

**L a n d b r u k e t s**

**Utredningskontor**

# Handelsstrategiar og handelsstruktur

EU som aktør i internasjonal  
landbruksvarehandel

Torbjørn Tufte

RAPPORT 1 – 2009

---

# Forord

Tema for denne rapporten er den samordna handelspolitikken til Den europeiske union, med ei innsnevring mot landbruksvarehandelen. EU er saman med USA verdas dominerande aktørar i landbruksvarehandelen, og har i dei siste åre utvikla seg til verdas leiande eksportør av landbruksvarer. Det vil vidare vere koplingar til korleis handelsstrategien til EU påverkar samhandelen med Noreg, der Noreg er den sjetteste største eksportmarknaden til EU for landbruksvarer. I tillegg ligg det føringar for utviklinga i landbruksvarehandelen mellom EU og Noreg i EØS-avtala.

Difor er relasjonane mellom EU og Noreg på landbruksvarehandelen tilknytt EØS-avtala, men også eit politikkområde der partane står som tredjeland til kvarandre, ved at både partar nyttar grensevern mot kvarandre, og utformar politikken på einsidig basis. Dermed er ikkje landbruksvarene omslutta av dei fire fridomane innanfor EØS, fordi landbruk og fiskeria ikkje er regulert av EØS-avtala.

Likevel gir avtala viktige premiss for landbruket på grunn av at handelen med landbruksvarer ein del av avtaleområdet gjennom Artikkel 19 og Protokoll 3. Intensjonen i utviklingsklausulen, som artikkel 19 ofte vert omtala som, er at ytterlegare handelspolitiske liberaliseringar som vert framforhandla skal tuftast på gjensidig fordelaktig basis for både partar. Artikkel 19, er eit særtilfelle og tilsvarande regulering er ikkje utarbeid for fiskerisektoren, dermed står fiskerisektoren utan dette juridiske instrumentet i tingingar mellom partane.

Rapporten er utarbeida av Torbjørn Tufte og inngår i rapportserien til Landbrukets Utredningskontor.

Oslo, februar 2009

Hanne Eldby

---

---

# Innhald

1	INNLEIING .....	1
2	HANDELSPOLITIKK OG HANDELSSTRATEGI.....	3
2.1	HANDEL OG BRUK AV GRENSEVERN .....	3
2.2	DEN SAMORDNA HANDELSPOLITIKKEN TIL EU .....	5
2.3	LISBOA-AGENDAEN: ØKONOMISK VEKST GJENNOM HANDEL .....	8
2.4	HANDELSSTRATEGIEN SKAL SIKRE MARKNADSTILGANG.....	10
2.5	DATABASE FOR Å SIKRE NÆRINGSLIVET I EU MARKNADSTILGANG.....	11
2.6	DEFINERTE HANDELSHINDRINGAR FOR EU-EKSPORT.....	13
3	HANDELSSTRUKTUREN TIL EU PÅ LANDBRUKSVARER .....	15
3.1	LANDBRUKSHANDELEN TIL EU VERSUS USA .....	16
3.2	LANDBRUKSHANDELEN TIL EU I VERDI .....	17
3.3	STRUKTURELLE ENDRINGAR AVGJERANDE FOR HANDELSBALANSEN .....	19
3.4	SAMANSETJING AV VARESLAG I LANDBRUKSVAREHANDELEN TIL EU.....	21
3.5	STRUKTUREN I HANDELEN TIL EU SAMANLIKNA MED USA OG BRASIL.....	23
3.6	VEKSANDE ØKONOMIAR.....	25
3.6.1	Kina.....	26
3.6.2	Brasil .....	29
4	GEOGRAFISKE INDIKATORAR .....	31
4.1	GI: OFFENSIV STRATEGI FOR EKSPORT OG EIT VERN MOT IMPORT.....	32
4.2	STØTTE TIL MARKNADSFØRING .....	33
5	KVA TYDER HANDELSSTRUKTUREN TIL EU FOR NOREG .....	37
5.1	SAMHANDELEN MELLOM EU OG NOREG PÅ LANDBRUKSVARER .....	37
5.2	ARTIKKEL 19 OG PROTOKOLL 3 .....	38
5.3	NOREGS OPNE ØKONOMI SET GRENSEVERNET PÅ LANDBRUKSVARER UNDER PRESS....	40
5.4	BETRAKTNINGAR KRING NOREGS POSISJON OPP MOT HANDELSSTRATEGIEN TIL EU... 41	41

## LITTERATUR

---



# 1 Innleiing

Den europeiske union er ein av verdas største aktørar i internasjonal handel. Så er tilfelle også for internasjonal handel med landbruksvarer, der EU er verdas største aktør dersom ein måler handelen i verdi. Det er nokre få aktørar som pregar den samla internasjonale handelen med landbruksvarer. Forutan EU, er det USA og Kina som i likskap med EU både har svært stor import og eksport. Brasil på si side framhevar seg som verdas klart største nettoeksportør av landbruksvarer, medan Japan er det andre ytterpunktet i landbruksvarehandelen som verdas desidert største nettoimportør.

Det er handelspolitikken og handelsstrategien til EU for landbruksvarehandelen som er tema i denne rapporten. Somme tider vil det vere koplingar til implikasjonar dette har for Noreg. Norsk import av landbruksvarer er dominert av varer frå EU, samt at det stort sett er kontinuerlege tingingar mellom Noreg og EU kring marknadstilgang gjennom Artikkel 19 og Protokoll 3 i EØS-avtala.

EU har etterkvart utvikla ein meir samordna handelspolitikk og handelsstrategi mot tredjeland. Det er òg EU som representerar og forhandlar på vegne av det enkelte medlemsland i internasjonale fora som Verdas Handelsorganisasjon (WTO), og tilsvarande med Noreg/EFTA under EØS-avtala. Det er den overordna handelsstrategien til EU som er tema for rapporten, med eit særskilt fokus på kva rolle landbruksvarehandelen utgjer.

Den til ei kvar tid rådande handelspolitikken EU fører har innverknad på Noreg, då EU er Noregs største og viktigaste handelspartner. Gjennom EØS-avtala har Noreg og EU svært tette formelle og folkerettsleg bindande band. Dette gjer at også landbruksvarehandelen mellom Noreg og EU er svært utbreidd, både som eit resultat av marknadsnærleik, men også gjennom reguleringane i EØS-avtala. Import av landbruksvarer til Noreg frå EU utgjer nær 70 prosent av den samla importverdien til Noreg på landbruksvarer<sup>1</sup>.

Gjennom EØS-avtala er det etablert ein fellesmarknad for økonomisk aktivitet mellom avtalepartane, EFTA og EU. Fellesmarknaden er basert på EUs indre marknad med dei fire fridomane, fri flyt av varer, tenester, kapital og arbeidskraft. Ved inngåinga av EØS-avtalen vart EU-reglane for den indre marknaden innarbeida i avtalen, med unntak av dei saksområda avtala ikkje var direkte gjeldande for, som landbrukspolitik og fiskeripolitikk.

Då EØS-avtala trådte i kraft 1. januar 1994, var dette ei prinsipiell avgjersle der EFTA og EU var samde om formålet om ein felles harmonisert marknad. 30 land er i dag med i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet. Tre land frå EFTA og 27 EU-land. Sveits står utanfor EØS, men er med i EFTA og nyttar bilaterale avtaler med EU.

---

<sup>1</sup> Dette utgjorde 20,2 milliardar kroner i 2007.

Sjølv om landbruket ikkje er ein del av EØS-avtala, har avtala likevel konsekvensar for landbruket og då særskilt for handelen med landbruksvarer. Dette fordi handelen med landbruksvarer kjem inn i EØS-avtala gjennom Artikkel 19. I tillegg definerar Protokoll 3 handelen med industrielt foredla landbruksvarer inn som ein del av den frie vareflyten. Difor vil det avslutningsvis verte ei kort drøfting for moglege konsekvensar handelsstrategien og handelsstrukturen til EU kan ha på samhandelen mellom Noreg og EU på landbruksvarer.

## 2 Handelspolitikk og handelsstrategi

Det overordna målet til EU når Unionen opptretr som ein internasjonal aktør på vegne av medlemslanda i ein "globalisert" verdsøkonomi, er å få gjennomslag for sine handelspolitiske interesser gjennom ei ny avtale i WTO på alle sektorar. Med utgangspunkt i at WTO er det viktigaste globale verktøyet for å nedsette hovudprinsippa og utforme reguleringane for verdshandelen, har EU bygd opp sin eigen handelspolitikken, der Unionen sjølv har definert seg som ein open og liberal økonomi i verda. Ut frå dette perspektivet er det satt som ei hovudinteresse i handelspolitikken til EU å sikre føretak i Unionen betre marknadstilgang til tredjeland. I kortform er hovudstrategien til EU innanfor WTO å sikre egne føretak betre marknadstilgang på alle sektorar, samt å styrke vernet for egne føretak og produkt innanfor TRIPs -avtala.

### 2.1 Handel og bruk av grensevern

Sjølv om EU har definert seg som ein open økonomi i verda og også uomtvisteleg er ein av dei meir liberale økonomiane blant medlemene i WTO når det gjeld handel, står likevel vern av egne handelsinteresser og produksjon sterkt i politikken til Unionen. EU nyttar eit aktivt grensevern på dei fleste sektorar og krev i hovudsak gjensidig marknadsopning framfor å gi preferansar eller tollfridom på import. Slik sett er EU langt meir tilbakehaldande med å gi tredjeland tollfri tilgang til EU-marknaden, enn til dømes Noreg som praktiserar eit regime der tollfri marknadstilgang er meir regelen enn unntaket. For sjølv om EU generelt fører ein liberal handelspolitikk ved at Unionen driv utstrakt handel, praktiserar likevel EU eit rimeleg omfattande grensevern og har høvesvis få varelinjer som er tollfrie. Dersom ein samanliknar handelsregimet til EU mot klassiske små opne økonomiar, som til dømes Noreg, er kjenneteiknet til EU at EU praktiserar eit handelsregime med langt meir utstrakt og aktiv bruk av tollavgifter på varer som vert importert til EU-marknaden frå tredjeland. Slik sett skjermar EU fleire sektorar og produksjonar i større eller mindre grad frå utanlandsk konkurranse i vareflyten ved hjelp av grensevernet. Dette er ikkje kjenneteiknet til Noreg, som i langt mindre grad nyttar aktivt tollvern, og dermed har ein meir open økonomi i form av at den norske heimemarknaden i sterkare grad er eksponert for konkurranse frå tredjeland gjennom at føretak frå tredjeland<sup>2</sup>.

Til dømes viser oversynet frå WTO over tollprofilane til medlemslanda for 2008, tydeleg skilnaden på handelsregima til Noreg og EU, der Noreg har eit langt meir ope importregime enn EU, når det gjeld bruk av tollfridom. Dersom tollfri marknadstilgang nyttast som mål på

---

<sup>2</sup> Det er fleire handelshindringar som kan nyttast enn grensevern, både formelle og uformelle, men for vareflyten er likevel tollvern ein av dei meir effektive mekanismane og bruk av tollvern er også ei av handelshindringane som er godkjent som virkemiddel innanfor WTO. Det er også slik at talet på tollfrie varelinjer ikkje fortel noko om kor høg tollsatsen er, men det er også slik at det i røynda er likegyldig om tollsatsar er 2 % eller 200 % så lenge tollsatsen sikrar at den som nyttar tollan oppnår det vernet ein søker å nå. Slik sett kan 5 prosent toll på ein bil vere like effektivt for ein stat som 15 prosent er for ein annan stat.

kor liberal handelspolitikk og open ein marknad er for vareflyt, praktiserar til dømes Noreg ein langt friare marknadstilgang mot tredjeland enn kva EU gjer. Handelsregimet til EU er per i dag bygd opp ved ein gjennomgåande bruk av toll på fleirtalet av varelinjene. Toll nyttast både for å skjerme næringar som ikkje er konkurransedyktige, som innanfor fisk og landbruk, og deler av industrien, men toll er også viktig som ei av Unionen sine eigne finansieringskjelder, der toll er ei rein finansieringskjelde til EU-budsjettet. Noreg på si side handhevar eit handelsregime der det gjennomgåande kjenneteiknet er tollfri marknadstilgang innanfor dei fleste varelinjer, også på eigne viktige produksjonar som fisk, og tilnærma alle industrivarer er tollfrie<sup>3</sup>.

Dersom ein ser på delen av varelinjer som er tollfri inn til marknadane, oppgjev WTO at for ”alle produkt” praktiserar EU tollfri marknadstilgang for 31 prosent av varelinjene, medan tilsvarende for Noreg er 88 prosent. Splitta på landbruksvarer versus ikkje-landbruksvarer viser tollprofilane til Noreg og EU store skilnader på talet av varelinjer som er tollfrie<sup>4</sup>. På landbruksvarer handhevar EU eit tollregime der 29,9 prosent av varelinjene er tollfrie for medlemslanda i WTO. Tilsvarende for Noreg er at 45,7 prosent av varelinjene for landbruksvarer er tollfrie. Altså har Noreg nær 16 prosentpoeng fleire tollfrie varelinjer enn EU innanfor kategorien landbruksvarer. Likevel er det på industrivarer den aller største skilnaden på tollprofilane til EU og Noreg kjem fram. Medan EU praktiserar eit grensevern for industrivarer der det berre er tollfri marknadstilgang på 31 prosent av varelinjene, praktiserar Noreg eit grensevern der heile 94,4 prosent av varelinjene har tollfri marknadstilgang.<sup>5</sup>

Dei to samandraga, gjengjevne under, frå sekretariatet til WTO poengterar at både EU og Noreg nyttar eit aktivt grensevern på landbruksvarer, medan det elles er praktisert eit generelt liberalt handelsregime i EU, medan Noreg har eit svært ope handelsregime.

Sjølv om det generelle grensevernet for landbruksvarer er sterkt i EU og Noreg har båe likevel innført ein handelspolitikkpolitikk som tilgodeser utviklingsland med ei rekkje tollpreferansar. Særskilt handhevar EU og Noreg eit liberalt grensevern for landa definert som MUL (minst utvikla land), der det er gitt tollfri marknadstilgang på tilnærma alle varer

---

<sup>3</sup> World Trade Organization and International Trade Centre UNCTAD/WTO 2008: ” The World Tariff Profiles 2008”, som kan sjåast på Internettadresse: [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/tariff\\_profiles08\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles08_e.pdf) Samlikninga av tollinjene skjer etter den internasjonale HS-standarden, på seks siffer. HS- standarden er vedteken gjennom Verdas Tollorganisasjon (World Customs Organization) for å klassifisere vareslag. Systemet fungerer på den måten at alle vareslag får ein tallkode på seks siffer, som gjeld på verdsbasis. I dag dekkjer HS-standaren meir enn 95 prosent av verdshandelen (EFTAs 39. Annual Report 1999).

<sup>4</sup> Landbruksvarer føl her definisjonen gitt i Landbruksavtala til Verdas handelsorganisasjon (WTO). Definisjonen føl tolltariffens HS-system , der kapittel 1-24, unntatt fisk og fiskeprodukt, samt enkelte varer i kapittel 25 - 53 vert rekna som landbruksvarer. Fisk og fiskeprodukt er klassifisert som industrivarer innanfor WTO-systemet.

<sup>5</sup> Tilsvarende for USA er ein andel på 30,4 prosent tollfrie varelinjer på landbruksvarer, og 49,6 prosent på industri.



