



Stortingets utredningsseksjon

Til:

Dato: 9. september 2019

Utredet:

Oppdragsnr: 2019297

EØS-avtalen og handel med landbruksvarer mellom Norge og EU

OPPDRAG

Handel med landbruksvarer er som hovedregel ikke del av EØS-avtalen, men med utgangspunkt i artikkel 19 er det en del unntak. Ut fra artikkel 19 er det i flere omganger inngått avtaler med EU om betydelige tollfrie kvoter. Importen av landbruksvarer fra EU har økt kraftig siden 1990-tallet. EØS-avtalens artikkel 19 lyder:

«1. Avtalepartene skal undersøke de vanskeligheter som måtte oppstå i handelen med landbruksvarer, og skal bestrebe seg på å finne egnede løsninger. 2. Avtalepartene skal fortsette sine bestrebelser med sikte på en gradvis liberalisering av handelen med landbruksvarer. 3. For dette formål vil avtalepartene innen utgangen av 1993 og senere med to års mellomrom gjennomgå vilkårene for handelen med landbruksvarer. 4. I lys av resultatene av gjennomgåelsene, innenfor rammen av dens enkeltes landbrukspolitikk og under hensyntagen til resultatene av Uruguay-runden vil avtalepartene innenfor rammen av denne avtale avgjøre videre reduksjoner av enhver form for handelshindringer innen landbrukssektoren, på preferansebasis, bilateral eller multilateral basis og på gjensidig fordelaktig basis, herunder handelshindringer som følger av statlige handelsmonopoler i landbrukssektoren.»

Vi ber utredningsseksjonen:

- 1) Beskrive de handelsliberaliseringene som er gjort mellom Norge og EU gjennom avtaler etter artikkel 19-forhandlinger.
- 2) Beskrive handelsutviklingen for landbruksvarer mellom Norge og EU siden 1990.
- 3) Vurdere hvordan det økende handelsunderskuddet påvirker landbruksproduksjon i Norge på de berørte sektorene.
- 4) Vurdere hvorvidt utviklingen er i tråd med EØS-avtalens artikkel 19s intensjoner om gjensidig fordelaktig basis og at endringer skal være «innenfor rammen» av nasjonal landbrukspolitikk.



INNHold

1	Utvidet handel med landbruksvarer etter EØS-avtalens artikkel 19	2
1.1	Bakgrunn.....	2
1.2	Meierivarer	3
1.3	Kjøttprodukter.....	4
1.4	Grønnsaker, kraftfôrråvarer, blomster og planter	5
1.5	Andre kvoter.....	6
1.6	Andre konsesjoner.....	6
2	Utviklingen i handel med landbruksvarer mellom Norge og EU.....	6
3	Hvordan påvirker det økende handelsunderskuddet landbruksproduksjon i Norge?.....	8
4	Er utviklingen i tråd med EØS-avtalens artikkel 19s intensjoner om gjensidig fordelaktig basis og at endringer skal være «innenfor rammen» av nasjonal landbrukspolitikk.....	9
4.1	Tolkning av artikkel 19.....	9
4.2	Ubalansert utvikling i handelen med landbruksvarer	11

1 Utvidet handel med landbruksvarer etter EØS-avtalens artikkel 19

1.1 Bakgrunn

I henhold til EØS-avtalens artikkel 19 skal Norge og EU med to års mellomrom gjennomgå vilkårene for handelen med basis landbruksvarer (melk, kjøtt, grønnsaker mv.) med sikte på en gradvis liberalisering. Forhandlingene skal i henhold til artikkel 19 skje innenfor rammen av partenes respektive landbrukspolitikk, og videre reduksjoner av handelshindringer skal skje på gjensidig fordelaktig basis.

Etter at EØS-avtalen trådte i kraft i 1993 er det inngått tre artikkel 19-avtaler mellom Norge og EU. Den første avtalen med virkning fra 1. juli 2003, ([Innst. S. nr. 286 \(2002–2003\)](#) og [St.prp. nr. 71 \(2002–2003\)](#)) og den andre med virkning fra 1. januar 2012 ([Innst. 290 S \(2010–2011\)](#) og [Prop. 62 S \(2010–2011\)](#)). Gjeldende avtale ble ferdigforhandlet i 2017 og iverksatt fra 1. oktober 2018¹ ([Innst. 336 \(2016–2017\)](#) og [Prop. 115 S \(2016–2017\)](#)).

I det følgende gjengir vi hovedtrekkene i forhandlingsresultatene slik de er fremlagt i regjeringens proposisjoner til Stortinget og vedtatt av Stortinget. Avtalene i uoffisiell norsk oversettelse følger som trykt vedlegg til proposisjonene.

¹ [Prop. 1 S \(2018–2019\)](#) Landbruks- og matdepartementet, s. 66, [Landbruksdirektoratet](#) og Landbruks- og matdepartementet (nyhet 5. juli 2018), [Iverksettelse av artikkel 19-avtalen med EU](#)

1.2 Meierivarer

Handel med ost er en sentral del av artikkel 19- avtalene. Den opprinnelige osteavtalen med EU omfattet et importkvantum til Norge på 2 560 tonn med en tollsats på kr 1,20 per kg.

