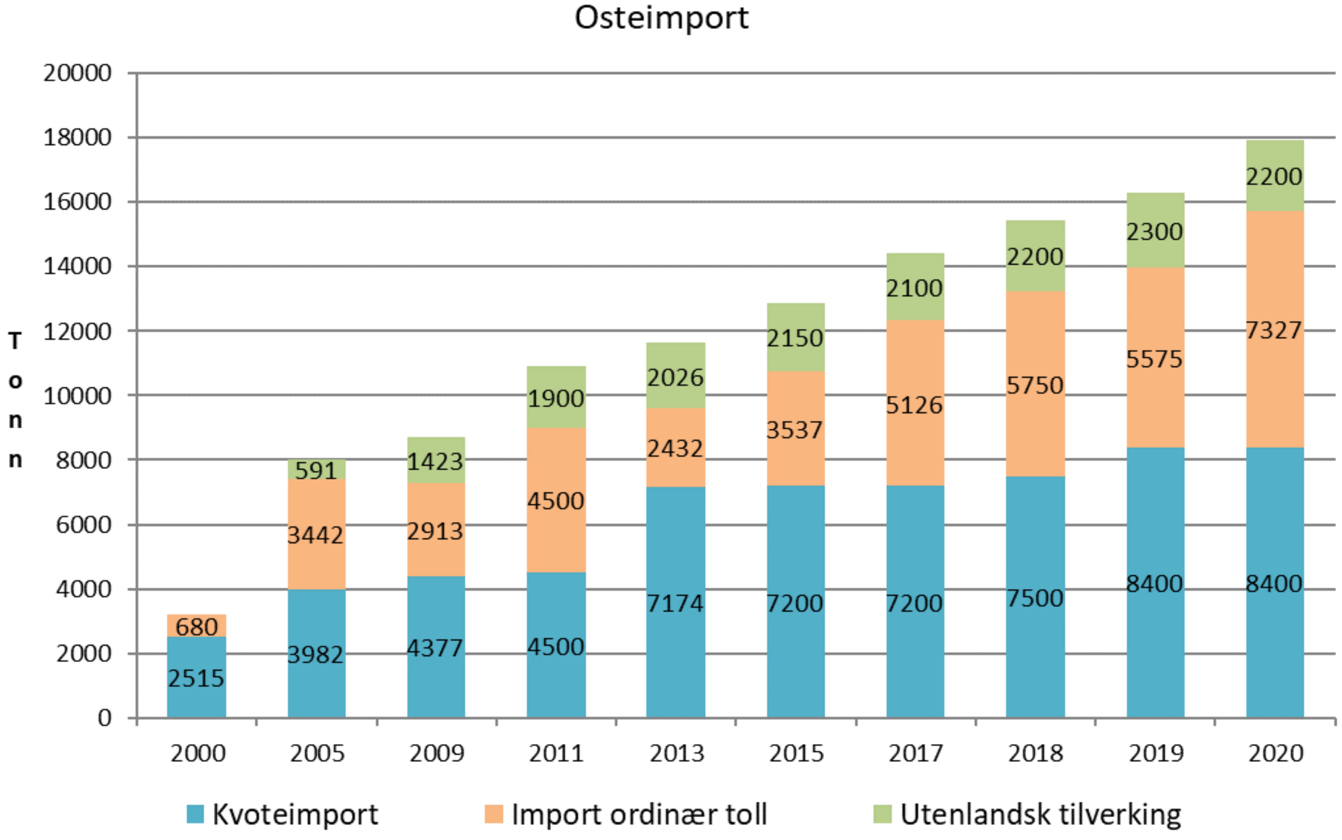
** FAO oppgir prisane i US-dollar. Årleg norsk valutakurs 2000- 2017 frå Norges Bank er brukt i omrekninga frå dollar til kroner.*

AGRi ANALYSE

Import av ost til Noreg (HS: 04.06)

(Fordelt på EU-ostekvote, ordinærtoll og utanlandsk tilverking)

- Importen av ost har auka år for år på heile 2000-tallet.
- Ostekvoten til EU auka knappe 6000 tonn i Artikkel 19-avtaler. Importen til ordinærtoll har auka med dryge 6000 tonn. I tillegg import av ost gjennom utanlandsk tilverking etablert seg med eit årleg volum på dryge 2 000 tonn.
- I tillegg til veksten i import av ost, er det også import av meieriprodukt i RÅK. Produkt som smaksett yoghurt, drikkeprodukt som sjokolademjølk, samt ost i fleire RÅK-produkt, som pastaprodukt, pizza og pai.