(unntatt for våpen)<sup>6</sup>. Men der Noreg fører ein tilnærma fri marknadstilgang for alle statar på industrivarer, nyttar EU toll langt meir aktivt. I pressemeldingar etter siste gjennomgang frå WTO av handelspolitikken i høvesvis EU og Noreg oppsummerte WTO-sekretariatet handelsregima slik:

WTO sekretariatet om EU:

A generally open trade regime, but further agriculture liberalization would promote world trade. The European Communities (EC) has a generally liberal regime for non-agricultural products and has granted market access to developing countries under its Generalized System of Preferences (GSP) scheme or the Cotonu Agreement, and to LDCs [MUL] under the “everything but arms” (EBA) initiative.<sup>7</sup>

WTO sekretariatet om Noreg:

A very open trade regime for industrial goods but mostly protected for agriculture. Norway’s trade policy regime remains generally open with the principal exception of agriculture where high tariffs contrast with an almost duty free regime for industrial goods.<sup>8</sup>

## 2.2 Den samordna handelspolitikken til EU

Handelspolitikken til EU er bygd opp kring ulike handelsområde eller handelstema, og ikkje ut frå varetype, sektor eller bransje. Slik sett er det sjølve handelen som er definert som ein sjølvstendig sektor, og dermed fungerer som ein overbygning for politikktutforminga. Handelspolitikken er vidare kategorisert og bygd opp kring ulike handelspolitiske tema framfor dei ulike bransjane, som industri, tenester og liknande, der det gjennomgåande prinsippet er å sikre EU-føretak betre marknadstilgang til tredjelandsmarknadar, kombinert med sterkare vern av intellektuelle opphavsettar for EU-føretak på desse marknadane. Følgjande områder er trekt ut som innsatsområde for handelspolitikken til EU.

- **Handel og konkurransekraft – økonomisk vekst**

Dette er kjernen i Lisboa-agendaen frå 2005, som er ein prosess med mål om å revitalisere Lisboa-strategien frå 2000, med mål om å gjere EU til verdas mest effektive og konkurransedyktige økonomi innan 2010. I 2005, ved midtvegsevalueringa av Lisboa-strategien, kom det fram at arbeidet ikkje gav ynskja resultat, og det vart lagt fram ein revidert strategi kalla Lisboa-agendaen. Dette er eit nytt tiårig program, for å fornye EU-økonomien ved å forbetre den indre marknaden

---

<sup>6</sup> Det er FN som definerer kva land som tilhøyrer MUL-gruppa. Det er i dag 50 land som er definert som MUL hjå FN. EU nyttar FN-lista på 50 land. Noreg har i tillegg til MUL-gruppa ytterlegare utvida gruppa av land med nulltoll. Først fekk Botswana og Namibia nulltoll deretter er det gitt til låginntektsland utifrå DAC-listen til OECD. Dermed er følgjande land, i tillegg til dei 50 MUL-landa, innvilga nulltoll på einsidig basis frå Noreg: Botswana, Namibia, Elfenbeinskysten, Ghana, Kenya, Kamerun, Republikken Kongo, Zimbabwe, Nicaragua, Moldova, Kirgisistan, Tadsjikistan, Usbekistan, Mongolia, Nord-Korea og Papua-Ny-Guinea. Noreg har slik innført nulltoll for 66 utviklingsland per i dag.

<sup>7</sup> WTO, Pressemelding: PRESS/TPRB/238 27 October 2004  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/tp238\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp238_e.htm)

<sup>8</sup> WTO, Pressemelding: PRESS/TPRB/237 13 October 2004  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/tp237\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp237_e.htm)

og konkurransekrafta til EU internasjonalt. Målet er å skape vekst i økonomien og oppnå høgare sysselsetjing. Internasjonal handel er tillagt ein nøkkelfunksjon for å nå desse måla.

- **Intellektuelle opphavsrettar**

Som ein del av handelspolitikken til EU er Intellektuelle opphavsrettar tillagt ei avgjerande rolle. For EU er det eit krav i internasjonale tingingar at vernet for Intellektuelle opphavsrettar må styrkjast og at til dømes bruk geografiske indikatorar (sjå eige delkapittel) må anerkjennast globalt. Intellektuelle opphavsrettar, særskilt innanfor TRIPs-avtala er svært omstridt innanfor WTO, då industrilanda pressar på for å styrkje desse, medan mange utviklingsland ser på dette som proteksjonistiske tiltak og ei form for konkurransevriding. Utviklingsland fryktar at industriland vil nytte teknologiske fortrinn til å sikre seg kontroll over ressursar i utviklingsland, som til dømes eigendomsrett over DNA og Genetiske førekomstar.

Kort om TRIPs-avtala

Eit vern av intellektuelle opphavsrettar var tidlegare reka for å vere ei nasjonal sak. Dette endra seg gjennom Uruguay-runden i GATT då "Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights" (TRIPs) vart oppretta som ei mellomstatleg avtale. TRIPs er no ratifisert og inngår som ein del av avtaleverket som ligg under Verdas Handelsorganisasjon (WTO). På norsk vert TRIPs-avtala oftast omtala som: "Avtale om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettar". TRIPs-avtala gjeld for WTO-medlemne og er ei folkerettsleg bindande mellomstatleg avtale. Gjennom TRIPs er medlemsstatane i WTO forplikta til å implementere eit minimumsvern av intellektuelle opphavsrettar i sine nasjonale lovverk.

TRIPs-avtala er bygd opp av fem seksjonar. Første del gjeld prinsipp for handel med intellektuelle opphavsrettar. Den andre delen gjer greie for kva rettar som skal vernast. Kjernen i TRIPs-avtala er delt opp i sju kategoriar av intellektuelle opphavsrettar som skal kunne vernast internasjonalt:

- Copyright og copyright relaterte rettar
- Varemerke inkludert merkenamn ved tenester
- Geografiske varenemningar/indikatorar
- Industridesign
- Patenter
- Layoutdesign
- Konfidensiell kommersiell informasjon

Tredje del i avtala trekk opp retningslinjene for gjennomføringa og handhevinga av rettsvernet av dei intellektuelle opphavsrettane i medlemsstatane. Fjerde del omhandlar tvisteløysningsmekanismane som gjeld for avtala, der TRIPs er underlagt Systemet for tvisteløysning i WTO. Femte del av avtala gjeld implementeringa av TRIPs-avtala i medlemslanda.

- **Strategi for marknadstilgang**

Eit hovudelement i handelspolitikken til EU er å sikre egne føretak betre marknadstilgang. Gjennom å utvikle og samordne kompetansen i EU om tredjeland skal Unionen skape seg eit konkurransefortrinn. Ved å ha tilgang på best informasjon og best formidling til eige næringsliv skal EU-føretak skaffe seg marknadsposisjonar i

tredjeland. Strategien om marknadstilgang er i realiteten ein eksportstrategi, då det er eksportnæringane som er premissleverandør, og det er tilrettelegging for at næringslivet i EU skal komme inn i tredjelandsmarknadar som er målet. Eit sentralt punkt i strategien er synleggjering av alle handelshinder, frå toll til tekniske barrierar, ein eksportør kan møte i tredjelandsmarknadar. Denne informasjonen vert gjort tilgjengeleg for næringslivet i EU gjennom databasar<sup>9</sup>. Eventuelle importbarrierar tredjeland møter inn til EU-marknaden, vert dermed definert som noko tredjeland må sikre seg sjølv og er ikkje tema her.

- **Handel og regulering av konkurranse**

Dette er eige tema innanfor WTO og omhandlar utforminga av rammevilkår for internasjonal konkurranse, med mellom anna reguleringar og pålegg om minstekrav til innlandsk konkurranselovgivning. Områder EU arbeider aktivt for å etablere eit internasjonalt regelverk for er krav om reguleringar for å hindre kartell og monopol verksemd, sikre vilkår og prinsipp om ikkje-diskriminering, samt styrkje vernet av industriløyndommar.

- **Tilrettelegging for handel**

Tilrettelegging for handel er tiltak for å gjere flyten i den internasjonale handelen lettare ved å gjere byråkratiske klareringar mindre omfattande kring forhold som import, eksport og tollklareringar med meir, slik at desse prosedyrane ikkje opptre som underliggende barrierar som hindrar handelen. Dette er ofte kategorisert som skjulte handelshinder og er også ei form for teknisk handelshinder.

- **Handel og investering**

EU er ei av verdas største aktørar i direkte utanlandske investeringar (FDI). EU søker å få betre vilkår for å drive FDI og ser dette som ein utvida del av internasjonal handel.

- **Offentlege innkjøp**

Offentlege innkjøp er ikkje regulert i WTO, og drøftingar om å få dette inn i WTO som eige tema slo fallitt på Ministarmøtet i Cancun i 2003. Likevel arbeidar EU for å sikre seg betre tilgang på marknadane i tredjeland innanfor kollektive godar som levering innanfor vassforsyning, elektrisitet, transporttenester med meir. Fordi offentleg tenesteleveransar har nokre unntak innanfor WTO-regelverket, søker EU å sikre seg marknadstilgang i tredjeland for offentlege innkjøp gjennom bilaterale avtaler. I tillegg har EU lagt fram forslag om å få offentlege innkjøp inn i WTO indirekte som ein del av rammeverket innanfor tenestekjøp basert på Artikkel XIII: 2 i GATS-avtala i WTO.

---

<sup>9</sup> Databasen for marknadstilgnag er nærare drøfta i eige delkapitel.

- **Eksportkredittar**

EU overvakar utviklinga kring korleis eksportkredittar vert nytta internasjonalt.

- **Tekniske handelshinder**

Etter kvart som det har vorte gjennomført reduksjonar i tollsatsar, hevdar EU at det er eit aukande problem kring bruk av tekniske handelshinder. Nokre av dei tekniske hindringane er etter EU sitt syn formålstenelege ved at dei er retta mot miljø, helse og tryggleik for natur, dyr eller forbrukarar, men EU meiner samstundes at EU-eksportørar vert diskriminert i handelen ved at tredjeland misbrukar tilgangen til å nytte tekniske handelshinder for å urettmessig verne heimemarknadaden.

Samla sett legg den samordna handelsstrategien til EU, gjennom den sterke vektlegginga av å skaffe Unionen marknadstilgang for eksport av varer og tenester, til grunn mykje av dei same slutningane som Bill Clinton nytta i 1993 i samband med WTO-forhandlingane. Clinton som då var president i USA uttalte: *"[The United States must] reach out and break down the barriers of trade, because we know a rich country can only create jobs through increasing the volume of trade"*<sup>10</sup>.

Strategien til EU er ikkje berre samanfallande med resonnementa til Clinton når det gjeld at handelsbarrierar må eliminerast. Drivkrafta og måla for kvifor EU ynskjer å fjerne handelsbarrierar er også samanfallande med det Clinton ytra i 1993. For måla EU har konkretisert i Lisboa-agendaen om å skape sterkare økonomisk vekst og fleire arbeidsplassar i Unionen, har nettopp definert handelen og betre marknadstilgang for EU-føretak som det sentrale virkemiddelet for å nå måla.

Det kan slik sett hevdast at den samordna handelsstrategien til EU føl den tradisjonelle innfallsvinkelen til stormakter, der det er egne nasjonale interesser og realpolitiske omsyn tilknytt innanrikspolitiske tilhøve og mål som er det styrande for politikkkutforminga og den politiske agendaen dei fremjar i utanrikspolitikken.

## 2.3 Lisboa-agendaen: Økonomisk vekst gjennom handel

Utviklinga innanfor Unionen med etableringa og konkretisering av ein meir samordna handelspolitikken er sterkt knytt til at økonomisk vekst og høgare sysselsetjing er peika ut som politiske hjertesaker innanfor Unionen av EU-Kommisjonen. Ei meir målretta satsing på økonomisk vekst og høgare sysselsetting har i dei seinare åra vakse fram som eit prioritert hovudfelt på dagsorden til EU. Denne prioriteringa kjem tydeleg fram gjennom avgjersle om å gjenopplive Lisboa-strategien frå 2000. Den nye satsinga på økonomisk vekst og sysselsetjing går under nemninga Lisboa-agendaen. Lisboa-agendaen vart sett i verk i 2005.

---

<sup>10</sup> Side 199, i Kegeley, C.W. Wittkopf, E.R. (1995): World Politics Trend and transformation. New York: St. Martin `s Press.

Målet i den opphavlege Lisboa-strategien frå 2000 var å gjere EU til verdas mest effektive og konkurransedyktige økonomi innan 2010.

Lisboa-Agenden har utspring frå ein langvarig nedgangskonjunktur innanfor Den økonomiske og monetære unionen (ØMU) fram mot 2005. I tillegg oppsto det tydeleg usemje mellom fleire medlemsland kring kva politikkområde som skulle prioriterast i langtidsbudsjettet for perioden 2007-2014. Dragkampen om kva retning politikken innanfor EU skulle ta, kuliminerte då både det franske og nederlandske folk røysta ned Grunnlovstraktaten i to folkerøystingar i 2005. Avvisninga av Grunnlovstraktaten førte til ein diskusjon av kva politikktutforminga som innbyggjarane la vekt på. Det kan seiast at politiske leiarskapet i Unionen såg tida moden for litt politisk sjølvransaking.

Eit resultat av prosessen etter avvisinga var drøfting av kva innbyggjarane i Unionen eigentleg ynskja og forventa av den sentrale politikktutøvinga frå EU. Ei erkjenning som leiarskapet kom fram til var at borgarane innanfor Unionen truleg var meir opptekne av handfaste og konkrete resultat i politikken. Fleire og sikre arbeidsplassar kombinert med økonomisk tryggleik vart identifisert som like avgjerande for folk, som gjennomføring av ambisiøse politiske prestisjeprosjekt (som til dømes Grunnlovstraktaten). Denne erkjenninga kan skildrast gjennom utsegna til Tony Blair, dåverande statsminister i Storbritannia, i forkant av toppmøtet (Det europeiske råd) den 16 og 17 juni 2005:

Vi må gjenopprette sammenhengen mellom folkets prioriteringer og måten vi bruker EUs penger på. Folk vil høre oss snakke om arbeidsplasser, globaliseringen, problemene med organisert kriminalitet og immigrasjon og se at pengebruken fokuserer på dette (Aftenposten 15/6-2005).

Ein ringverknad i EU var at Kommisjonen sette i verk eit arbeid for å finne virkemiddel som kunne vere drivkrefter for å få økonomisk vekst og skape arbeidsplassar innan EU, under fana ”Globale Europa” som eit ledd i satsinga på å få nye innspel og ny framdrift i den reviderte Lisboa-strategien frå 2000 til den såkalla ”Lisboa-agendaen” frå 2005. Handelspolitikken si rolle innanfor rammeverket Globale Europa frå 2006 er oppsummert slik frå Kommisjonen:

...that trade policy can make a key contribution to growth and jobs in Europe by ensuring that European companies remain competitive and that they have genuine access to the export markets they need.<sup>11</sup>

I Lisboa-agendaen er handel og konkurransekraft tilagt ei heilt sentral rolle, og dette er blinka ut som eit av nøkkelelementa for å sikre drivkraft i EU-økonomien. Tankane bak kvifor handel og konkurransekraft er avgjerande for EU-økonomien skildrar Kommisjonen slik:

An open and fair international trading system is a major contribution to Europe’s competitiveness. When tariff or non-tariff barriers block the flow of primary goods into Europe or the access of European companies to markets outside Europe, Europe’s competitiveness suffers. When anti-competitive practices distort or undermine resulting trade, Europe’s competitiveness still suffers. Competitive means open to the world, and the world open to us.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> COM (2007) 183 final, 18.4.2007

<sup>12</sup> Handel og konkurransekraft på Internett:

[http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/competitiveness/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/competitiveness/index_en.htm)

Samstundes som EU har sterkt fokus på å sikre seg marknadstilgang, er også EU bekymra for tilgangen på innsatsfaktorar til eigen industri i den globale marknaden. EU som ein høgt utvikla økonomi er i stor grad basert på import av råvarer og eksport av tilverka varer.