I den første avtalen ble ostekvoten økt med 1 440 tonn til 4 000 tonn, og hele kvoten ble gjort tollfri.² Avtalen tok utgangspunkt i historiske importrettigheter som grunnlag for videre fordeling av importrettigheter innenfor den nye ostekvoten. Samtidig forutsatte avtalen at utvidelsen av ostekvoten skulle åpne for nye importører. Avtalen forutsatte videre at begrensningene i gjeldende osteavtale om fordeling mellom myke og harde oster (80 pst./20 pst.) og godkjente oster for import (ostelista) ble videreført for et kvantum tilsvarende den gjeldende historiske fordelingen.

Tilsvarende ble Norges kvote for eksport av ost til EU økt fra 2 716 tonn til 4 000 tonn. Fra en tollsats på 4,98 kroner per kg., ble hele kvoten med dette gjort tollfri. Innenfor eksportkvoten ble 533 tonn forbeholdt brunost og andre ferske oster, mens resterende 3 467 tonn skulle nyttes til eksport av harde oster som Jarlsberg, Edamer og Gouda.

Endringer i perioden

I 2006 ble det ført forhandlinger om endringer i importkvoten av ost fra EU til Norge. Den ble fra 1. november 2006 økt fra 4 000 tonn til 4 500 tonn på årsbasis.³ Samtidig ble den norske eksportkvoten på 4 000 tonn til EU gjort mer fleksibel i forholdet mellom fersk ost og hard ost.⁴

I den andre avtalen ble kvantumet i osteavtalen økt med ytterligere 2 700 tonn til 7 200 tonn for import fra EU. Tilsvarende ble det satt en kvote inn til EU på 7 200 tonn norsk ost.⁵ Kvotene var tollfrie. Importstatistikk viste at det i 2009 ble importert om lag 2 700 tonn ost med ordinær toll. Det økte kvantumet tilsvarte dermed langt på vei kvantumet som ble importert med ordinær toll. Det var enighet om at gjeldende administrering av importkvantumet på 4 500 tonn ble videreført til 2013. Deretter skulle systemet erstattes av et nytt importsystem. Av kvoten ble 2 700 fordelt på auksjon, mens 4 500 tonn ble fordelt etter søknad basert på historisk import. Begrensninger med osteliste mv. ble avvirket.

Gjeldende avtale innebærer at importkvoten for ost har økt med 1 200 tonn til 8 400 tonn.

Stortinget har vedtatt å fase ut eksportsubsidiene for landbruksvarer innen utgangen av 2020. Utfasingen vil særlig få konsekvenser for norsk melkeproduksjon, da vedtaket innebærer utfasing av støtten til merkevareeksport av ost.

² På den tiden tilsvarte et importkvantum på 4 000 tonn 6 pst. av norsk osteforbruk. Importstatistikken viste at i 2002 var importen av ost til Norge med ordinær toll om lag 1 000 tonn.

³ Bakgrunnen for endringen i ostekvantum inn til Norge var innskjerping i Tollvesenets kontroll av ost i lake. Den tollbare vekten av ost i lake skal også inneholde laken. Denne innskjerpingen førte i 2005 til en betydelig økning i samlet og registrert importkvantum ved at laken ble regnet med. For å kompensere eksportørene for denne endringen ble ostekvoten inn til Norge utvidet til 4500 tonn.

⁴ [St.prp. nr. 77 \(2006–2007\)](#), s. 38.

⁵ I Prop. 62 S (2010–2011) ble det vist til at et importkvantum på 7 200 tonn tilsvarte om lag 10 pst. av norsk osteforbruk, som igjen tilsvarte om lag 75 mill. liter melk, eller 5 pst. av norsk melkeproduksjon.

For meierivarer har Norge fått kvoter inn til EU på mysepulver (totalt 4 400 tonn) og høyproteinkonsentrat av myse (500 tonn). Dette er produkter der Norge hadde eksisterende eksport, både til EU og til andre land. Ostekvoten inn til EU er ikke økt i den siste avtalen. Av kvoten på 7 200 tonn ble 30 pst. utnyttet i 2017, jf. [Prop. 115 S \(2016–2017\)](#). Det er forventet av bortfall av eksportsubsidiene for ost vil gi lavere utnyttelse.⁶

1.3 Kjøttprodukter

Den første avtalen innebar gjensidige tollfrie kvoter på til sammen 800 tonn. Dette utgjorde under 1 pst. av norsk kjøttforbruk. EU fikk tollfrie kvoter på svinelever, skinker, pølser og kjøttboller. For flere av disse produktene var det allerede import til Norge med ordinær toll. Tilsvarende fikk Norge tollfrie kvoter inn til EU på lammekjøtt, spekemat og spekepølser. Dette var produkter med noe eksport, eller som ble vurdert å ha eksportpotensial.

I tilknytning til avtalene ble tollsatsene på de norske minimumskvotene i WTO for storfekjøtt, svinekjøtt, kylling, kalkun, and, smør og egg satt ned med 25 pst. Dette var importkvoter som i hovedsak ble utnyttet, og som kom alle stater til gode. Importstatistikk viste at det i hovedsak var EU som utnyttet WTO-kvotene for import til Norge.