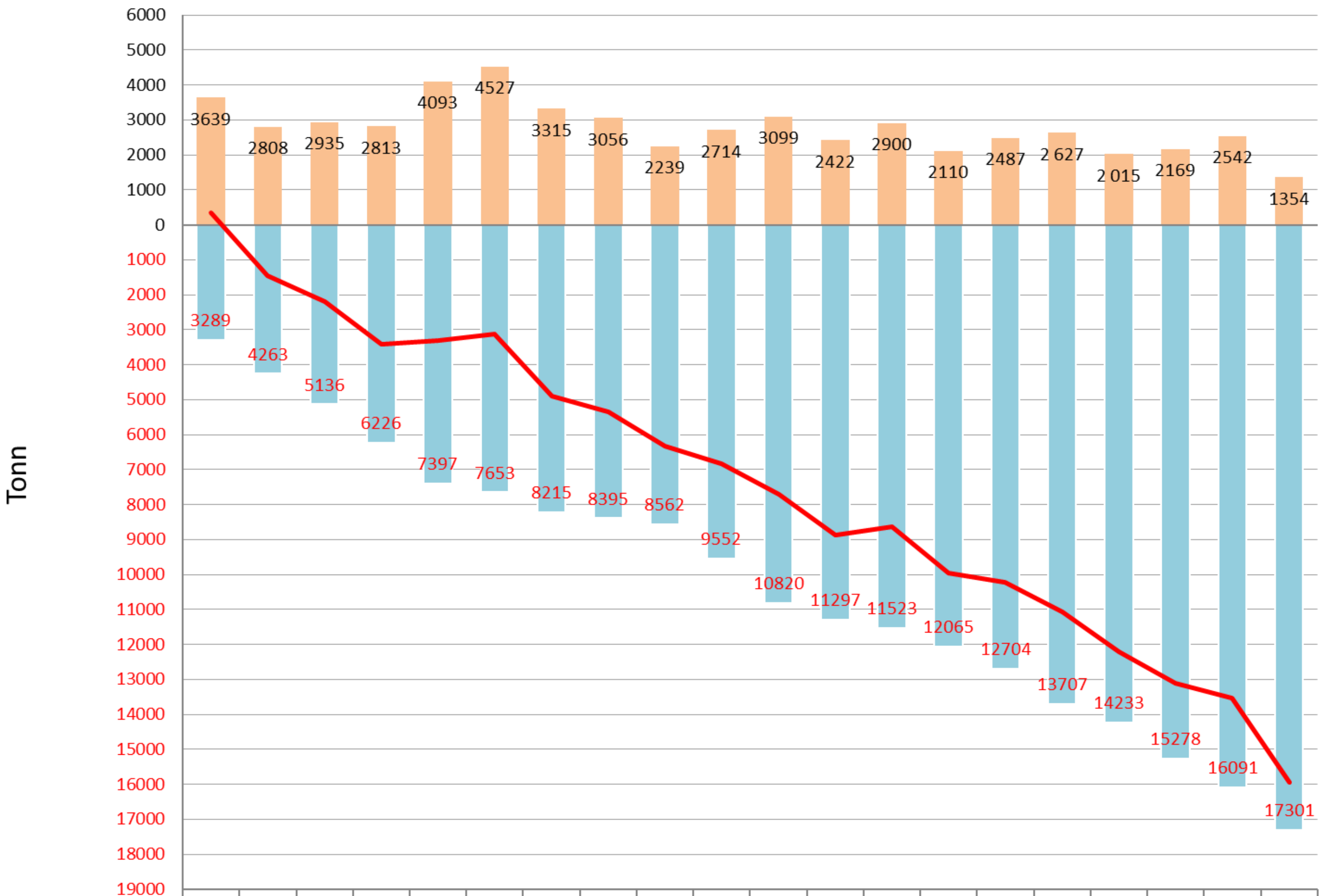


AgriAnalyse/Landbruksdirektoratet/SSB

- Norsk eksport av ost var 7 878 tonn i 2020.
  - 17 301 av totalt 17 927 tonn importert ost i 2020 kom frå EU
  - EFTA har ein ostekvote på 200 tonn, og 143 tonn vart importert frå Sveits i 2020