Europe's market must be open to cheap supplies of intermediary goods and raw materials for European producers of value-added products. Restricting this flow of goods raises costs for European companies, making them less competitive: we need to import to export.<sup>13</sup>

I Politiken 4/11 -2008 under overskrifta ” *EU vil bytte bistand for råvarer*” tek Industrikommissær Günther Verheugen opp problematikken i forhold til at det er avgjerande for EU å sikre tilgangen til råvarer for å kunne produsere tilverka høgteknologiprodukt, som igjen skal eksporterast. Artikkelen problematiserer det ved å vise til at for å lage ein enkelt mobiltelefon inngår det 40 ulike råmetall/mineral, og industrien i Europa fryktar sviktande tilgang til råvarene. Difor presenterer Kommisjonen ein strategi for å sikre tilgangen til mineral og metall. Industrikommissæren presenterte strategien til kommisjonen for råvaretilgang slik:

Mange af råvarerne findes i Afrika, et kontinent, der takket være ”udenrigs- og bistandspolitik” har Europa som den vigtigste partner. Vi skal bruge disse instrumenter (utanriks- og bistandspolitik) til at sikre os, at vi kan få sikker adgang til råvarerne.<sup>14</sup>

## 2.4 Handelsstrategien skal sikre marknadstilgang

Hovudbodskapen frå den revitaliserte Lisboa-strategien slik den er uttrykt i Lisboa-agendaen frå 2005 er direkte kopla til den handelsstrategien EU legg til grunn framover for å auke eigen konkurransekraft internasjonalt.

Eit av dei klaraste måla og eit av dei tydlegaste virkemidlet innanfor den samordna handelspolitikken er den sterke klargjeringa EU gjer av at betre marknadstilgang til tredjeland må tilegnast for EU-føretak. Fordi EU sjølv har definert marknadstilgang til EU-marknaden for tredjeland som open, så føl det i handelsstrategien til EU at tredjeland må opne sine marknadar meir opp for føretak frå EU. Handelsstrategien til EU vert formidla slik frå Kommisjonen.

... a renewed policy on market access that focuses on particular problems or markets is an essential part of the EU's wider strategy.

This Communication proposes a stronger Partnership to deliver market access between the Commission, Member States, and business, based on extensive public consultation. It sets out a clearer, more results-oriented approach that focuses on concrete problems that EU businesses face in third country markets.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Handel og konkurransekraft på Internett:

[http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/competitiveness/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/competitiveness/index_en.htm)

<sup>14</sup> Artikkelen i Politiken, Internettadresse (4/11-2008): <http://politiken.dk/indland/article592925.ece>

<sup>15</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: ”GLOBAL EUROPE: A STRONGER PARTNERSHIP TO DELIVER MARKET ACCESS FOR EUROPEAN EXPORTERS” – COM (2007) 183 final, 18.4.2007. Kan sjåas på Internettside:

Dette er eit hovudelement i arbeidet innanfor strategien for økonomisk vekst og skaping av arbeidsplassar innanfor Lisboa-agendaen. Det er eksplisitt uttalt at det er avgjerande å sikre betre marknadstilgang for føretak frå EU i dei marknadar dei konkurrerar i eller ynskjer å komme inn på, for eksempel i "Global Europe - competing in the world". Det er frå ståstaden til EU avgjerande å sikre opne marknadar i verda for egne eksportørar. For å få bukt med handelsbarrierane ser EU etter moglegheiter for å forbetre bruken av allereie eksisterande virkemiddel og å arbeide for å utvikle nye virkemiddel der dei eksisterande er funksjonelle for å bygge ned handelsbarrierar. Dette er uttrykt slik frå Kommissjonen:

A strong market access policy is a key function of the common commercial policy, and a key area in which the EU can deliver real economic benefits for its Member States. When it comes to taking action against trade barriers, we need to identify ways to improve the use of the existing tools and – where possible - to develop new ones.<sup>16</sup>

Handelspolitikken EU er i gang med å skipe, er ein samordna og overordna politisk strategi som er sektoroverskridande retta inn mot å sikre generell marknadstilgang for EU i tredjeland. Drøftingane i strategidokumenta er tilnærma einsidig retta mot eksport og målet er å skaffe EU-føretak betre marknadstilgang i tredjeland. Det vil seie at EU unngår å blande inn spørsmål kring eigen import og marknadsvern inn i diskusjonen av den samordna strategien. Dermed er egne defensive interesser, som eige marknadsvern det vere seg toll eller tekniske handelshindringar, eller områder der EU er klaga for å drive med tekniske handelshindringar er eit fråverande tema i handelsstrategien. Slik sett kan ein seie at EU definerar handelen som eit spørsmål som først og frems handlar om korleis ein best mogleg skal sikre eigen eksport. Tilsvarande vil det då i eit EU-perspektiv vere tredjeland si oppgåve å sjølv eventuelt sikre egne eksportinteresser og vilkår for marknadstilgang inn til EU-marknaden.

I sum kan det hevdast at handelspolitikken til EU er ein tverrsektorleg på det overordna plan. Det mest sentrale strategiske grepet er å sikre betre marknadstilgang for EU-føretak i tredjeland for slik å leggje til rette for meir eksport frå føretak med hovudsete i EU, og der igjennom sikre økonomisk vekst, presentert slik av EU handelskommisssæren til EU, Catherine Ashton i Paris den 27. november 2008:

A stronger partnership between the Commission, Member States and businesses, set up to enhance practical work on barrier detection, analysis and removal, is at the heart of this renewed strategy. [...] This partnership gives us much more leverage vis-à-vis our trading partners and much more power to deliver for our businesses, to create jobs and growth in Europe.<sup>17</sup>

## 2.5 Database for å sikre næringslivet i EU marknadstilgang

Parallelt til posisjonane EU har innteke i WTO-tingingane driv EU ein aktiv handelspolitikk internt for å samordne kompetanse, for å sikre best mogleg marknadstilgang for næringslivet

---

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/april/tradoc\\_134507.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/april/tradoc_134507.pdf)

<sup>16</sup> COM (2007) 183 final, 18.4.2007.

til tredjelandsmarknader gjennom frihandelsavtalar, partnerskapsavtalar og ved kompetansebygging om ulike tredjelandsmarknader. Bakgrunnen er at EU har definert kompetanse om tredjelandsmarknader og handelsreguleringar som eit konkurranseframtrinn. Difor er det etablert ein sentral database som sikrar næringslivet oversyn over kva rammevilkår dei møter for sine produkt i alle handelspartnarland. Næringslivet i EU vert slik støtta frå det offentlege heile vegen frå førebuing til dei faktisk er komen inn i tredjelandsmarknader.

Gjennom etableringa av "Databasen for Marknadstilgang"<sup>18</sup> på Internett vert næringslivet guida inn på tredjelandsmarknader. Her er rammevilkår, gjeldande tolltariffar på produkt etter HS-kodinga, eventuelle tekniske handelshinder, handelsstatistikk, casestudiar av sektorar i handelsblokker eller av konkrete tredjelandsmarknader med meir samla inn og kategorisert. Næringslivet kan dermed gå inn på konkrete tredjeland eller produkt å få fullt oversyn over kva handelsregime dei vil møte i ulike tredjeland på ulike produkt ved eventuell eksport. Databasen, som flaggar mottoet "Your Guide to Cracking World Markets" er etablert for å hjelpe eksportørane til å få oversyn over potensielle og eksisterande tredjelandsmarknader dei er i, eller ynskjer inn i.

Basen er drifta av EU sentralt, men er eit samarbeid mellom aktørane der medlemslanda, utanlandstenesta, eksportørar, organisasjonar med fleire legg inn informasjon og rapporterar konkret kring formelle (til dømes til ei kvar tid gjeldande tollsatsar på varer inn i ulike tredjeland) og uformelle barrierar (til dømes påstått misbruk av tekniske handelshinder, klagesaker med meir) for EU-eksportørar.

Dermed er det laga eit samordna verktøy for marknadsovervaking, handelsteknisk informasjon om ulike marknader, rapportering og gjennomgang for marknadstilgang som EU-eksportørar kan nytte for å finne konkret informasjon om korleis marknadstilgangen er for deira produkt til dei fleste tredjelandsmarknadane i verda. Tiltrettelegging for å sikre eksporten til eige næringsliv er dermed trekt opp på eit overordna nivå, der EU sørgjer for å gjere rammevilkåra i tredjeland tilgjengeleg for EU-føretaka innanfor alle sektorar og alle produkt.

"We need to ensure that European companies are able to compete fairly in growing markets abroad" Thus, a renewed policy on market access that focuses on particular problems or markets is an essential part of the EU's wider strategy.

This Communication proposes a stronger Partnership to deliver market access between the Commission, Member States, and business. It sets out a clearer, more results-oriented approach that focuses on concrete problems that EU businesses face in third country markets. It foresees a greater decentralisation of the current system and better use of local knowledge and initiative through the development of locally based EU Market Access Teams drawn from Commission Delegations, Member State Embassies and business organisations. It also asks if we could better

---

<sup>17</sup> Uttaling frå Ashton på konferanse arrangert av det franske formannskapet om marknadstilgang. Internettadresse: [http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/mk\\_access/pr271108\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/mk_access/pr271108_en.htm)

<sup>18</sup> Databasen "Market access database" kan sjåast på <http://mkaccdb.eu.int/mkaccdb2/indexPubli.htm> Mykje av databasen er lukka for personar og føretak som ikkje er registrert som deltakarar/eksportørar frå EU-medlemsland, eller Tyrkia og Kroatia.



prioritise the use of our capacities to ensure that, while all market access complaints are properly considered, the EU targets the most pressing problems.<sup>19</sup>

## 2.6 Definerte handelshindringar for EU-eksport

Som nemnt tidlegare arbeidar EU aktivt multilateralt og bilateralt for å sikre eksportføretaka i medlemslanda betre marknadstilgang i tredjeland. I strategien med å skaffe betre marknadstilgang meiner EU å sjå ein framvekst av nye handelshinder av anna og meir kompleks og teknisk art i verda, parallelt med at det tradisjonelle vernet som bruk av toll og kvantumsrestriksjonar vert bygd ned gjennom WTO. I tillegg til at desse ”nye” handelshindra både er tekniske og samansette, trekk Kommisjonen fram at desse barrierane er vanskelege og tidkrevjande å oppdage/bevise. Noko som igjen gjer at det er arbeidskrevjande prosessar å identifiser, analysere og eventuelt få handelshindra fjerna.

The nature of barriers to trade in the global economy has changed. Where market access once focused on border tariffs, non-tariff and other “behind the border” barriers in the markets of our trading partners are increasingly important. These new types of barriers are more complicated, technically challenging and time consuming to detect, analyse and remove.<sup>20</sup>

Fleire av desse handelshindra meiner EU veks fram mellom anna fordi det internasjonale regelverket ikkje vert korrekt implementert og handheva i ulike tredjeland. I tillegg meiner EU det er fleire områder der det må utarbeidast WTO-regelverk eller det eksisterande regelverket må vidareutviklast. EU ser WTO som svært effektiv for å få redusert tollbarrierar, men mindre effektivt for å få bukt med handelshinder som ikkje gjeld toll. EU har definert ti handelsbarrierar innanfor den ”globale økonomien” som er til hinder for marknadstilgangen til EU-føretak.

1. Tollbarrierar. Sjølv om tollsatsar er kutta gjennom multilaterale forhandlingar i WTO, og slik svekka som handelshindring, framheld EU at toll framleis er problematisk for EU-eksportørar.
2. Tungvinte tollprosedurar og klareringar for eksport, import og transitt, samt urettvis eller diskriminerande ilegging eller bruk av skatte og avgiftsreglar.
3. Tekniske reguleringar, standardar og tilpassingar i avgiftslegging som ikkje er i tråd med avtala for tekniske handelshinder i WTO (TBT-avtala).
4. Misbruk av dyr- og plantesanitære tiltak i form av at dei ikkje er relatert til helse/miljøaspektet slik intensjonen er innanfor WTO-regelverket.
5. Restriksjonar på tilgang til råvarer, spesielt restriktiv eksportpraksis inkludert eksportavgifter som verkar prisdrivande, for produkt som huder, skinn, mineral og metall, samt bruk av to-prissystem på slike produkt.

<sup>19</sup> Uttalelse frå Peter Mandelson på: [http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/mk\\_access/global\\_europe\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/mk_access/global_europe_en.htm)

<sup>20</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/april/tradoc\\_134507.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/april/tradoc_134507.pdf)

6. Generelt svakt vern av intellektuelle opphavsrettar, deriblant geografiske indikatorar, samt at det er manglande implementering og handheving av regelverket på dette området.
7. Handelshinder på tenester og direkte utanlandske investeringar, som urettvis avgrensing på utanlandsk eigarskap og partnerskap (joint ventures), gjennom forskjellshandsaming og diskriminering kring eigarskapet.
8. Restriktive reglar og praksis kring offentlege innkjøp som står til hinder for EU-føretak i å skaffe kontraktar på offentlege tenesteleveransar på kollektive gode i tredjeland.
9. Misbruk og/eller WTO- inkompatibel nyttegjering av tiltak som gir tredjeland marknadsvern.
10. Urettvis nyttegjering av statsstøtte og andre subsidiar i tredjeland som gjer at dei verkar som handelsbarrierar.

### 3 Handelsstrukturen til EU på landbruksvarer

EU har utvikla seg til ein av dei dominerande handelsaktørane på landbruksvarer. Noko av årsaka er sjølvsagt at Unionen har teke inn fleire medlemsland, men det er likevel ikkje ein hovudgrunn, fordi det er framleis EU-15 som står for størstedelen av handelen, særskilt om ein ser på eksportverdien. Det mest framtrudande kjenneteiknet til EU er at dei skapar eksportverdi gjennom sal av industrielt tilverka produkt, medan dei på importerar mykje råvarer i bulk. Det er med andre ord næringsmiddelindustrien til EU som har opparbeida og stadig styrka sin posisjon som verdsleiande. Nærings- og nytingsmiddelindustrien er også den største industrisektoren innanfor EU (SLF, 2007).

I 2007 sto EU, i følgje WTO, for 10 prosent av den samla landbruksvareeksporten i verda, og 13 prosent av den samla importen. Det gjer EU, saman med USA til dei desidert største aktørane i internasjonal landbruksvarehandel. Dersom også den interne handelen i EU vert inkludert, utgjer landbruksvarehandelen i EU knappe 45 prosent av den samla verdshandelen med landbruksvarer<sup>21</sup>. Det er ingen andre aktørar i verda som har ein handel med landbruksvarer som er i nærleiken av den storleiken som EU og USA. Importverdien og eksportverdien til desse to aktørane utgjer aleine 20 prosent av den samla verdien av landbruksvarehandelen i verda. Til samanlikning, har til dømes den tredje største landbruksvareeksportøren, Brasil, ein eksportverdi som utgjer under 5 prosent av verdshandelen, altså halvparten av EU og USA. Importverdien til Brasil er likevel i motsetnad til EU og USA svært låg, og Brasil er ikkje blant dei 15 største importørane. Dermed er Brasil ein rein nettoeksportør i landbruksvarehandelen. På motsatt ytterpunkt av Brasil, finn ein Japan som er verdas største nettoimportør. Japan har tredje største importverdien (etter USA og EU). Importverdien til Japan utgjer 9 prosent av samla importverdi i verda. Japan er med det verdas desidert største nettoimportør av landbruksvarer, fordi landet har svært låg eksport.

USA og EU skil seg ut frå dei andre store handelsaktørane når det gjeld landbruksvarehandelen, fordi dei har både høgst eksportverdi og importverdi i verda.