I den andre avtalen ble det etablert importkvoter på 900 tonn storfekjøtt, 800 tonn fjørfekjøtt og 600 tonn svinekjøtt. Dette var midlertidige kvoter som ville bli en del av en eventuell ny WTO-avtale ved at nevnte kvantum vil inngå i kvoter som ville bli åpnet for alle land. Kvotene gjaldt for hele/halve/kvarte slakt, ikke for beinfritt kjøtt som er de mest verdifulle delene av slaktet. I tillegg ble eksisterende kvoter økt med 700 tonn. Det ble også opprettet en ny kvote for andebryst med 100 tonn. Samlet kvoteøkning inn til Norge utgjorde 3 100 tonn.

Gjeldende avtale innebærer en økning i importkvoten for storfekjøtt på 1 600 tonn. Storfekjøttkvoten gjelder for hele/halve/kvarte slakt, og ikke for beinfritt kjøtt som biffer og fileter. Regjeringen begrunner kvoteøkningen med at norsk produksjon av storfekjøtt over tid har vært lavere enn etterspørselen. I 2016 var det samlede underskuddet av storfekjøtt på mer enn 15 600 tonn, etter import gjennom allerede eksisterende kvoter.⁷

Videre er det åpnet en ny importkvote for svineribbe på 300 tonn. I perioden 2010 til 2015 ble tollsatsen på svineribbe satt ned før jul for å supplere det norske markedet med ribbe som følge av underskudd i det norske markedet. I 2016 ga ekstraordinære tiltak i kjøttindustrien økt tilførsel av norsk ribbe. Dette var tiltak som forutsatte bruk av eksportsubsidier. Eksportsubsidier for svinekjøtt vil bli avviklet innen utgangen av 2020. Ribbekvoten har en tollsats på 15 kroner per kg, og vil kun gjelde import i desember.

Importkvotene for hhv. skinker og pølser er økt med 200 tonn, det samme som i de foregående artikkel 19-rundene. Skinkekvotens vareomfang er utvidet til å omfatte også utbeinet og skåret skinke. Dette skal hindre uønsket tilpasning der hel skinke importeres innenfor kvoten, for deretter å sendes tilbake til utlandet for oppskjæring innenfor ordningen med utenlands bearbeiding av landbruksvarer. Avtalen innebærer også økninger i importkvoten for kyllingkjøtt

⁶ [Prop. 115 S \(2016–2017\)](#)

⁷ [Prop. 115 S \(2016–2017\)](#)

(150 tonn) og ferske andebryst (100 tonn). Samlet økning i kvoter for kjøttprodukter inn til Norge utgjør 2 550 tonn.

EU åpner tollfrie kvoter for 700 tonn fjørfekjøtt (vinger, klubber m.m.) der kjøttindustrien kan ha eksportbehov. EU etablerer også en ny tollfri kvote for tilberedt eller konservert kjøtt på 300 tonn. Videre vil EU slå sammen de eksisterende kvotene på kjøtt av sau/lam og saltet/røkt/tørket kjøtt til en ny tollfri kvote på totalt 500 tonn slik at kvoten blir mer fleksibel for norske eksportører.

1.4 Grønnsaker, kraftfôrråvarer, blomster og planter

I den første avtalen ble EU gitt tollfrihet for om lag 70 pst. av tollposisjonene for grønne planter og blomster og en tollfri importkvote på til sammen 8 mill. kroner for plen og grønne planter. For produkter av størst økonomisk betydning for norsk gartneri ble eksisterende tollsatser opprettholdt.

Avtalen innebar økte tollfrie kvoter inn til EU for moreller og jordbær, og en ny tollfri kvote for salater. EU fikk tilsvarende tollfrie kvoter for import av jordbær og salater. Videre fikk Norge årlige tollkvoter for rota stiklinger og stauder tilsvarende 5 mill. kroner og tollfrihet for en rekke unglanter der Norge har særlige kvalitetsfortrinn med hensyn til sykdomsfrihet.

I avtalen fra 2012 ble det opprettet noen nye eller økte kvoter inn til Norge av hensyn til norsk næringsmiddelindustri. Dette gjaldt 400 tonn isbergsalat (for perioden 1. mars til 31. mai), 300 tonn frosne jordbær, 3 000 tonn potetråvarer til snacksproduksjon, 150 tonn solbærsaft/solbærkonsentrat og 200 tonn blåbærkonsentrat. I tillegg kom en økning i kvoten for epleaft/eplekonsentrat med 1 000 tonn. Videre ble det åpnet en ny kvote for tidligpoteter med 2 500 tonn før norsk sesong. Dette er kvoter som dekker eksisterende eksport uten at det fortrenger norsk produksjon.

Inn til EU ble det åpnet en ny kvote på 400 tonn bringebær. I tillegg ble importperioden utvidet for søtkirsebær, herunder moreller. Det ble også åpnet en ny kvote inn til EU for 200 tonn potetchips.

I gjeldende avtale er kvoten for isbergsalat økt med 100 tonn til 500 tonn. Importkvoten skal fortsatt være forbeholdt bruk i industrien. For blomster og planter innebærer avtalen at importkvoten for blomstrende potteplanter har økt med 12 mill. kroner til 20 mill. kroner. Videre har importkvoten for grønne potteplanter økt med 3 mill. kroner.