AGRI ANALYSE

Samhandelen på ost med EU



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eksportvolum frå Noreg til EU	3639	2808	2935	2813	4093	4527	3315	3056	2239	2714	3099	2422	2900	2110	2487	2 627	2 015	2169	2542	1354
Importvolum til Noreg frå EU	3289	4263	5136	6226	7397	7653	8215	8395	8562	9552	10820	11297	11523	12065	12704	13707	14233	15278	16091	17301
Handelsbalanse	350	1455	2201	3413	3304	3126	4900	5339	6323	6838	7721	8875	8623	9955	10217	11080	12218	13109	13549	15947

AgriAnalyse/Landbruksdirektoratet/SSB

Kan sjå ut som svekking av importvernet skjer uavhengig av kven som har regjeringsmakta - Artikkel 19

- **Raudgrøne (Prop. 62 S (2010–2011))**
  - Ostekvoten auka frå 4500 til 7200 tonn
  - Innførte importkvotar til Noreg frå EU på storfekjøt (900 tonn), fjørfekjøt (800 tonn) og svinekjøt (600 tonn)
  - Etablerte nye og auka kvotar innanfor grønsaker, poteter, frukt og bær.
  - ”Andre konsesjonar»: Innførte nulltoll på ei lang rekkje produkt, omtala som varer med ”lav toll” 186 varelinjer (om lag 14 prosent av alle norske landbruksprodukt)

- **Blåblå (Prop. 115 S (2016-2017))**
  - Ostekvoten med 7 200 til 8 400 tonn
  - Storfekvoten auka med 1 600 tonn
  - Ribbekvote på 300 tonn
  - Begrensa auke på eksisterende kvoter for nokre produkter (kylling, skinke, pølse, andebryst (600 tonn)), samt på salat til industri, grønne potteplanter

Og raudgrøne starta ny forhandlingsrunde, som enda i Artikkel 19 avtala til dei Blåblå

Mitt syn: Posisjon og opposisjon i politikken kring tollvernet harmoniserer lite. Tollvernet har vorte uthula av ALLE parti som har delteke i ei regjering på 2000-talet.

AGRI ANALYSE

I WTO:

Hvor både spesifikk [krone] og ad valorem [prosent] tollsats er angitt, vil man benytte den sats som til enhver tid er høyest

(Særskilt vedlegg nr.1 til St. prp. nr. 65 (1993-94)).

Den berømte prosenttollen på ost

Før endring

N				
04.06	**Ost og ostemasse.**			
	- fersk (ulagret) ost, herunder mysost og ostemasse:			
.1001	- - mysost	24,68	SACU: 22,21	kg
.1009	- - annen	24,68	SACU: 22,21	kg
.2000	- revet ost eller ostepulver, alle slag	28,24	SACU: 25,42	kg
.3000	- smelteost, ikke revet eller som ostepulver	28,04	SACU: 25,24	kg
	- blåmuggost og annen ost som inneholder marmorering som er fremstilt med *Penicillium roqueforti*:			
.4001	- - roquefort	27,15	SACU: 24,43	kg
.4005	- - gorgonzola	27,15	SACU: 24,43	kg
	- - annen:			
.4008	- - - upasteurisert	27,15	SACU: 24,43	kg
.4009	- - - ellers	27,15	SACU: 24,43	kg
	- annen ost:			
.9030	- - fetaost og fetaliknende oster	27,15	SACU: 24,43	kg
	- - hvitmuggost:			
.9082	- - - camembert	27,15	SACU: 24,43	kg
.9084	- - - brie	27,15	SACU: 24,43	kg
.9089	- - - annen	27,15	SACU: 24,43	kg
	- - ellers:			
.9091	- - - upasteurisert	27,15	SACU: 24,43	kg
.9099	- - - annen	27,15	SACU: 24,43	kg