I det følgjande vil handelsstrukturen til EU verte presentert, og sentrale kjenneteikn drøfta. Mellom anna er varesamansetjinga til EU særskilt viktig, då EU skil seg ut ved at svært mykje av eksportverdien kjem frå tilverka landbruksvarer og særskilt sluttprodukt. Handelsstrukturen til EU vil verte spegla mot særskilt USA, men også Brasil.

---

<sup>21</sup> WTO, International Trade Statistics 2008, kan sjåast på Internettadresse:

[http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2008\\_e/its2008\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2008_e/its2008_e.pdf)

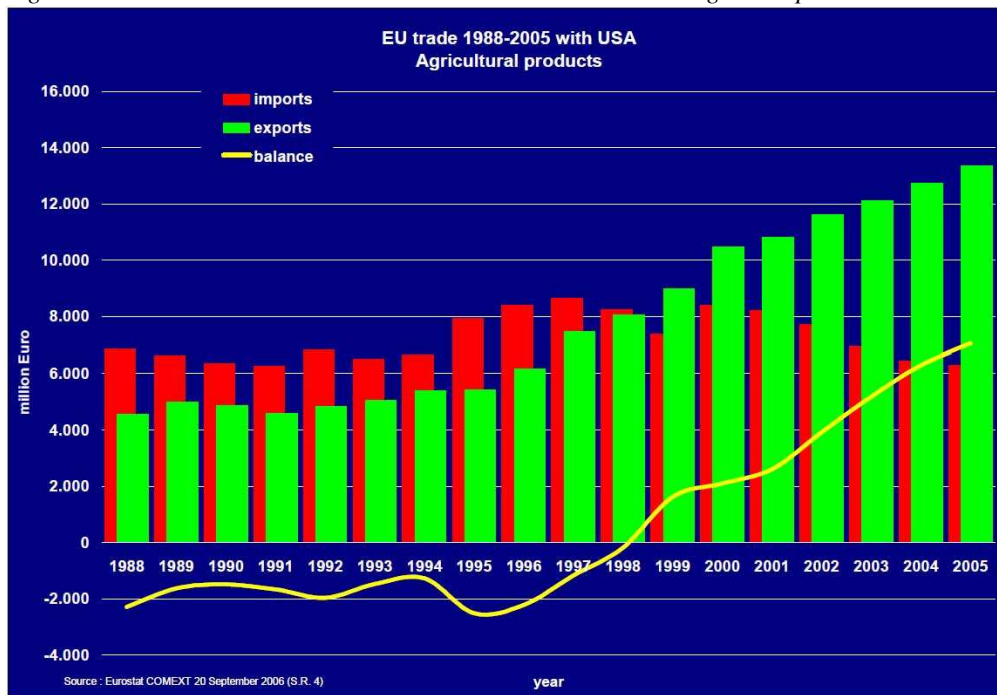
Intra EU-handel er formelt ikkje ein del av handelsstraumane, då EU er eit tollområde, og tredjelandshandelen vil vere den som skjer med aktørar som står utanfor tollområdet. Det vil seie at formelt er skjer all import og eksport til og frå det felles tollområdet til EU. I tillegg er EU ein aktør i WTO, og det er Unionen som forhandlar i WTO på vegne av medlemslanda til EU. Likevel er den interne EU-handelen svært stor, og medlemmane i Unionen er sjølvstendige nasjonalstatar, difor vert ofte tal også oppgitt frå internasjonale organisasjonar som WTO og FN både for den eksterne handelen til EU og den interne, noko som ikkje er vanleg for til dømes USA, sjølv om handelen også mellom delstatane i USA er svært stor.

### 3.1 Landbrukshandelen til EU versus USA

Sjølv om både USA og EU har svært stor samla handelsverdi der både importverdien og eksportverdien er høg, skil dei seg likevel frå kvarandre i varesamensetjinga. USA har tradisjon som volumeksportør av råvarer som korn, kjøt, mais med meir, medan EU først og fremst er kjenneteikna med svært stor eksport av industrielt tilverka landbruksprodukt. Desse produkta er ofte sterke merkevarer innanfor varesegment som øl, vin, ost, kjøt med meir.

Det tyder at eksporten til EU generelt har ein høgare einigsverdi enn tilfellet er for eksporten til USA. Vidare tenderar varestraumen til EU mot import av råvarer og eksport av industrielt tilverka produkt. Tilsvarande er eit tydleg trekk ved varestraumen til USA eit sterkt innslag av at tilverka produkt vert importert medan eksporten i hovudsak er råvarer i volum. Utviklinga i samhandelen mellom USA og EU kan nyttast som illustrasjon for hovudtrenden for landbruksvarehandelen til EU, og for korleis EU har utvikla seg til ein leiande landbruksvareeksportørar.

Figur 3.1 Samhandelen med landbruksvarer mellom EU og USA i perioden 1988-2005



Kjelde: EC-Trade: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc\\_120311.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc_120311.pdf)

EU-marknaden er den største marknaden for landbrukseksport frå USA, sameleis som USA-marknaden er ein av dei viktigaste for EU. Likevel, som Figur 3.1, viser skjer det eit markant skifte i handelsbalansen mellom EU og USA rundt tusenårsskiftet, der EU går frå underskot i handelsbalanse til store handelsoverskot i samhandelen med USA. Der eksporten frå USA til EU er fallande, styrkar EU sin posisjon som eksportør til USA, særskilt innanfor tilverka produkt. EU er likevel den største marknaden for USA, men der eksporten til EU utgjorde 20

prosent av den totale eksporten av landbruksvarer frå USA i 1991, utgjorde den 11 prosent i 2005. EC-Trade (European Commission – Trade) legg til at det er lite som tilseier at USA vil betre sin posisjon: ”*and it is well known that US exporters do not expect to gain further significant market share in the EU*”. Tilsvarande har EU ein marknadsdel på 26 prosent av den samla importen til USA, og denne delen aukar årleg.

Ei sentral årsak til utviklinga ligg i varesamensetjinga til aktørane. USA som baserar eksporten i hovudsak på råvarer i bulk møter stadig sterkare konkurranse frå land som til dømes Brasil og Australia, ”*Traditionally, the US has been an exporter of mainly bulk commodities, and US exporters are losing the competition battle to Brazil and other Cairns Group exporters*”<sup>22</sup>. Tilsvarande er eksporten til EU bygd opp rundt tilverka produkt, “*EU increased substantially, in particular in processed products, with wine, beer and spirits alone generating a trade deficit of €6 billion*”. Dermed er trenden at USA har ein fallande eksportverdi til EU, medan EU styrkjær sin posisjon på heimemarknaden til USA.<sup>23</sup>

## 3.2 Landbrukshandelen til EU i verdi

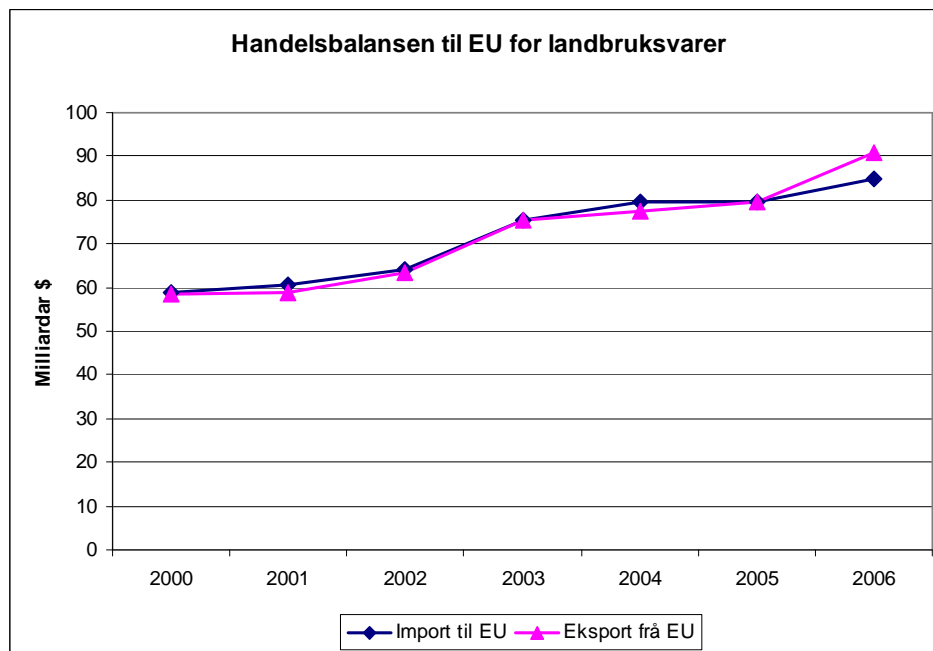
Det er EU, USA og Brasil som er verdas største eksportørar av landbruksvarer. I dei siste åra har EU tatt over som den aller største eksportøren, og USA som tradisjonelt har vore størst er no nest størst. Brasil er verdas tredje største eksportør, men skil seg ut frå EU og USA, då Brasil er den klart største nettoeksportøren med eit handelsoverskot på i snitt 28 milliardar \$ årleg for perioden 2003-2005. Det er i løpet av dei siste ti åra EU har utvikla seg til å verte verdas stormakt når det gjeld eksport av landbruksvarer.

Utviklinga i handelsbalansen til EU-25 for landbruksvarer i perioden 2000 til 2006 er presentert i tabell 2.1.

---

<sup>22</sup> Kjelde: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc\\_120311.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc_120311.pdf)

<sup>23</sup> Kjelde: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc\\_120311.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc_120311.pdf)

Figur 3.2 Handelsbalansen for landbruksvarer for EU-25 i milliardar \$<sup>24</sup>

Kjelde: The Changing Face of EU Agricultural Trade, No. 02-07, juli 2007.

Utviklinga i handelsbalansen til EU er relativt stabil. Både importverdien og eksportverdien har auka utover 2000-tallet, der den tydelegaste endringa er 2006, då EU oppnådde eit overskot på handelsbalansen for landbruksvarer. Dette var fyrste gongen EU-25 kunne vise til overskot på handelsbalansen, og overskotet var på 6 milliardar US-dollar. EU greidde ikkje å oppretthalde overskotet for 2007, då handelsbalansen viste eit underskot på 2,3 milliardar Euro<sup>25</sup>.

Handelsbalansen for 2007 er for EU-27, der dei to nyaste medlemslanda, Bulgaria og Romania er med. Dette er like fullt ikkje utslagsgivande for det samla biletet. DG-Agri har kontrollert dette ved å rekna tilbake for 2006 ved å legge til og splitta på EU-15, EU-10, samt Romania og Bulgaria og framleis viser det eit solid overskot på balansen for 2006. Likevel er det slik at det er EU-15 som legg grunnlaget for både handelsoverskotet i 2006, og som generelt har høg eksportverdi innanfor EU. Dette kjem tydeleg fram ved å splitte handelsstatistikken på EU-15 versus EU-10. I gjennomsnitt for 2004-2006 var eksportverdien til EU-15 70,3 milliardar Euro, medan importverdien var 68,7 milliardar. Dermed hadde EU-15 eit handelsoverskot på 1,6 milliardar Euro. Tilsvarende for EU-10 viser ein eksportverdi på 12,2 milliardar Euro versus importverdi på 13,6. EU-10 har med det ein negativ handelsbalanse på 1,4 milliardar Euro.

<sup>24</sup> Landbruksvarer følgjer her definisjonen gitt i Landbruksavtala til Verdas handelsorganisasjon (WTO). Definisjonen følgjer tolltariffens HS-system, der kapittel 1-24, unntatt fisk og fiskeprodukt, samt enkelte varer i kapittel 25 - 53 vert rekna som landbruksvarer. Tala frå EU i tidsserie er oppgitt frå EU i US-dollar.

Like fullt er det EU-27 som utgjer EU og som nemnt gikk EU frå positiv handelsbalanse i 2006 til negativ i 2007. Eksportverdien for EU-27 i 2007 var på 75,1 milliardar Euro, medan importverdien var 77,4. Det tyder at eksportverdien til EU auka med berre 3,7 milliardar Euro frå 2006 til 2007 (frå 71,4 til 75,1 milliardar Euro). Importverdien i tilsvarende periode auka derimot med heile 9 milliardar Euro (frå 68,4 til 77,4 milliardar Euro). Dermed har importverdien til EU på landbruksvarer auka med 13 prosent frå 2006 til 2007, samstundes som auka i eksportverdien berre utgjer 5 prosent. EU viser til at underskotet i 2007 i all hovudsak er eit resultat av strukturelle endringar.

### 3.3 Strukturelle endringar avgjerande for handelsbalansen

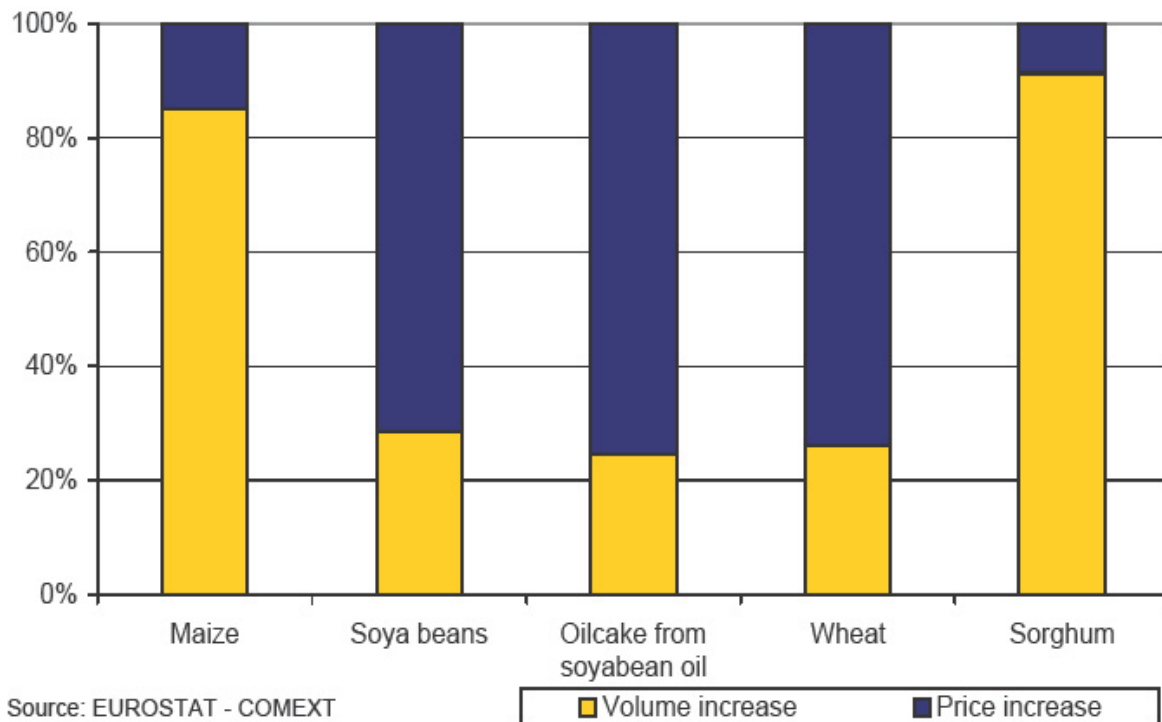
Det er to hovudgrunnar til at EU gjekk frå eit historisk overskot på handelsbalansen i 2006 til eit, noko overraskande stort, underskot i storleiksorden 2,3 milliardar Euro i 2007. Analysen til EC-Trade legg til grunn følgjande hovudforklaringar for handelsunderskotet i 2007.