Norge har fått en tollfri kvote på 500 000 euro for eksport av enkelte avskårne blomster, der norske klimatiske forhold tilsier at Norge i perioder kan ha komparative fortrinn på det europeiske markedet. For kraftfôrråvarer er importkvoten for mais til dyrefôr fra EU økt med 5 000 tonn til totalt 15 000 tonn. Denne økningen vil medføre at de nasjonalt fastsatte importkvotene for råvarer til kraftfôr reduseres tilsvarende, og økningen vil således ikke komme til fortrenge for norsk produsert korn. Den nye avtalen innebærer også tollfrihet inn til EU for noen råvarer til dyrefôr, der norsk eksport møtte tollsatser.⁸

⁸ [Prop. 115 S \(2016–2017\)](#)

1.5 Andre kvoter

I avtalen fra 2012 ble det gitt økte kvoter for 345 tonn svingelfrø og 100 tonn engrappfrø. Det ble opprettet nye kvoter for 5 000 tonn durumhvete, 1 000 tonn hybrid høstrug, 10 000 tonn mais og 10 000 tonn maisgryn til dyrefôr. Dette var kvoter som dekket eksisterende norsk import. Inn til EU ble det åpnet for en ny kvote på 13 000 tonn hunde- og kattemat.

1.6 Andre konsesjoner

I den første avtalen ble EU gitt andre konsesjoner som innebærer fortrinn til det norske markedet fremfor andre stater, men uten av importen skulle komme til erstatning for norsk produksjon. For noen produkter ga tollreduksjonene billigere import til fordel for norsk næringsmiddelindustri og forbrukere, for eksempel tollfrie kvoter for eplejuice, potetflak til industriformål, såfrø, høy, bacon crisp og epler (før norsk sesong). EU fikk også tollfrihet inn til Norge for 40 produkter der tollene var lav, i hovedsak for produkter som dyrkes i sydlige strøk.

I den andre avtalen ble det gitt noen tollreduksjoner inn til Norge for stiklinger og avskårne blomster, svinefett, andre agurker enn slangeagurker, eplepulp, bringebærsaft og jordbærsaft. I tillegg ble det gitt gjensidig tollfrihet på mange produkter der det var svært lav toll, dvs. under 1 krone per kg eller 30 pst. På denne listen er vegetabiliske oljer og juletrær. I alt ble det gitt tollfrihet for 186 varelinjer eller deler av varelinjer på 8-sifret nivå. Dette utgjorde knapt 14 pst. av samtlige landbruksprodukter i den norske tolltariffen.

I den nyeste avtalen er kvoten for norsk eksport av potetchips økt med 150 tonn til 350 tonn. Videre er det tollfri markedsadgang for fermenterte drikkevarer inn til EU. For slike varer har EU hatt bedre markedsadgang inn til Norge enn omvendt. For levende hester innebærer gjeldende avtale gjensidig tollfrihet.

2 Utviklingen i handel med landbruksvarer mellom Norge og EU

I 2018 ble det importert jordbruksvarer for 66,5 mrd. kroner. Dette var en økning fra året før på 4,5 prosent. Målt i mengde økte importen med 10,5 prosent fra 5 mill. tonn til 5,5 mill. tonn. Samme år ble det eksportert 1,1 mill. tonn jordbruksvarer, til en verdi av 11,2 mrd. kroner. Målt i mengde økte eksporten med 10 prosent, mens eksportverdien økte med 13 prosent.⁹ Importøkningen i 2018 skyldes i hovedsak økt import av kraftfôrråvarer, grovfôr og korn som følge av tørkesommeren.¹⁰

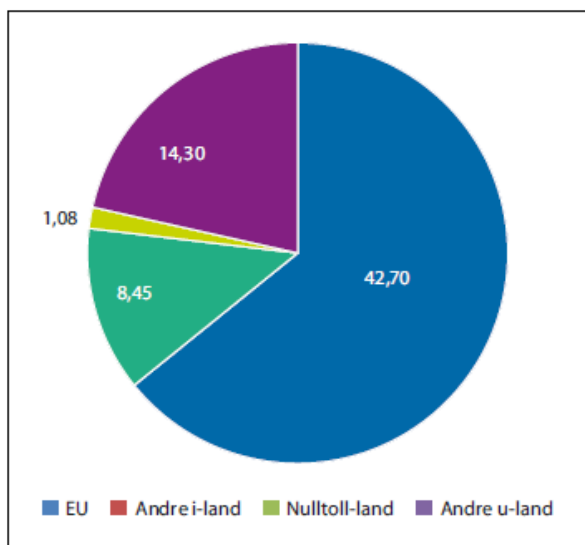
EU er Norges største handelspartnere både på import og eksport. Målt i verdi utgjør importen av landbruksvarer fra EU til Norge om lag 64 pst. av all landbruksvareimport, se figur 1. Danmark og Sverige er størst, med en samlet eksportverdi til Norge på 11,7 mrd. kroner. Om lag 23 pst. av importen kommer fra GSP-land.¹¹

⁹ Landbruksdirektoratet (2019). Omverdenen til norsk landbruk og matindustri. Rapport for 2018. Rapport nr. 2/2019

¹⁰ [Prop. 120 S \(2018-2019\)](#), s. 52

¹¹ GSP-systemet (Generalized System of Preference – generelle tollpreferanser for import av varer fra utviklingsland) er et tilbud om tollettelser som gir verdens fattigste land mulighet til å innføre sine varer til Norge tollfritt eller med redusert toll. MUL-behandling innenfor GSP-systemet innebærer toll- og kvotefri markedsadgang, mens ordinær GSP-