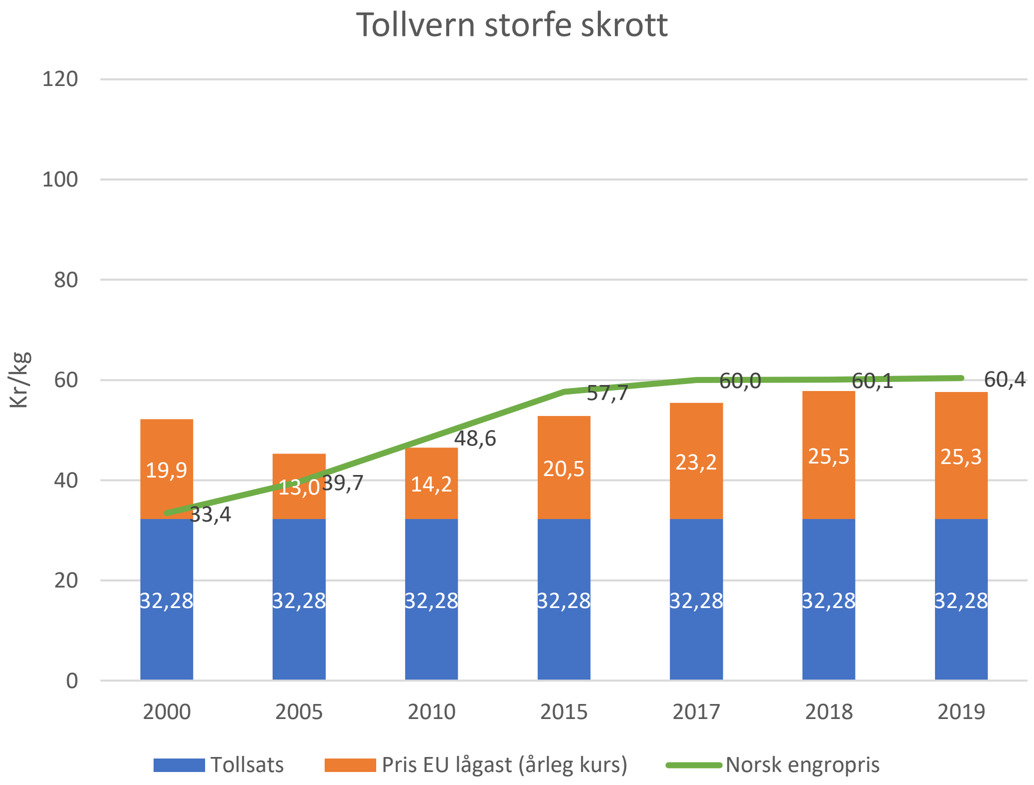
Etter endring

TKV 017

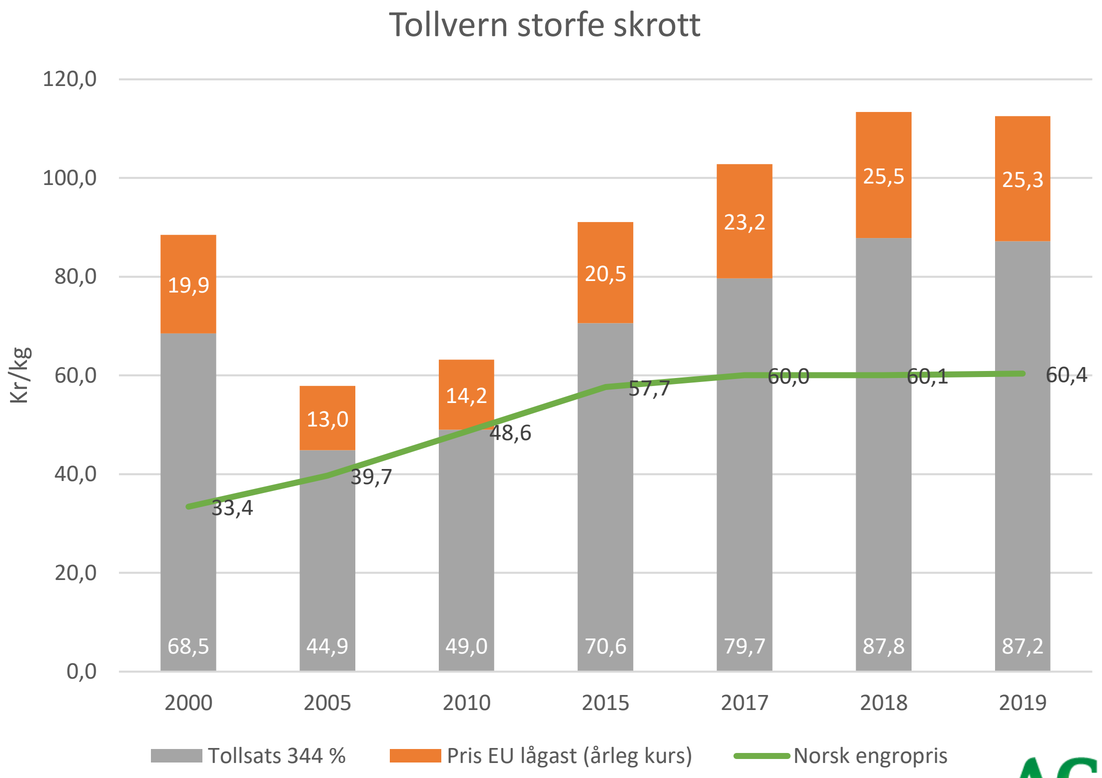
N				
04.06	**Ost og ostemasse.**			
	- fersk (ulagret) ost, herunder mysost og ostemasse:			
.1001	- - mysost	24,68	SACU: 22,21	kg
.1009	- - annen	24,68	SACU: 22,21	kg
.2000	- revet ost eller ostepulver, alle slag	28,24	SACU: 25,42	kg
.3000	- smelteost, ikke revet eller som ostepulver	28,04	SACU: 25,24	kg
	- blåmuggost og annen ost som inneholder marmorering som er fremstilt med *Penicillium roqueforti*:			
.4001	- - roquefort	27,15	SACU: 24,43	kg
.4005	- - gorgonzola	27,15	SACU: 24,43	kg
	- - annen:			
.4008	- - - upasteurisert	27,15	SACU: 24,43	kg
.4009	- - - ellers	27,15	SACU: 24,43	kg
	- annen ost:			
.9030	- - fetaost og fetaliknende oster	27,15	SACU: 24,43	kg
	- - hvitmuggost:			
.9082	- - - camembert	27,15	SACU: 24,43	kg
.9084	- - - brie	27,15	SACU: 24,43	kg
.9089	- - - annen	27,15	SACU: 24,43	kg
	- - ellers:			
.9092	- - - Appenzeller, Beaufort, Comté, Gamle Ole, Grana Padano, Gruyère, Le Vieux Pané, Morbier, Munster, Parmigiano Reggiano, Queso Manchego, Pecorino, Saint Albray, Västerbotten	27,15	SACU: 24,43	kg
.9097	- - - annen, upasteurisert	277 %	SACU: 249 %	kg
.9098	- - - annen	277 %	SACU: 249 %	kg

Ein illustrasjon storfe – skrott (HS 0201/0202: 1000 og 2001) og tollvern

Tollsats kroner (32,28) på storfe skrott som Noreg praktiserer og lågaste notifisert EU-pris frå EU på skrott



Prosenttoll (344 %) som Noreg kan nytte på storfe skrott og lågaste notifisert EU-pris