- Den første hovudårsaka er at sukkereksperten til EU har hatt eit tydeleg fall i 2007. Det igjen førte til at EU for første gong importerte eit større volum sukker enn dei eksporterte. Dermed vart EU nettoimportør av sukker i 2007. Årsaka til dette er strukturendring i produksjonen set i kraft gjennom Den felles landbrukspolitikken. Sukkerregimet til EU er endra som ein del av siste reform av CAP, og EU har gjennomført ein omlegging av marknadsordningane for sukker med tilhøyrande reduksjon av sukkerproduksjonen.
- Den andre hovudårsaka er ein sterk auke i importverdien på ei rekkje råvarer, som mais, soya, kveite og sorghum. Samstundes som EU opplevde avlingssvikt på nokre av dei tilsvarende råvarene, i ein periode der ei rekkje råvareprisar vart pressa oppover, og mellom anna kveitemarknaden var svært stram. Figur 3.3 under viser fordelinga einingspris utgjer versus volum på varer for den auka importverdien til EU. Som figuren viser er det omtrent berre einingspris som slår ut på handelsbalansen for soya og kveite (fordelt om lag med volum 25 % - pris 75 %), medan volum slår sterkast ut på mais og sorghum, fordelt om lag med volum 85 % - pris 15 %).

---

<sup>25</sup> Det er viktig å vere merksam på at EU oppgir handelsstatistikken med tredjeland på landbruksvarer i US-dollar for år 2000 til og med 2006, medan for 2007 har EU valt å nytte Euro.

Figur 3.3 Samanstilling og utslag av volum versus einingsprisar på den auka importverdien til EU i 2007



Sjølv om EU fekk eit høvesvis stort underskot på handelsbalansen med landbruksvarer i 2007, er det ikkje så sjølvsagt at handelsposisjonen til EU er reelt svekkja. For båe hovudårsakene til underskotet i 2007, kan over tid heller konsolidere eksportposisjonen til EU enn svekkje den. Denne slutninga byggjer på at det er nettopp varesamansetjinga til EU i eksportporteføljen som er styrkja og konkurranseframtrinnet til EU i konkurranse med dei to andre leiande landbruksvareeksportørane, USA og Brasil. Fordi eksportverdien til EU i all hovudsak kjem frå eksport av sluttprodukt og ikkje råvarer. Det er på sluttprodukt som utgjer nettoinntektene til EU på eksport, medan EU tradisjonelt er nettoimportør av råvarer og halvfabrikat. Dermed er det heller ikkje kritisk for EU at underskotet i 2007 i all hovudsak er knytt til råvaremarknaden og råvareproduksjonen av sukker, samt eit svakt år innanfor kornavlingane i EU. Dette fordi desse årsakene ikkje råkar eller svekkjer det fremste konkurranseframtrinnet til EU som landbruksvareeksportør, som er på sluttprodukt. Og over tid vil ein eventuell prisvekst på råvarer også tyde prisauke på tilverka produkt, sjølv om det vil vere ein forseinking i tid. Dermed kan ein sjå før seg at EU i framtida vil verte meir avhengig av import av råvarer, og utfordringa vert då å eksportere tilverka produkt med ein meirverdi.

Reduksjonen i sukkerproduksjonen er ein vedteken reform innanfor CAP, og EU kan framleis vere leiande på å raffinere sukker, sjølv om importvolumet på råsukker går opp. Samstundes er det ikkje gitt at prispresset på råvarer vil vere langsiktig, og uansett vil eit høgare prisnivå over tid òg tyde at det vil verte stigande prisar på tilverka produkt, men her vil det vere eit



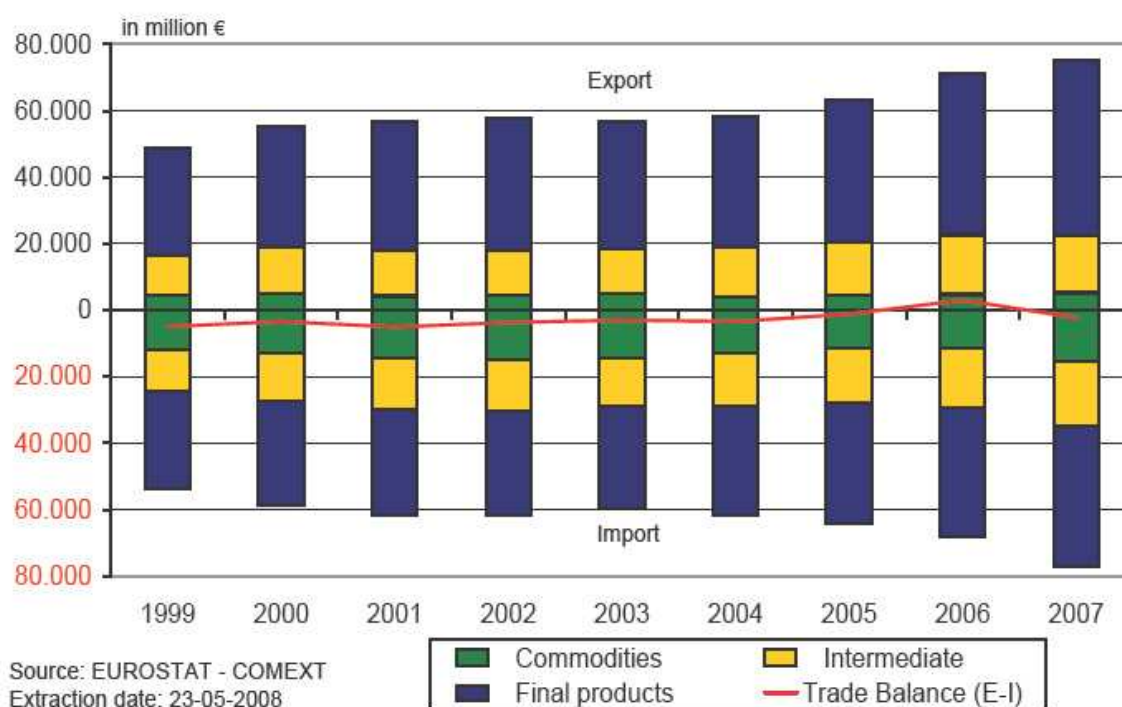
etterslep som ikkje vil vere synleg på kort sikt. Det er med andre ord varesamsetjinga i handelen som gjer EU til verdas største aktør innanfor eksport av landbruksvarer.

### 3.4 Samansetjing av vareslag i landbruksvarehandelen til EU

Ved å sjå på handelen til EU med landbruksvarer ut frå graden av kor tilverka produkta er, kjem det klart fram at den stadig høgre eksportverdien til EU er bygd opp kring produkt med høg tilverkingsgard. Ei kategorisering av produkt i råvarer (commodities), halvfabrikat (intermediate) og sluttprodukt (final products) syner at det er eksporten av sluttprodukt som sikrar EU posisjonen som verdas største landbruksvareeksportør. På verdsmarknaden hadde sluttprodukt frå EU ein marknadsdel på 22,7 prosent i perioden 1991-2001, medan marknadsdelen var auka til 24,2 prosent for perioden 2003-05. Samstundes fall marknadsdelen til EU på råvarer frå 8 prosent til 7,5 prosent (i tilsvarande periodar).

Figuren under viser tydeleg kor avgjerande rolle sluttprodukt har på handelsbalansen til EU, og at det er utviklinga innan eksportsegmentet tilverka landbruksprodukt som har gitt EU ein svært sterk auke i eksportverdien dei seinare åra.

Figur 3.4 Handelsbalansen til EU-27 etter varesamsetjing 1999 - 2007<sup>26</sup>



Sluttprodukt utgjer om lag 2/3 av eksportverdien til EU. Delen sluttprodukt utgjer på importverdien er tydeleg mindre med 55 prosent av importverdien. EU har over tid utvikla eit

<sup>26</sup> For nye medlemsland er tala rekonstruerte tilbake, og slik inkludert i talmaterialet.

handelsmønster på landbruksvarer, der tilnærma all verdiauke kjem på eksport av sluttprodukt. Tilsvarande har eksportverdien råvarer utgjere vore tilnærma uendra, og utgjere i realiteten stadig mindre del av eksporten. Det tyder i all hovudsak at det er eksporten av sluttprodukt som er det berande element i handelsbalansen til EU, og som gjer EU til verdas største landbruksvareeksportør i verdi. Råvarer som oljefrø og korn vert slik sett stadig meir marginalisert. Trenden er tilsvarande på halvfabrikatvarer som kveitemjøl, om ikkje så tydeleg.

Utviklinga av handelsmønstret må sjåast i lys av landbruksavtala i WTO og endringar innanfor Den felles landbrukspolitikken. Landbruksavtala gjennom WTO, inngått i 1994 med implementeringsperiode fram til 2000, avgrensa moglegheitene vesentleg til å nytte eksportsubsidiar til å dumpe overskotsproduksjon på verdsmarknaden, noko som tidlegare var eit sentralt virkemiddel innanfor CAP. WTO-avtala tyda for EU at det vart mindre aktuelt å regulere produksjonsvolumet ved å bruke eksportsubsidiar, dersom det oppstod overproduksjon. Difor vart det i EU etterkvart lagt langt større vekt på å søkje å tilpasse produksjonsvolumet opp mot det volumet det faktisk var marknadsavsetning på, noko som også har vore eit uttalt mål i CAP-reformene. Denne "nye" situasjonen med lågare eksportsubsidiar og svakare intervensjonsordningar for råvarer er eit gjennomgåande tema som er vektlagt i dei ulike reformene av Den felles landbrukspolitikken, noko som igjen kan redusere kostnadane.

Endringane av CAP og WTO er difor direkte knytt til den retninga eksportpolitikken til EU har tatt, med større innretting mot sluttprodukt og spesialisering, framfor volumproduksjon på råvarer og halvfabrikat for eksport. Dette er i stor grad også det tradisjonelle produksjonsmønstret til EU, då rein volumeksport av råvarer først og fremst har vore nytta som marknadsregulering. Likevel må det tilleggjast vekt at kombinasjonen av endringar innanfor CAP og WTO er ein viktig del av at handelsstrukturen på varesamansetjinga er så tydeleg som det som kjem fram i figur 3.4.

I ei gjennomgang av landbruksvarehandelen til EU vert det frå EUs Directorate-General for Agriculture and Rural Development (DG-Agri) framheva at ei drivkraft for at EU har utvikla seg til verdas største landbruksvareeksportør, er den høge delen sluttprodukt utgjere i eksporten av landbruksvarer. Reformene i den felles landbrukspolitikken vert av EU vektlagt som ei viktig årsak for at konkurransekrafta til næringsmiddelindustrien er auka innan segmentet kvalitetsprodukt. Det vert vist til at produkta som har størst eksportsuksess er høgverdiprodukt som er lenka til EU-opphav og spesielle kjenneteikn (The Changing Face of EU Agricultural Trade).

### 3.5 Struktura i handelen til EU samanlikna med USA og Brasil

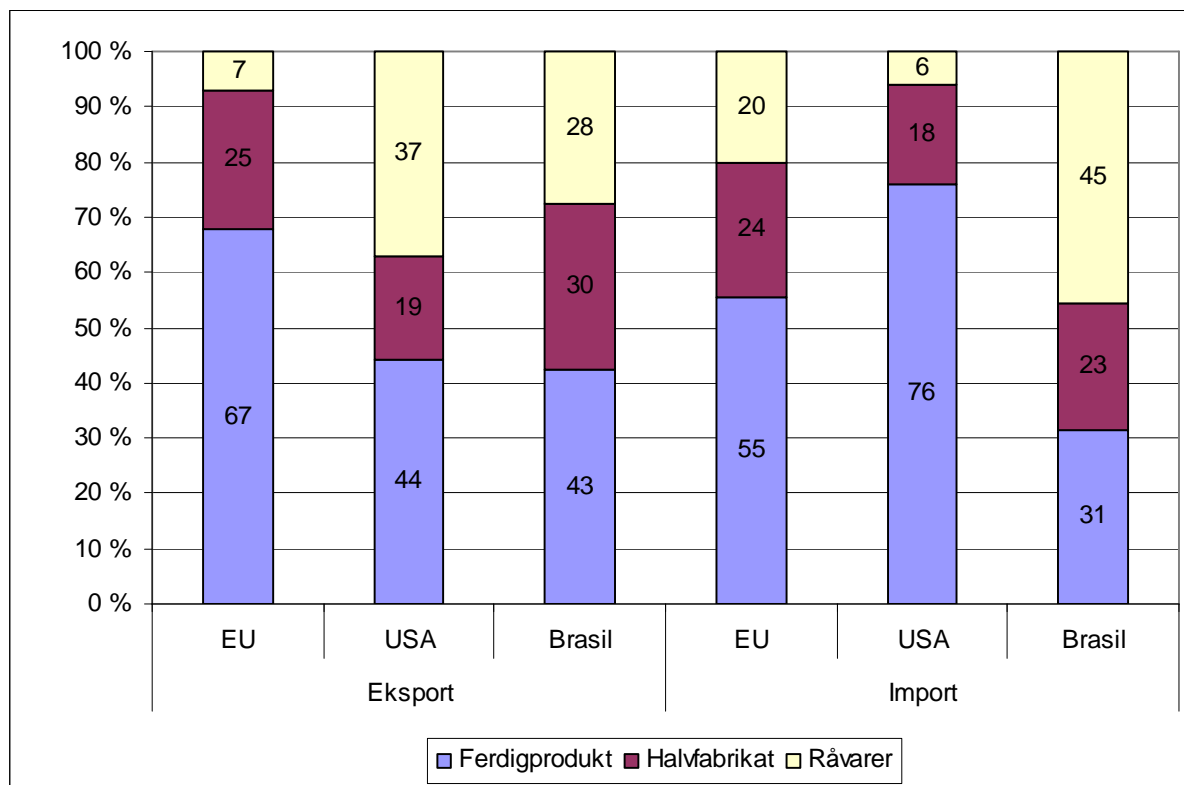
EU, USA og Brasil er dei største eksportørane av landbruksvarer. Tradisjonelt har USA vore den aller største handelsaktøren, med både høg eksport og import fram til EU overtok denne posisjonen. Brasil skil seg ut ved at landet har svært høg eksportverdi, men relativ låg importverdi. Det er i løpet av dei siste åra har det skjedd eit skifte, der EU har styrkja sin posisjon på verdsmarknaden medan USA har vorte svekkja. Denne utviklinga har ført til at EU tok over rolla som verdast største landbruksvareeksportør frå og med 2003 (målt i verdi). I perioden 1993-95 var eksportverdien til USA om lag 55 milliardar \$ medan EU eksporterte for rundt 45 milliardar \$. Ti år seinare er rolla snudd rundt. Då EU i 2003 vert verdast største eksportør, er eksportverdien til EU komen opp i 66 milliardar \$, medan USA eksporterte for 64 milliardar \$. To år seinare er det eksportverdien til EU som er meir enn 10 milliardar \$ større enn eksportverdien til USA, der EU eksporterte for 79 milliardar \$ versus 68 milliardar \$ for USA<sup>27</sup>.

Som vist i førre delkapitel er det den høge delen sluttprodukt utgjer i eksportverdi ein av nøkkelfaktorane for at EU fått ein stadig sterkare posisjon på verdsmarknaden for landbruksvarer. Dersom ein samanliknar handelsstrukturen til EU med dei to andre store eksportaktørane, USA og Brasil, kjem det tydeleg fram at EU har ein anna handelsstruktur enn desse. Dette gjeld særskilt i forhold til USA. Varesamansetjinga og delen råvarer, halvfabrikat og sluttprodukt utgjer av importverdien og eksportverdien til EU og USA er svært ulik, slik det kjem fram i figur 3.5.

---

<sup>27</sup> Den høvesvis langt større veksten i eksportverdien til EU versus USA i 2005, er også eit utslag av valutasvingingar ved at Euroen styrkja seg mot US-dollar. Dette endrar ikkje det faktum at EU faktisk er den største landbrukseksportøren, men vekstratane er ikkje direkte samanliknbare på grunn av dette. Det vil seie at veksten til EU uttrykt i \$ tilsvarar 55 %, medan den er 14 % uttrykt i Euro.