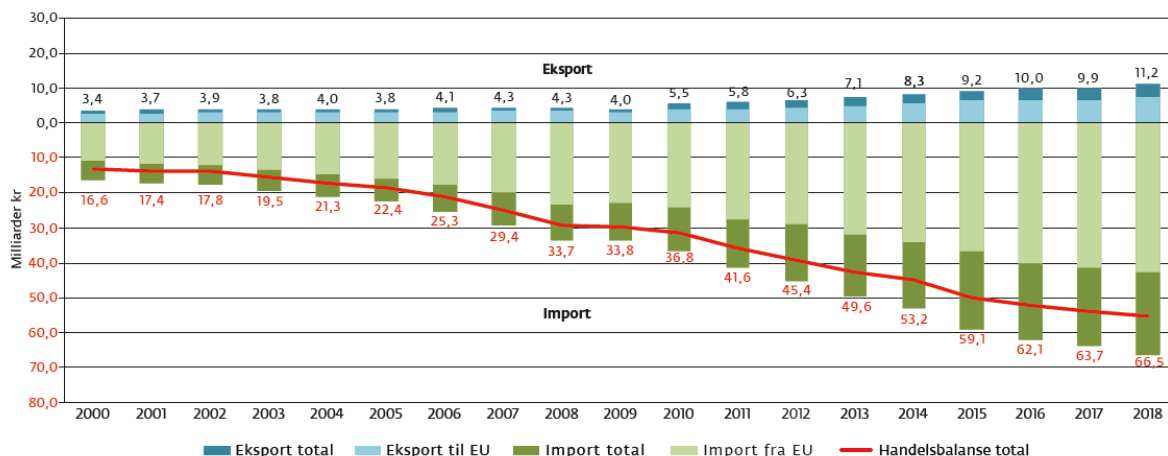
Figur 1: Import til Norge fordelt på landgruppe, mrd. kroner



Kilde: Landbruks- og matdepartementet¹²

Figur 2 viser utviklingen i handel med landbruksvarer i perioden 2000–2018, mens figur 3 viser utviklingen i perioden 1995–2005. Vi har ikke funnet en tilsvarende fremstilling av handelen for perioden før 1995.

Figur 2: Handel med landbruksvarer. 2000–2018



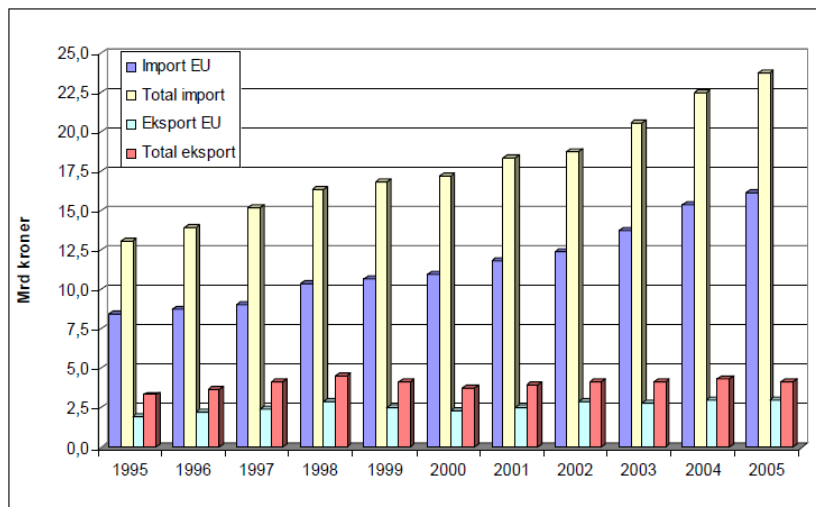
Kilde: Agri Analyse¹³

behandling innebærer noen flere restriksjoner. For mer informasjon om GSP-systemet se tollvesenets nettsider om emnet (<https://www.toll.no/no/bedrift/import/tollfrihet/gsp/>).

¹² Prop. 120 S (2018–2019), s. 53

¹³ Agri Analyse [Landbruksbarometeret 2019](#)

Figur 3: Handel med landbruksvarer 1995–2005



Kilde: Agri Analyse¹⁴

3 Hvordan påvirker det økende handelsunderskuddet landbruksproduksjon i Norge?

Det er vanskelig å vurdere de konkrete effektene av handelsliberaliseringen gjennom artikkel 19 (og protokoll 3) på norsk landbruk (og matindustri).¹⁵ Slike vurderinger vil blant annet avhenge av handelspolitisk ståsted og hvilke produkter det er snakk om.¹⁶ Markedet for jordbruksprodukter, og derved produksjonsrommet for norsk jordbruk, er avhengig av den samlede etterspørselen etter matvarer. Befolkningsutvikling, prisutvikling på norske og importkonkurrerende varer, handels- og avtalemessige forhold, innslaget av nye varetyper, endrede preferanser, kostholds- og helsemessige spørsmål, er forhold som spiller inn i denne sammenhengen og som kan gi dreininger i etterspørselen.¹⁷

Ifølge Landbruksdirektoratet utgjør det meste av jordbruksvareimporten varer som ikke kan produseres i Norge. En stor andel er råvarer til dyrefôr og fiskefôr, som soyabønner, ulike oljer av fisk samt diverse reststoffer og avfall fra næringsmiddelindustrien. I tillegg importeres en betydelig del varer til menneskelig konsum som enten ikke produseres i Norge i det hele tatt, eller kun i svært liten grad. De største gruppene her er tropiske frukter, diverse bær, vin, snus og kaffe.