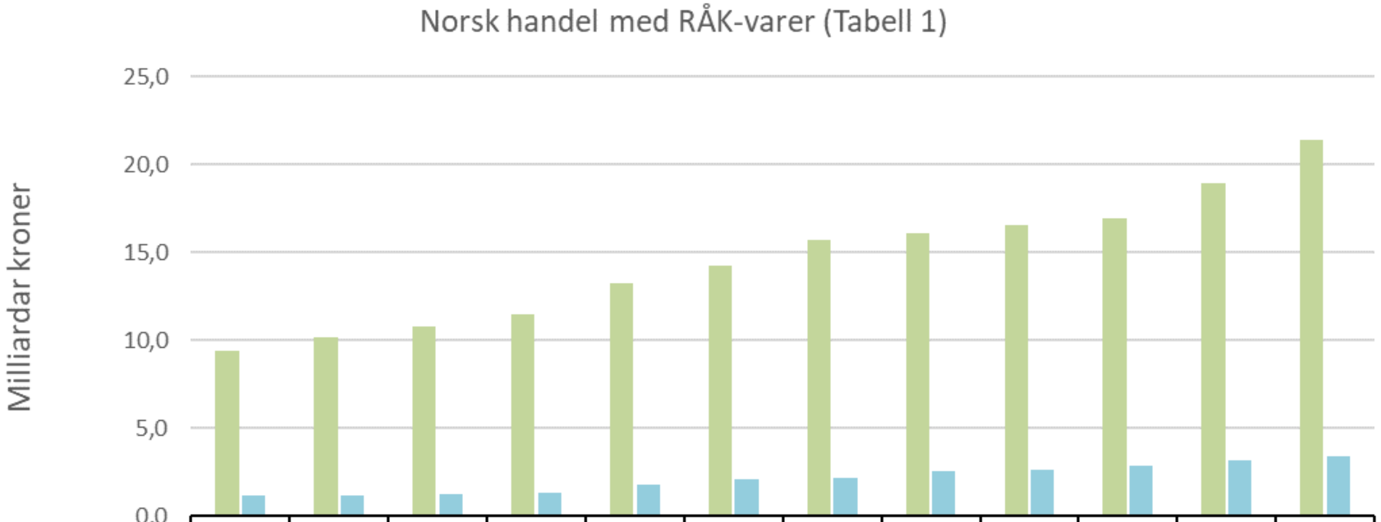
AGRI ANALYSE

RÅK

Protokoll 3 i EØS-avtala gjeld definerte industrielt tilverka landbruksvarer. Varene inngår i den frie vareflyten, men med utjamning av råvareprisforskjellen mellom land (RÅK-ordning). RÅK-ordninga har som mål:

✓ Sikre avsetjinga av innlandske råvarer frå eige jordbruk.
✓ Legge til rette for konkurranse i industrileddet, utan at ein skal konkurrere på råvareprisen.

→ Verkemidla for å utjamne ulik råvarepris er å gi full kompensasjon til matindustrien for ulik råvarepris gjennom toll, prisnedskriving og eksportrestitusjon (eksportstøtta vert avvikla frå 2021).



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RÅK-import	9,4	10,1	10,8	11,5	13,3	14,3	15,7	16,1	16,6	16,9	19,0	21,4
RÅK-eksport	1,2	1,1	1,2	1,3	1,8	2,1	2,2	2,6	2,6	2,9	3,2	3,4

RÅK-import RÅK-eksport

AgriAnalyse/Landbruksdirektoratet/SSB

RÅK – Eit døme

Produkt	Varenummer i tolltariffane	Ordinærtoll (bunden) i kr	Tredjelandstoll praktisert	GSP-toll i kr	EØS/EFTA-RÅK toll i kr	FTA-RÅK toll i kr
Yoghurt med innhald av smaksstoff	04.03.10.91	20,54	5,87	5,87	3,10	3,10
Flatbrød	19.05.9032	10,26	9,33	4,15	2,75	2,75

AGRI ANALYSE

Mest utfordringar – litt moglegheiter

- Generelt bruke handlingsrommet i WTO, men dette er ofte avgrensa utifrå bindingar gjennom EØS og frihandelsavtaler
- Krone til prosenttoll er eit bra tiltak på ein del produkt – men på langt nær noko universalløysning
- Bør ikkje gi fleire innrømmingar gjennom FTA, og spesielt ikkje til EU gjennom Artikkel 19 og protokoll 3
- Frihandelsavtaler: mange bekkar små gjer ei stor å
- Full kompensasjon for ulik råvareprisar for RÅK-varer til matindustrien
- Styrka tollvern gir ikkje nødvendigvis stort rom for auka råvareprisar – men det vil styrke avsetjinga for norske råvarer og redusere presset på jordbruket i eigen heimemarknad

AGRI ANALYSE

Takk for meg.
-
Spørsmål?
AGRI ANALYSE