Figur 3.5 Komparasjon av strukturen i landbrukshandelen til EU, USA og Brasil



Kjelde: The Changing Face of EU Agricultural Trade

Dersom ein samanliknar strukturen for varesamansetjinga for import og eksport mellom verdas største handelsaktørar med landbruksvarer, EU, USA og Brasil, er det tydelege skilnadar. Særskilt ser ein av figur 3.5 at eksporten av ferdigprodukt frå EU utgjer ein langt større del, enn kva tilfellet er for eksporten frå USA. Tilsvarende har EU også ein langt mindre importdel av ferdigprodukt enn det USA har.

Sluttprodukt står for 67 prosent av eksportverdien til EU. For konkurrentane USA og Brasil utgjer sluttprodukt i underkant av 45 prosent av eksportverdien. Utanrikshandelen til EU på landbruksvarer er basert på at det er varesegmentet sluttprodukt som sikrar størsteparten av eksportinntektene. Eksportporteføljen til USA og Brasil er i langt større grad dominert av at det er råvarer og halvfabrikat som utgjer størst eksportverdi. Tyddigast kjem dette fram ved at berre sju prosent av eksportverdien i EU kjem frå sal av råvarer, medan heile 37 prosent av eksportverdien til USA kjem frå råvareeksport. Om ein i tillegg ser på importstrukturen vert skilnaden i handelsmønstret enno klårare, då berre 55 prosent av importverdien til EU kjem på varesegmentet sluttprodukt, samanlikna med heile 76 prosent av importverdien til USA.

Hovudmønstret når ein samanliknar handelsstrukturen i høvesvis EU og USA er, spissformulert, at EU i all hovudsak er eksportør av sluttprodukt og importør av råvarer, medan USA står fram som ein råvareeksportør og importør av sluttprodukt.

The exceptional price environment of 2007 led to increased production of butter and skimmed milk powder (SMP). However, the production of bulk dairy products would

return to a declining path already in the short term and throughout the medium term due to the limited milk supply and the increasing production of higher value added dairy products.<sup>28</sup>

Desse skilnadane i handelsstrukturen mellom EU og USA er utvikla over tid og det speglar ein historikk der EU er meir ein merkevareeksportør enn ein volumeksportør innanfor landbruket, medan USA har ein tradisjon som volumleverandør av råvarer i bulk til heile verda deriblant til Europa.

### 3.6 Veksande økonomiar

Utviklinga i dei store veksande økonomiane Kina og Brasil vert tillagt vekt frå EU, også kring framtidige utsikter for handelen med landbruksvarer. Kina fordi landet er verdas tredje største handelsaktør med landbruksvarer. Både eksporten og importen til Kina er høg og berre EU og USA har høgare handelsverdi i verda enn Kina. Brasil fordi dei er tredje største landbruksvareeksportør i verda, men der EU, USA og Kina har både stor eksportverdi og importverdi, er handelen til Brasil einsretta på eksport, og importen er svært låg. Difor er Kina rekna som ein attraktiv marknad for eksport, medan Brasil er i ein posisjon der dei i stor grad kan påverke heimemarknaden til EU med det enorme eksportpotensialet Brasil har, samstundes som Brasil er ein hovudkonkurrent for EU i den internasjonale matvaremarknaden, fordi både produksjons- og konkurransepotensialet tilseier at Brasil kan konkurrere på tilnærma heile produktspektret frå råvarer til sluttprodukt.

EU ser eit stort potensiale for å auke landbruksvareeksporten til Kina. Kombinasjonen av at Kina har over 1,3 milliardar innbyggjarar og er inne i ein fase med rask teknologisk og økonomisk vekst, gjer at Kina aleine påverkar etterspørselen i den globale matvaremarknaden.

Brasil er i ein heilt anna posisjon. Brasil har svært høg og aukande produksjonskapasitet innanfor landbrukssektoren, kombinert med at landet er verdas desidert største nettoeksportør. Dette gjer at Brasil påverkar forsyninga på tilbodssida i verdsmarknaden.

Ut frå desse kjenneteikna vert Kina rekna av EU som ein framtidig vekstmarknad for landbruksprodukt. Brasil, derimot vert sett på som ein konkurrent som styrkjar sin posisjon i verdsmarknaden. Difor er utfordringane til EU i relasjonane til Brasil i hovudsak at Brasil kan legge eit betydeleg press på EU sin eigen heimemarknad, sjølv på basisproduksjonar som mjølk og kjøt. Samstundes er Brasil ein hovudkonkurrent for EU i den internasjonale marknaden. Difor vert desse to utfordringane for EU meir vekta enn eventuelle moglegheiter EU har for å utvikle landbruksvareeksporten til Brasil. Dette til trass for at Brasil er verdas niande største økonomi og slik sett har ein svært attraktiv heimemarknad.

---

<sup>28</sup> European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural: "Development Prospects for agricultural markets and income in the EU", mars 2008. Kan sjåast på Internettadresse: <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2007b/fullrep.pdf>

### 3.6.1 Kina

Kina er den tiande største eksportmarknaden til EU på landbruksvarer (Noreg er sjette størst). For import til EU-marknaden er Kina fjerde største aktør (DG-Agri). Eksportverdien frå EU til Kina for landbruksvarer utgjorde 1,6 milliardar Euro i 2007, medan importverdien til EU frå Kina var 3,4. Dermed viste handelsbalansen til EU med Kina at EU har eit underskot på 1,8 milliardar Euro i 2007.

Kina har ein handelsstruktur for landbruksvarer der varesamensetjinga har eit mønster tilnærma likt EU. Det vil seie at Kina eksporterar myke ferdigvarer og har stor import av råvarer. Likevel er det på eksport av sluttprodukt til Kina, EU har den sterkaste marknadsveksten. For medan auken for råvarer var 57 prosent i perioden 1999-2007, auka eksportverdien på sluttprodukt meir enn fire gonger. Tilsvarende mønster kjem også fram på Kina sin eksport til EU, der det er på sluttprodukt ein ser sterkast vekst i verdien<sup>29</sup>.

Sjølv om EU per i dag har handelsunderskot med Kina på landbruksvarer, reknar EU med at det er eit svært stort potensiale for å auka eksporten til Kina på grunn av den sterke økonomiske veksten i Kina kombinert med den store befolkninga. Den økonomiske veksten har gitt strukturelle endringar, som auka urbanisering, endring av kosthald og betre kjøpekraft for meir eksklusive matvarer. Samla sett inneberer desse faktorane at Kina er på veg til å utvikle seg til ei av verdas største matvaremarknadar.

Increases in income and urbanization are leading to a shift in diets away from food staples and increased meat consumption. Until now China's policy goal has been self-sufficiency in food grains and to encourage livestock production. Therefore its feed imports are expected to grow sharply over the coming decade.<sup>30</sup>

Det er den forventa utviklinga i Kina framover som gjer at EU reknar den kinesiske matvaremarknad som ein svært lovande eksportmarknad. Ein sektorstudie i samband med tingingar om auka samarbeid mellom Kina og EU ser på landbruksvarehandelen<sup>31</sup>. Sektorstudien presenterar ulike prognosar og framskrivingar i tid for handelen med landbruksvarer. Framskrivningane og overslaga kring handelsutviklinga viser eit stort vekstpotensiale for eksport frå EU til Kina på ei rekkje landbruksvarer. På importen til EU frå Kina er veksten i importverdien berekna til å verte heller beskjeden (jamfør figur 3.6 - 3.10). Dette biletet er derimot ikkje tilfellet for fisk, der utviklinga er berekna til å verte omvendt med sterk vekst i importen til EU og svak eksportvekst.

---

<sup>29</sup> MAP, Monitoring Agri-trade Policy, No. 01-08, May 2008. Internettadresse: [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/01\\_08.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/01_08.pdf)

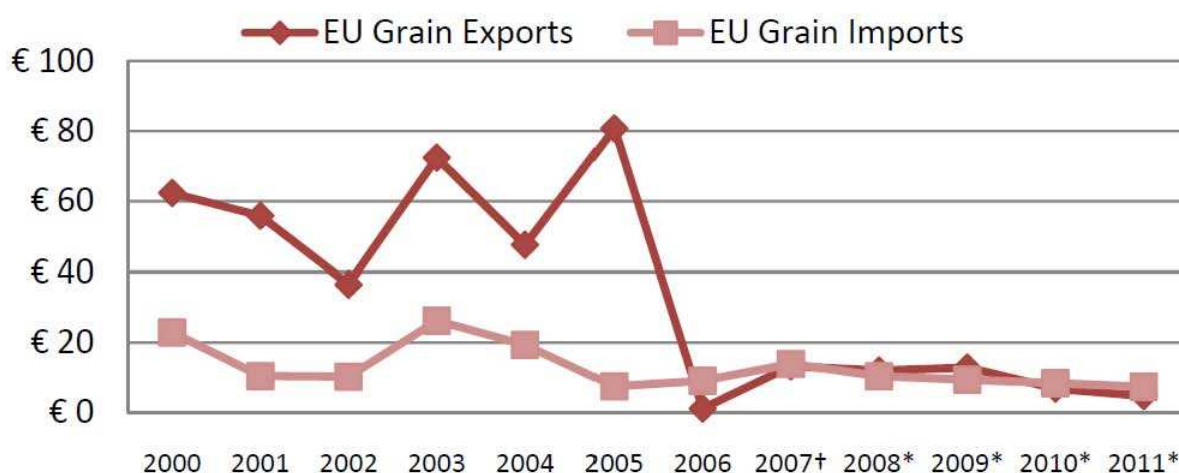
<sup>30</sup> Monitoring Agri-trade Policy No. 01/08 - May 2008, Summary. Internettadresse: [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/01\\_08\\_sum.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/01_08_sum.pdf)

<sup>31</sup> TRADE SUSTAINABILITY IMPACT ASSESSMENT FOR THE NEGOTIATIONS OF A PARTNERSHIP AND COOPERATION AGREEMENT BETWEEN THE EU AND CHINA, Sectoral Study 5 of 5: Agriculture. Internettadresse: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/april/tradoc\\_138566.04.18%20Draft%20Agriculture.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/april/tradoc_138566.04.18%20Draft%20Agriculture.pdf)

Prognosane for handelsutviklinga i sektorstudien er i det følgjande eksemplifisert gjennom ulike hovudkategoriar innan varesegmenta korn, kjøt, mjølk og mjølkeprodukt, fisk samt drikkevarer. Som figurane under viser, reknar ein med ei sterk auke i eksportverdien for EU til Kina innanfor mjølk og mjølkeprodukt og drikkevarer framover. På kjøt og korn er det små endringar, medan EU reknar med at importverdien på fisk vil auke sterkt.

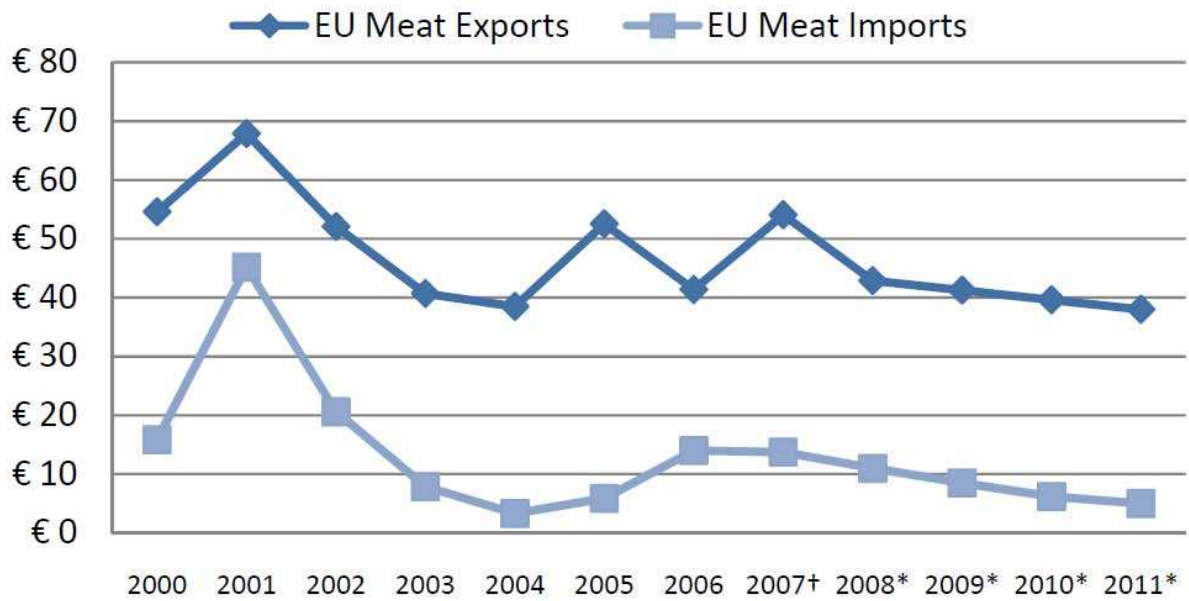
Utviklinga som sektoranalysen legg til grunn, der ein bereknar at EU skal auke sin eksportverdi til Kina vesentleg, medan Kina ikkje aukar sin eksportverdi til EU i særskilt mon, er truleg eit utslag av at Kina i 2003 vart nettoimportør av landbruksvarer. Og med den økonomiske veksten og dei strukturelle endringane i kosthald, levekår med meir vil truleg kinesisk landbruksproduksjon i stor grad verte omsett på heimemarknaden. Dermed vert det lagt til grunn at Kina har eit noko svakt eksportpotensiale på landbruksvarer framover, då Kina først og fremst vil prioritere å brødfø eigen befolkning. Det er likevel viktig å vere merksam på at framskrivinga til EU berre går til 2011, samt at det er stor usikkerheit kring slike generelle framskrivingar. Difor er det vanskeleg å slå fast korleis utviklinga i Kina vil verte, då det også ligg eit stort potensiale for Kina i auka effektivisering og strukturrasjonalisering innan landbrukssektoren, noko som kan auke den kinesiske jordbruksproduksjonen betydeleg.