Det er også stor import av råvarer til kraftfôr, men dagens tollregime gjør at importen i stor grad blir begrenset til et kvantum som er nødvendig for å supplere norsk produksjon. Kraftfôrråvarene deles inn i karbohydrat-, protein- og fettråvarer. Protein- og fettråvarer kan importeres til nedsatte tollsatser uten kvantumsbegrensninger. Karbohydratråvarene er substitutter til norsk korn. Disse

¹⁴ Torbjørn Tuft (2007). [Samhandel med landbruksvarer i lys av EØS](#), s. 9. LU-rapport nr. 6-2007

¹⁵ Protokoll 3 er en særskilt avtale inngått mellom EØS/EFTA-landene og EU om handel med bearbejdede landbruksvarer slik som pizza, yoghurt, knekkebrød og barnemat.

¹⁶ Se for eksempel Veggeland, F. (2016). Institusjonelle bindinger og interessekamp: Norges tilpasning til EU. *Internasjonal Politikk*, 74(2). <https://doi.org/10.17585/ip.v74.459>

¹⁷ Budsjettneemnda for jordbruket. [Utredning nr. 1](#), s. 21

importeres hovedsakelig innenfor kvoter som er satt ut ifra importbehov. Foretak som har kjøpt kvote får importere til nedsatte tollsats. Dersom man ønsker å importere uten å ha kvote, vil man måtte betale en høyere tollsats, og med disse tollsatsene er det dyrere å importere fôrkorn enn å kjøpe norsk. Dette gjør at det er begrenset hvor stor konkurranse norsk fôrkorn møter fra importerte råvarer.¹⁸

Norge har høy grad av selvforsyning på lagringsvarer som gulrøtter og poteter, mens vi for sesongvarer som for eksempel salat er avhengige av import gjennom vintersesongen. På grunn av klimatiske forhold er det noen varer vi ikke kan produsere i Norge og som vi er avhengige av å importere hele året. At importen av landbruksvarer for det meste består av produkter som ikke produseres i Norge, reflekteres ved at 80 pst. importeres tollfritt.¹⁹

De siste 20 årene er det WTO-forpliktelsene som i størst grad har lagt føringer for utformingen av jordbrukspolitikken, mens det i første rekke er EØS-avtalen som har medført økt konkurranse fra importerte varer.²⁰ Det er import av brød og bakverk som har størst importverdi av varer som konkurrerer med norskproduserte jordbruksvarer,²¹ mens frukt- og grøntsektoren er den sektoren i landbruket (jord- og hagebruk) som har størst importkonkurranse.²²

Selv om også EU har fjernet handelshindringer, så har ikke norske matprodusenter så langt klart å utnytte disse i særlig grad. De bilaterale landbrukskvotene Norge har med EU er i stor grad utnyttet for import, mens eksportkvotene i liten grad blir benyttet.²³ Norge har dessuten begrensede muligheter for eksport av landbruksvarer på grunn av generelt høyt lønns- og kostnadsnivå.²⁴

4 Er utviklingen i tråd med EØS-avtalens artikkel 19s intensjoner om gjensidig fordelaktig basis og at endringer skal være «innenfor rammen» av nasjonal landbrukspolitikk

4.1 Tolkning av artikkel 19

Artikkel 19 er formulert mer som en intensjonsklausul om en gradvis økning av samhandelen med landbruksvarer, enn som noen rettslig forpliktende bestemmelse. Dette gjelder både de heller vage formuleringene av hva avtalepartene konkret skal forplikte seg til, samt på hvilken måte disse forpliktelsene skal komme til uttrykk. Hvordan artikkel 19 skal tolkes, synes derfor i stor grad overlatt til avtalepartene selv gjennom konkrete forhandlinger. Dette må også gjelde tolkningen av om avtalene som inngås skjer på gjensidig fordelaktig basis. I denne sammenheng

¹⁸ Landbruksdirektoratet (2019). Omverdenen til norsk landbruk og matindustri. Rapport for 2018. Rapport nr. 2/2019, s. 54

¹⁹ [Prop. 120 S \(2018-2019\)](#) Endringer i statsbudsjettet 2019 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2019), s. 51

²⁰ [Meld. S. 11 \(2016-2017\)](#) Endring og utvikling. En fremtidsrettet jordbruksproduksjo. S. 17

²¹ Landbruksdirektoratet (2019). Omverdenen til norsk landbruk og matindustri. Rapport for 2018. Rapport nr. 2/2019

²² Budsjettmemnda for jordbruket. [Utredning nr. 1](#), s. 27

²³ Landbruksdirektoratet (2019). Omverdenen til norsk landbruk og matindustri. Rapport for 2018. Rapport nr. 2/2019, s. 46

²⁴ [Prop. 62 S \(2010-2011\)](#)

vil Stortingets egen vurdering av vilkåret «gjensidig fordelaktig basis» også kunne skape presedens, all den tid de fremforhandlede artikkel 19-avtalene skal godkjennes av Stortinget.