Figur 3.6 Prognose for utviklinga i handelen mellom EU og Kina på korn i millionar



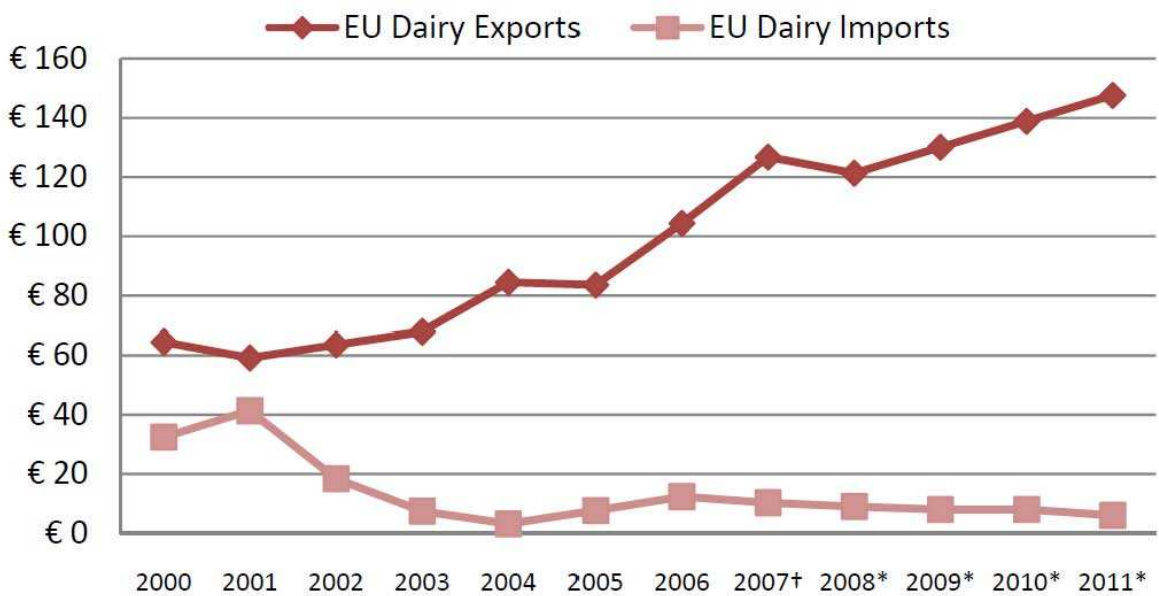
Source: Eurostat

Figur 3.7 Prognose for utviklinga i handelen mellom EU og Kina på kjøtvarer i millionar



Source: Eurostat

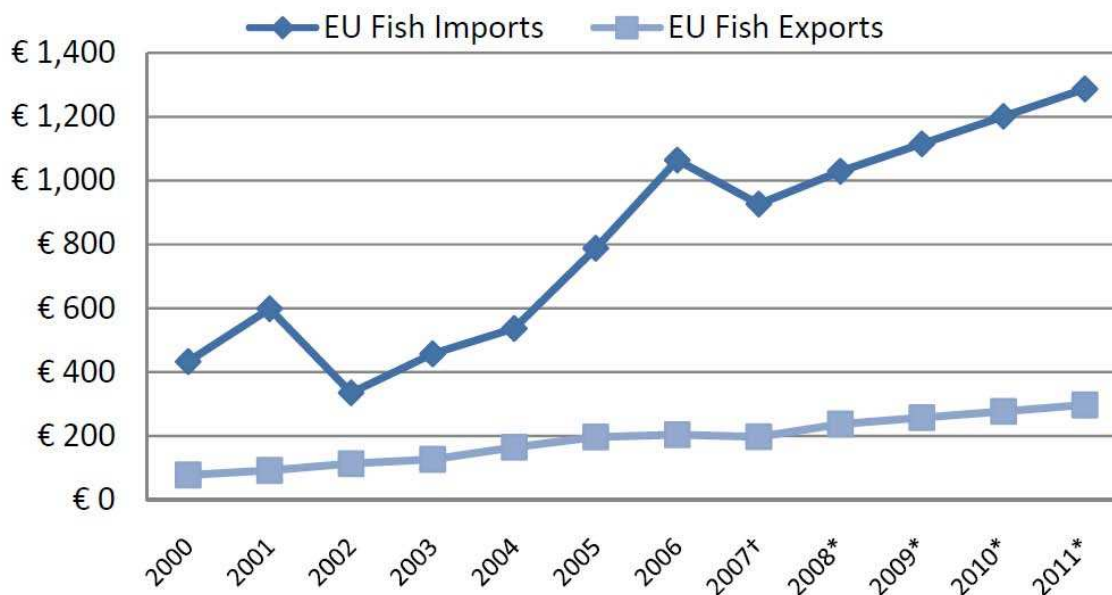
Figur 3.8 Prognose for utviklinga i handelen mellom EU og Kina på mjølk- og mjølkevarer i millionar



Source: Eurostat

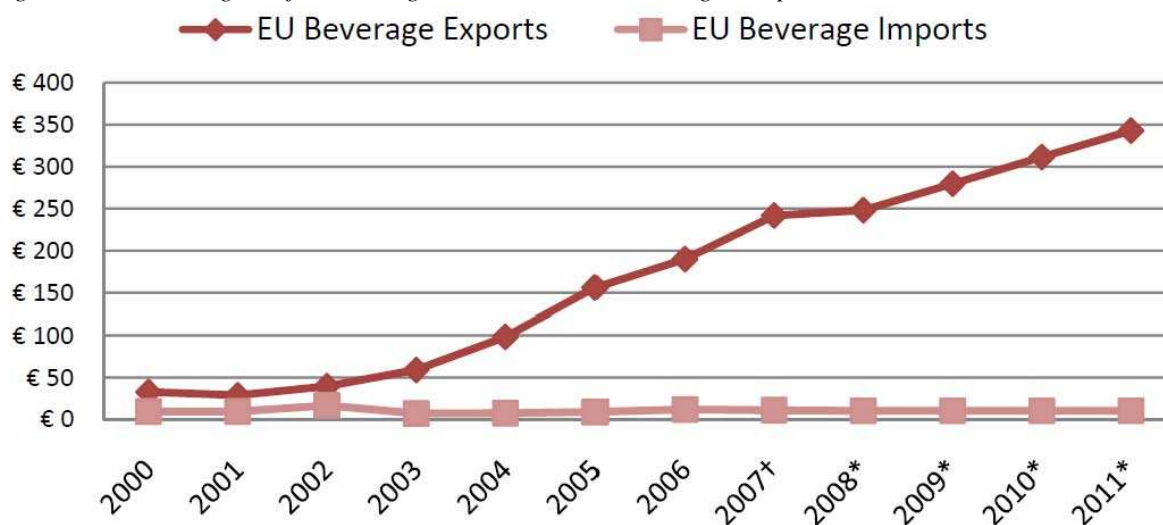


Figur 3.9 Prognose for utviklinga i handelen mellom EU og Kina på fisk i millionar



Source: Eurostat

Figur 3.10 Prognose for utviklinga i handelen mellom EU og Kina på drikkevarer i millionar



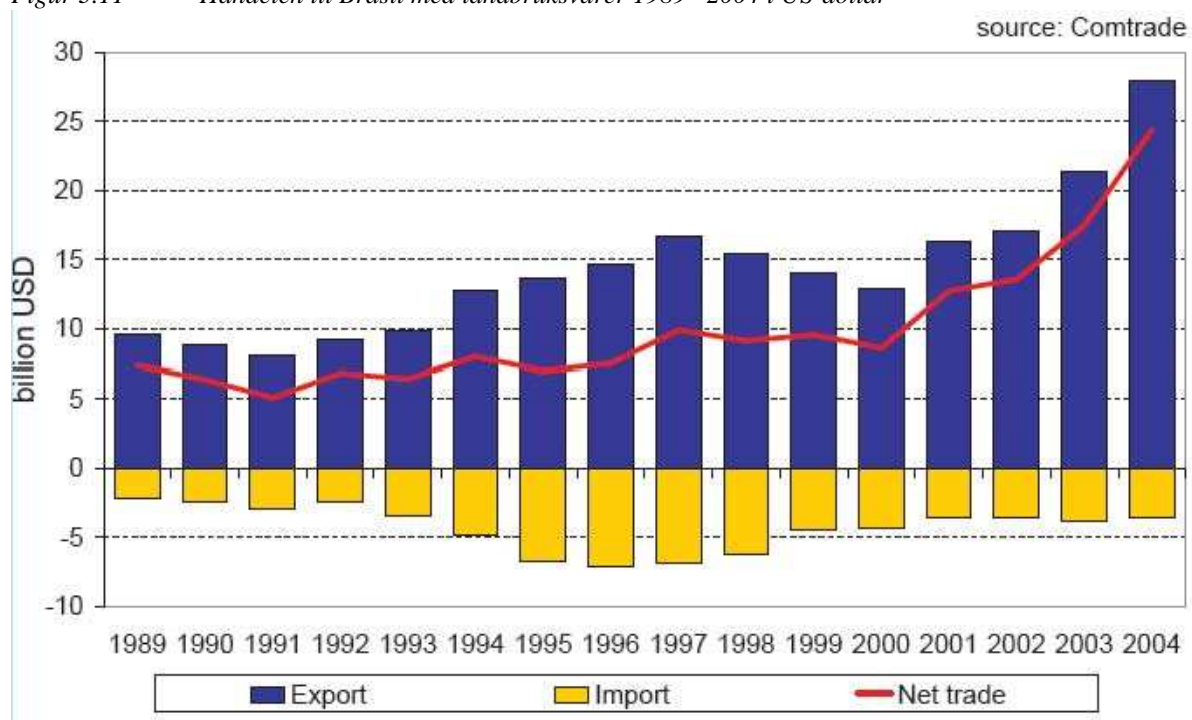
Source: Eurostat

### 3.6.2 Brasil

I analysar for handelsutviklinga framover ser EU på Kina som ein potensiell vekstmarknad for landbruksvareeksport. Brasil vert derimot sett på som ein aktør som kan utfordre posisjonen til EU. Dette fordi Brasil har potensiala til å setje heimemarknaden og grensevernet til EU under press, og kanskje viktigare så kan Brasil utvikle handelen vidare og verte ein enno større konkurrent for EU på verdsmarknaden.

Årsakene til at EU vektlegg rolla til Brasil er først og fremst utviklingspotensialet i landbrukssektoren til Brasil som vert vektlagt frå EU. For sjølv om Brasil allereie er etablert som verdas tredje største eksportør av landbruksvarer, har landet i tillegg eit enormt potensiale for å auke produksjonskapasiteten og gjennom det ytterlegare styrkje posisjonen som verdas leiande nettoeksportør. Brasil har fleire konkurranseframtrinn i verdsmarknaden i forhold til hovudkonkurrentane EU og USA. Dei mest framtrudande som MAP trekkjer fram er tilgangen på rimeleg landareal og særskilt dei store unytta areala som kan dyrkast opp (eit overslag er 90 millionar hektar med potensielt areal for nydyrking)<sup>32</sup>. I tillegg er Brasil å rekne som eit lågkostland samanlikna med EU, der lønningar til landbruksarbeidarar er relativt låge.

Figur 3.11 Handelen til Brasil med landbruksvarer 1989–2004 i US-dollar



[http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/02\\_06.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/02_06.pdf)

Det kan òg vere at Brasil vert ein viktigare råvareleverandør til EU framover, der EU får eit handelsmønster som i større grad byggjer på å importere råvarer som innsatsfaktorar for å så vidareutvikle eksporten av ferdigvarer. Dette er mellom anna ein tendens ein kan skimte gjennom sukkerreforma i EU, der EU aukar importen av råsukker frå tredjeland som så vert raffinert til kvitt sukker til heimemarknaden og for eksport.

<sup>32</sup> MAP Monitoring Agri-trade Policy, No. 02-06, November 2006. Internettadresse: [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/02\\_06.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/02_06.pdf)

## 4 Geografiske Indikatorar

Bruk av Geografiske Indikatorar (GI) på landbruksvarer for å marknadsføre produkt og for å verne produkt mot kopiering, konkurranse og liknande er eit høgt prioritert område for EU innanfor den samordna handelsstrategien. Difor har EU vektlagt at retten til bruk av geografiske produktnemningar og vern av desse nemningane skal sikrast gjennom WTO. Geografiske Indikatorar gir aktørar einerett (monopol) til å nytte gitte produktnemningar tilknytt geografisk opphav i marknaden. Det geografiske opphavet til produktet kan vere basert på ulike eigenskapar som eit gitt område, region eller andre lokale eller regionale tilhøve kring opphav eller framstilling innanfor det definerte geografisk avgrensa området. Dermed er GI som virkemiddel nær tilknytt patentlovgiving og gir i realiteten innehavarane av den geografiske produktnemninga monopol på bruk av namnet til produksjon, marknadsføring og omsetnad. Geografiske Indikatorar er eit juridisk fundamentert virkemiddel innanfor EU, og til dels også som ein del av TRIPs-avtala i WTO. Likevel ser EU vernet og respekten for bruk av geografiske indikatorar som for svakt internasjonalt og arbeider difor for å få styrkja rettar og pliktar kring produkt basert på geografisk opphav, tradisjon eller historie.

Hovudmålet til EU er å jamstille det juridiske vernet for Geografiske Indikatorar med varemerkelovgivinga internasjonalt, samt å få etablert internasjonal registrering, der produktnemningar tilknytt Geografiske Indikatorar vert registrert og tilført det juridisk vernet med påfølgjande einerett til bruk av produktnemning. EU har innteke ein svært offensiv posisjon for å sikre større gjennomslag for sitt syn på GI og for å styrkja aksepten og vernet for bruk av Geografiske Indikatorar internasjonalt, som i dei pågåande tingingane innanfor WTO. Samstundes med arbeidet for å få betre aksept for GI i WTO, legg EU stor vekt på å få godkjent vernet av Geografiske Indikatorar i frihandelsavtaler og partnerskapsavtaler EU inngår bilateralt med tredjeland. Dette skjer i påvente av at EU skal få fullt gjennomslag for sterkare vern gjennom ei ny WTO-avtale.

They [Geographical Indications] are very important in the EU, which has a rich history of local and specialist agricultural production and many famous products closely linked to their place of origin: think of Parma Ham, Roquefort cheese or Champagne.

Wider protection for Geographical Indications from around the world is a key goal for the EU in the ongoing WTO Doha trade negotiations.<sup>33</sup>

Som tidlegare vist er det sluttprodukt som utgjer det meste av EUs eksportverdi. Dermed kan også den svært sentrale plassen Geografiske Indikatorar har i handelsstrategien til EU også knytast til varesamensetjinga til EU i den internasjonale handelen. Forskjellane i

---

<sup>33</sup> Europakommisjonen på Internettadresse: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/june/tradoc\\_135122.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/june/tradoc_135122.pdf)  
For ein fylldig gjennomgang av posisjonen til EU føreligg det ei Grønbok (KOM(2008) 641 endelig, Bruxelles, den 15.10.2008) som kan sjåas på Internettadresse:  
[http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/consultation/greenpaper\\_da.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/consultation/greenpaper_da.pdf)

handelsstruktur mellom USA og EU skin her igjennom. Der EU med sin historikk satsar sterkt på Geografiske Indikatorar (GI) som sentralt element i TRIPs og etableringa av merkeordninga Beskytta Betegnelsar, er posisjonen til USA at dette ikkje er avgjerande og noko nøkkelement innanfor WTO, då USA hevdar lovgivinga kring varemerke både er vid nok og gir tilstrekkeleg vern. Dermed er situasjonen at medan EU legg inn ei styrking av GI som eit premiss for ei ny WTO-avtale, er dette tilnærma eit fråverande tema for hovudkonkurrentane USA og Brasil, som i utgangspunktet er svært skeptisk til å innføre ein einerett til å bruke geografiske indikatorar på drikkevarer og matvarer internasjonalt gjennom bindande reguleringar i WTO.

Geografiske Indikatorar tilknytt matvarer er eit omstridd felt internasjonalt. Medan mellom anna EU ser på retten til å verne produktnemningar ut frå geografisk opphav som eit naudsynt tillegg som må eksisterar parallelt til retten til å registrere varemerke. Produktnemningane GI er ikkje knytt til ein juridisk aktør men til ei gruppe eller ein region der fleire konkurrentar kan nytte den (som ulike produsentar av musserande vin innanfor Champagnedistriktet). Eit varemerke derimot tilfører *ein* aktør eineretten til å bruke det registrerte varemerket. USA hevder at retten til å registrere varemerke likevel er dekkande, og at eit sterkare vern av GI i realiteten er eit proteksjonistisk virkemiddel som kan virke konkurransevridande i handelen.