Frode Veggeland (professor ved Universitetet i Oslo og seniorforsker ved NIBIO) har analysert drivkrefter bak tilpasninger til EU, med fokus på Norges handelsrelasjoner med EU på mat- og landbruksfeltet.²⁵ Ifølge Veggeland viser utviklingen siden 1994 at regjeringene uavhengig av sammensetning (politisk ståsted) har tilpasset seg relativt konfliktfritt til EU gjennom EØS-avtalen.

Ulike regjeringer vil også argumentere for at forhandlingsresultatet er i tråd med norsk landbrukspolitikk. Regjeringen Stoltenberg skrev i sin stortingsmelding om landbruket:²⁶ «Regjeringen har i internasjonale handelsforhandlinger lagt avgjørende vekt på å sikre et handlingsrom for fortsatt å kunne føre en landbrukspolitikk som ivaretar nasjonale mål for landbruket. I forhandlinger har Norge i første rekke åpnet for import av landbruksvarer der det er liten eller ingen norsk produksjon, og der import vil være fordelaktig for norsk næringsmiddelindustri gjennom rimeligere innsatsvarer og for forbrukerne gjennom økt matmangfold.»²⁷ Videre: «Regjeringen vil videreføre handel med landbruksvarer med EU, basert på Regjeringens landbrukspolitikk og landbrukets særstilling i EØS-avtalen (...)».²⁸ Det var regjeringen Stoltenberg II som fremforhandlet den andre avtalen med virkning fra 1. januar 2012. Ifølge proposisjonen ble det i forhandlingene lagt vekt på å gi konsesjoner for landbruksvarer der det allerede var import til ordinær toll, eller der næringsmiddelindustrien allerede hadde et importbehov. Videre ble det gitt konsesjoner på varer som kunne bidra til å styrke mangfoldet i det norske matmarkedet.²⁹

Ifølge Veggeland (2016) kan det synes som om norske myndigheter i 2015 hadde etablert en posisjon i artikkel 19-forhandlingene som innebar at handelsliberaliseringen overfor EU på dette området skulle «bremses». I meldingen om handelspolitikk som regjeringen Solberg la fram i mai 2015, ble det vist til at «Norge har begrensede utestående eksportinteresser til EU for landbruksvarer», og at «landbrukspolitiske hensyn tilsier at det er begrenset grunnlag for ytterligere store åpninger av det norske markedet gjennom artikkel 19-forhandlingene»³⁰

Etter at Norge og EU ble enige om gjeldende avtale, uttalte Landbruks- og matministeren at «resultatet er godt forankret i norsk landbrukspolitikk».³¹ Resultatet av de siste artikkel 19-forhandlingene «balanserer etter regjeringens syn hensynet til norsk landbruk og landbruksproduksjon på den ene siden og hensynet til norske forbrukere og mangfoldet i det norske matmarkedet på den andre siden.» Regjeringen skriver videre at den i «forhandlingene har lagt vekt på å gi konsesjoner for landbruksvarer der det allerede er import til ordinær toll, eller der det eksisterer et mer langsiktig importbehov. Videre er det også her gitt konsesjoner på

²⁵ Veggeland, F. (2016). Institusjonelle bindinger og interessekamp: Norges tilpasning til EU. *Internasjonal Politikk*, 74(2). Kan lastes ned her: <https://tidsskriftet-ip.no/index.php/intpol/article/download/459/875?inline=1>

²⁶ [Meld. St. 9 \(2011–2012\)](#) Landbruks- og matpolitikken, s. 38 og s. 77

²⁷ [Meld. St. 9 \(2011–2012\)](#) Landbruks- og matpolitikken, s. 38

²⁸ [Meld. St. 9 \(2011–2012\)](#) Landbruks- og matpolitikken, s. 77

²⁹ [Prop. 62 S \(2010–2011\)](#), s. 2

³⁰ [Meld. St. 29 \(2014–2015\)](#), s. 103

³¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-og-eu-enige-om-artikkel-19-avtale/id2548843/>

enkelte varer som kan bidra til å styrke mangfoldet i det norske matmarkedet, samtidig som hensynet til avsetningen av norske landbruksvarer er ivaretatt.»³²

4.2 Ubalansert utvikling i handelen med landbruksvarer

Selv om den norske strategien har gått ut på å balansere intensjonen om handelsliberalisering i EØS-avtalen med hensynet til å beskytte sensitive sektorer i mat- og landbrukssektoren i Norge (Veggeland 2016), viser statistikken likevel en ubalansert utvikling i handelen mellom Norge og EU. Også Agri Analyse viser i en utredning av mulighetene for å øke norsk eksport (på oppdrag av Norges Bondelag) til at handelen med artikkel 19-varer er sterkt ubalansert i favør av EU.³³ Etter Agri Analyses vurdering, er det tvilsomt om forhandlingene som er gjennomført kan sies å være i samsvar med EØS-avtalens intensjon. De viser til at EU har store kvoter til Norge som er av høy økonomisk verdi og utnyttes fullt ut, mens Norge har små kvoter av lav økonomisk verdi som vi ikke har mulighet til å utnytte.

Veggeland (2016) oppsummerer sin gjennomgang av EØS-avtalen og tilpasninger i importvernet med følgende vurdering:

«Norge har ikke hatt mye å hente med tanke på markedsadgang i forhandlingene med EU under artikkel 19 og protokoll 3. Den norske strategien har gått ut på å balansere intensjonen om handelsliberalisering i EØS-avtalen med hensynet til å beskytte sensitive sektorer i mat- og landbrukssektoren i Norge. Statistikken viser likevel en ubalansert utvikling i handelen mellom EU og Norge (Veggeland [2011](#)): mellom 1990 og 2010 skjedde en femdobling av importen av basis jordbruksvarer (artikkel 19-produkter) fra EU til Norge. Av dette hadde import av meieriprodukter en spesielt kraftig vekst – omtrent en åttedobling fra midten av 1990-tallet fram til 2010 (fra ca. 2000 til ca. 16 000 tonn). Eksporten fra Norge fikk et løft da Sverige og Finland gikk inn i EU i 1995, men har hatt svært moderat vekst etter det. Import av bearbeidede landbruksvarer under protokoll 3 (RÅK-varer) fra EU til Norge, har også hatt betydelig vekst – den ble seksdoblet fra i underkant av 50 000 tonn i 1990 til ca. 300 000 tonn i 2010. Kaker, kjeks, pizza og brødvarer var av de viktigste produktene her. Eksport av RÅK-varer fra Norge til EU gikk opp da Sverige og Finland gikk inn i EU, men har etter det faktisk blitt redusert (fra i overkant av 30 000 tonn i 1996 til i underkant av 30 000 tonn i 2010). I 2010 var dermed importen av RÅK-varer fra EU til Norge omkring tolv ganger så stor som eksporten. Det er derfor vanskelig å konkludere med at handelsliberaliseringen har skjedd på «gjensidig fordelaktig basis», slik EØS-avtalen sier. Dette er også noe av bakgrunnen for at Norges Bondelag som den største og mektigste representanten for norsk landbruk, har gått imot de framforhandlede avtalene under artikkel 19 og protokoll 3 og har ment at norske myndigheter burde ha utnyttet handlingsrommet bedre til å begrense handelsliberaliseringen og beskytte importvernet. I høringsuttalelsen til NOU 2012: 2 («Europautredningen») uttalte Norges Bondelag ([2012](#)) blant annet følgende:

«Men trass i at Noreg har ein sjølvstendig landbrukspolitik, er landbruket sterkt påverka av EØS-avtala. Dette gjeld særleg mat- og veterinærområdet, og auka import gjennom artikkel 19 (basis landbruksvarer) og protokoll 3 (bearbeidede landbruksvarer) (...) Konsekvensane av auka handel gjennom artikkel 19 og protokoll 3 må gjennomgåast meir grundig og kritisk, med sikte på å

³² [Prop. 115 S \(2016-2017\)](#), s. 2

³³ Bjørn Eidem og Hanne Eldby (2019). [Eksportsatsing i norsk jordbruk](#). Agri Analyse Rapport 1-2019, s. 25

utnytte handlingsrommet som ligg i avtala betre. Dette dreier seg til dømes om utjamning av råvareprisar i protokoll 3 og å hindre auka import med henvising til krav om gjensidigheit i artikkel 19.»

Det er vanskelig å vurdere de konkrete effektene av handelsliberalisering under artikkel 19 og protokoll 3 på norsk landbruk og matindustri. Vurderingen vil variere både med hvilket handelspolitisk ståsted man har og hvilke produkter det er snakk om. Selv om veksten i import har vært betydelig, kan ikke den totale importmengden sies å være veldig stor. Likevel har handelsliberaliseringen bidratt til reell importkonkurranse på flere områder som brødvarer, pizza, yoghurt og ost. For eksempel består ca. 10 prosent av osteforbruket i Norge i dag av importert ost. Selv om norske myndigheter har forsøkt å skjerme sensitive produkter, kan videre økt import, spesielt på sikt, legge press på konkurransevnen til enkelte norske produksjoner. Dette har betydning også for landbruksbasert matindustri som i all hovedsak baserer sin produksjon på norske råvarer, som kjøtt- og meierisektoren, der landbrukssamvirket (jf. Nortura og TINE) står sterkt. I hvilken grad norsk matindustris konkurransevne blir påvirket, vil ellers variere avhengig av produktgruppe og matbedriftenes produktportefølje (Rålm [2014](#)).

Den konkrete innretningen av de handelspolitiske rammebetingelsene har naturligvis også betydning. De fleste produksjoner i norsk landbruk har interesse av å opprettholde et sterkt importvern og unngå importøkninger av produkter som konkurrerer med norske produkter. Et sterkt importvern er også viktig for at bøndene kan ta ut høye råvarepriser og sikre egne inntekter. Et av kjernespørsmålene for matindustrien er hvilken pris den må betale for de produkter som inngår i matproduksjonen. Samtidig vil deler av norsk matindustri også uavhengig av råvareprisene ha problemer med konkurrere med utenlandsk matindustri, blant annet på grunn av høye lønninger. Forholdet mellom norsk landbruk og norsk matindustri er i tråd med dette blitt beskrevet som et «skjebnefellesskap», der begge er avhengig av beskyttelse mot utenlandsk konkurranse.»