Som ein respons til dette uttalte dåverande landbrukskommissær i EU, F. Fischler, under ministermøtet i Cancun at vern av regionale kvalitetsprodukt gjennom geografiske produktnemningar ikkje handlar om proteksjonisme, men tvert imot handlar det om rettferd for opparbeida omdømme og for å hindre kopiering. For å underbygge dette viste Kommissæren til ei pågåande tvist kring den italienske Parma-skinka, der eit canadiske næringsmiddelføretak har registrert "Parma-skinke" som varemerke, noko som dermed stenger den italienske Parma-skinka ute frå den canadiske marknaden (AgraFood Europe, September 2003). Dette er eit døme på ei rekkje tvistar kring grensedragning av kor omfattande vernet for Geografiske Indikatorar skal vere. Tvistane skjer på ulike nivå mellom ulike føretak sin rett til å selje produkt, mellom ulike medlemsland innanfor EU, og mellom EU og tredjeland. Dette viser at det ikkje er ukomplisert å innføre eit system for opphavsmerking fordi konsekvensane kan verte vidtrekkande og ramme mange når det juridiske rammeverket skal tolkast.

## 4.1 GI: Offensiv strategi for eksport og eit vern mot import

Den sentrale rolla Geografiske Indikatorar har som virkemiddel for å styrkje posisjonen til EU i internasjonal handel med landbruksvarer er i grunn ein rein logisk konsekvens ut frå EUs styrkjer i matvareproduksjonen og den handelsstrukturen EU har. EU er eit høgkostområde og baserar eigen landbruksproduksjon på aktivt grensevern, samt at eksporten i hovudsak er sal av sluttprodukt til relativ høg pris. Eit sterkare vern av sluttprodukt som GI kan vere, er difor eit effektivt virkemiddel som kan utviklast vidare for å styrkje handelsposisjonen til EU

internasjonalt. Som vist tidlegare kjem to tredjedelar av den samla eksportverdien til EU for landbruksvarer frå sluttprodukt. I tillegg er det innanfor dette varesegmentet at veksten i eksportverdi er særskilt stor. Reformene i den felles landbrukspolitikken vert trekt fram som ei viktig årsak for at konkurransekrafta til næringsmiddelindustrien er auka innan segmentet kvalitetsprodukt. Det vert frå EC-trade vist til at dei produkta som har størst eksportsuksess er høgverdiprodukt som er lenka til EU-opphav og spesielle kjenneteikn, altså produkt som er relevante for bruk av Geografiske Indikatorar (The Changing Face of EU Agricultural Trade).

Dermed er Geografiske Indikatorar eit virkemiddel for EU i handelen som kan sikre fleire omsyn. Dette fordi det er tilrettelagt for å vere ei drivkraft for primærprodusentane og for næringsmiddelindustrien. I tillegg er det eit virkemiddel for å drive ein offensiv eksportstrategi gjennom marknadsføring og einerett til produktnemningar på verdsmarknaden. Samstundes kan GI nyttast som ein indirekte og defensiv strategi mot import frå tredjeland av billigprodukt eller mot kvalitetsprodukt som ikkje er etablerte i EU-marknaden gjennom omdømme og merkevarebygging slik tilfellet er for til dømes Cognac, Newcastle Brown ale, Feta og Parma-skinke).

Slik sett har EU overført erfaringane dei har med utviklinga av Geografiske Indikatorar for vin og brennevin til å også omfatte matvarer og øl. Bruk av Geografiske Indikatorar for å legge vekt på særskilte og strenge tilhøve kring produksjonen og kan slik sjåast på som eit virkemiddel som går i same retninga som utbygginga av ulike kvalitetsstandarar kring dyr- og plantesanitære tilhøve, helseaspekt og miljøtiltak, skilnaden er at der desse kvalitetsstandarane tek utgangspunkt i definerte og målbare indikatorar, byggjer geografiske indikatorar på normative og meir subjektive kriterium der det er geografisk opphav som er premissen og ikkje vitskaplege kontrollerbare tiltak og reguleringar.

## 4.2 Støtte til marknadsføring

EU har til dels omfattande program for å leggje til rette for eksport av landbruksvarer. I tillegg til dei institusjonelle verkemidla, som databasen for marknadstilgang, er det ulike program for økonomisk støtte for å marknadsføre landbruksvarer frå EU i tredjelandsmarknadar, deriblant den norske marknaden. Eit av desse økonomiske programma er styrt frå EU-sentralt (gjennom, Council Regulation no (EC) 2702/1999). Denne reguleringa sikrar landbrukssektoren i medlemslanda tilgang på opptil 50 millionar Euro (tilsvarande 489 millionar norske kroner, per 18/12-2008), årleg for å fremje landbruksprodukt frå EU i tredjelandsmarknadar. I tillegg får dei ytterligare midlar tilført frå den enkelte medlemsstaten. Programmet legg til grunn følgjande:

Foranstaltningerne kan tage form af PR-virksomhed, salgsfremmende foranstaltninger og reklame, navnlig for at fremhæve EU-produkternes fortrin med hensyn til bl.a. kvalitet, hygiejne, fødevarerikkerhed, ernæringsmæssige aspekter, mærkning, dyrevelfærd eller miljøhensyn. Foranstaltningerne kan bl.a. også omfatte deltagelse i messer og udstillinger, oplysningskampanjer om EU-systemet vedrørende beskyttet oprindelsesbetegnelse (BOB), beskyttet geografisk betegnelse (BGB), garanteret traditionel specialitet (GTS) og økologisk

landbrug. Oplysningskampanjer om EU-systemet vedrørende kvalitetsvin fra bestemte dyrkningsområder (kvbd) og undersøgelser af nye markeder er også blandt mulighederne.<sup>34</sup>

I utgangspunktet er disse kampanjane basert på delt finansiering, der EU dekkar 50 prosent og medlemstaten eller organisasjonar legg inn resterande finansiering. Likevel finansierar EU 100 prosent dersom salsframstøytta er meir generelle og retta mot kampanjar kring kvalitetsstandardar, merkeordningar med meir.<sup>35</sup>

Om ein ser desse tiltaka frå EU som er skipa med mål om å auka omsetjing av produkter produsert i Unionen i tredjelandsmarknadar, er det noko påfallande at ESA vurderar å sjå på om den norske ordninga kring reklame frå opplysningskontora er i strid med EØS-avtala. Opplysningskontora får 117 millionar i kampanjemidlar, finansiert over omsetnadsmidlane frå landbruket. Dette vert omtala som statleg matreklame, sjølv om finansieringa til marknadsføringa av svinekjøt, storfekjøt, kylling, brød, egg og grønnsaker vert betalt av i realiteen vert betalt av norske gardbrukarar ved at dei vert pålagt å betale avgift til staten når dei leverer sine jordbruksprodukt til varemottakarane. I samband med at ESA vurderar kampanjane til opplysningskontora viser ESA-president Per Sanderud til at det i EØS-avtalen er unntak for landbruksvarer. Likevel meiner ESA at det kan setjast spørsmålsteikn om kampanjane er i strid med EØS-avtala fordi dei også påverkar næringsmiddelindustrien, formulert slik av ESA-president Per Sanderud:

Det vil være en diskusjon om hva som ligger innenfor og utenfor avtalen. Landbruk ligger i utgangspunktet utenfor EØS-avtalens virkeområde, men når ting åpenbart har industrielle konsekvenser, kan det hende at det ligger innenfor.<sup>36</sup>

Det er vanskeleg å sjå kvifor den norske ordninga, som i prinsippet er finansiert av bøndene, og ikkje av staten, skal vere konkurransevidane og særskilt at ordninga påverkar industriledet, og slik kjem i strid med EØS-avtala. Samstundes tilfører EU 50 millionar Euro årleg til sin industri for å fremje landbruksprodukt frå EU i tredjelandsmarknadar, pluss ytterlegare 50 millionar Euro årleg frå medlemsstatane. Dermed har gardbrukarane og næringsmiddelindustrien i EU tilgang på opptil 100 millionar Euro årleg til å marknadsføre produkt i tredjeland, deriblant i den norske marknaden, og desse midlane er direkte overføringar frå medlemsstatane og Unionen.

Dersom den norske ordninga er konkurransevidande, er det all grunn til å hevde at marknadsføringsordninga til EU (Council Regulation no (EC) 2702/1999) må vere like, om ikkje meir konkurransevidande. Og dermed påverke konkurransevilkåra til norsk næringsmiddelindustri i forhold til næringsmiddelindustrien til EU. Fordi EU-føretak er her i ein posisjon der dei får finansiert marknadsføring av sine produkt i den norske marknaden gjennom offentlege midlar frå EU. Dersom ESA ikkje tek ordninga til EU inn i vurderinga av

---

<sup>34</sup> Internettadresse (18/12-2008): [http://ec.europa.eu/agriculture/prom/extern/index\\_da.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/prom/extern/index_da.htm)

<sup>35</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/prom/extern/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/prom/extern/index_en.htm)

<sup>36</sup> Nettstaden Kampanje.no, publisert 8/2-2008. Internettadresse, den 18/12-2008: <http://www.kampanje.com/reklame/article201421.ece>

den norske ordninga, vil det vere svært påfallande. Det vil også indirekte seie at ESA overser mogleg konkurransevridande ordningar som EU nyttar i den norske marknaden, samstundes som ESA legg press på norske ordningar. For i tillegg til at kampanjane til opplysningskontora er betalt av gardbrukarane som leverer varer (sjølv om avgifta er lovpålagt og slik sett ei statleg regulering), skal kampanjane vere generiske og merkenøytrale i marknadsføringa. Det vil seie at ei spekeskinkereklame frå opplysningskontora er generell for skinke og ikkje for produsentar eller varemerke. Det vil seie at kampanjane er reklame både for birkebeinar, Parma-skinke og serranoskinke med fleire, og slik sett diskriminerar ikkje kampanjane mellom ulike produsentar av varer eller kva opphavsland produkta har. Dermed er det grunn til å hevde at utforminga av desse kampanjane er lite konkurransevridande mellom ulike produsentar og land. Tilsvarende strenge generiske kriteria er derimot ikkje lagt til marknadsføringskampanjane finansierte av EU, som spesifikt føreset at reklamekampanjane i tredjeland skal *”fremhæve EU-produkternes fortrin”*.

Innfallsvinkelen til ESA der dei viser til at primærleddet i landbruket er utanfor virkeområdet til EØS-avtala, men at marknadsføring til opplysningskontora kan vere konkurransevridande på industrileddet er også spesiell av to andre grunnar. For det første er omsetningsloven definert som WTO-kompatibel, og difor rekna som godkjent støtte innanfor det globale handelsregimet. For det andre, dersom ESA skulle finne at kampanjane til opplysningskontora påverkar konkurransevilkår i industrien (til trass for at den er merkenøytral og opphavsnøytral, samt betalt av gardbrukarane), er det vanskeleg å sjå at ordninga for kjøp av rabattert smør (EU- Regulation 1898/2005) innanfor EU kan nyttast på tilverka produkt som vert omsett innanfor EØS-området. Sjølv om denne reguleringa er retta mot primærprodusentane i EU, og difor i følge EU ikkje er EØS-relevant, er konsekvensen av rabattordninga i praksis at den fungerer som ein direkte subsidie til næringsmiddelindustrien i EU dersom produkta, som er produsert inneheld smør som er prisnedskrive, vert omsett i den norske marknaden. Produksjonskostnaden vert då redusert ved at innsatsfaktorar er subsidierte frå EU. Industrien i EU får dermed tilgang på mellom anna smør til prisar under marknadspris, som igjen tyder reduserte råvarekostnader. Når dette smøret så vert nytta i til dømes bakverk som EU-føretak eksporterar til Noreg, er dette bakverket i røynda produsert med industrisubsidiar. Subsidiar som norsk næringsmiddelindustri er avskoren frå sjølv om varene går innanfor den frie vareflyten. Dermed er det ei konkurransevriding som gir næringsmiddelindustrien frå EU eit konkurranseframtrinn i den norske marknaden på dei aktuelle produkta. Kostnad av dårlegare konkurransevilkår tilfell den norske næringsmiddelindustri som får dyrare innsatsfaktorar, då dette ofte er protokoll 3 varer.

Smørrabatteringsordninga (EU- Regulation 1898/2005) er skildra slik i Cap-monitor, 2008 – Agra Europe:

Subsidies and aids for disposal, Butter  
Traditionally, the Union has produced more butter than it could consume (taking account of trade) at prevailing market price. Aid for the sale of butter has therefore been a more or less permanent feature [...]. Most of these subsidies were originally for butter from the intervention system but,

when stocks are low, fresh butter is the predominant source of subsidied sales. [...] The most important schemes have been:

- sales to the ice-cream bakery and other food manufacturing industries
- sales in the form of concentrated butter to consumers
- sales to non-profit making organisations
- sales to "deprived" person.



## 5 Kva tyder handelsstrukturen til EU for Noreg

Noreg og EU har er nære samarbeidspartnarar og har tette politiske relasjonar, så vel som handelsrelasjonar. Sameleis har EU og Noreg mange samanfallande mål for kva ein ynskjer å oppnå med sin respektive landbrukspolitik. I samarbeidet mellom Noreg/EFTA og EU er det EØS-avtala som er den viktigaste reguleringa. Landbrukssektoren og fiskerisektoren er i særstillingar innanfor EØS då desse ikkje er inne i EØS-avtala. Likevel ligg det ei skjering mellom landbruket og EØS-avtala, gjennom handelen. I landbrukspolitikken er det eit sentralt moment at både EU og Noreg baserar seg på sterk politisk styring og regulering av landbrukspolitikken i primærleddet, men likefullt konkurranse og handel i sekundær- og tertiærleddet. I utgangspunktet er dermed den sterke politiske styringa i primærlandbruket som både Noreg og EU prioriterar på sett og vis eit brot med måla om meir marknadsstyring og sikring av dei fire fridomane gjennom lovregulering som EØS-avtala skal sikre. Dermed er det politiske målet om å sikre sterk regulering av primærlandbruket i Noreg og EU oppnådd ved å halde landbruket utanfor EØS-avtala. Samstundes er måla om friar vareflyt og tilrettelegging for meir konkurranse og handel innført i avtala for næringsmiddelindustrien og handelen, gjennom EØS-avtala i artikkel 19 og Protokoll 3. Difor er EØS-avtala ei viktig premis for handelsutviklinga på landbruksprodukt, fordi landbruket vert indirekte omfamna gjennom desse to reguleringane ved at deler av handelen er regulert.

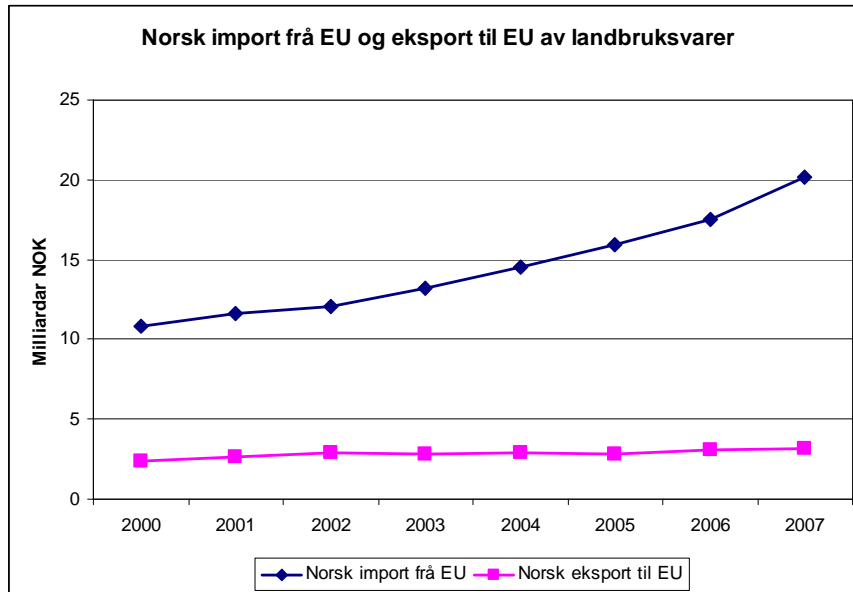
### 5.1 Samhandelen mellom EU og Noreg på landbruksvarer

I tida EØS-avtala har vore i kraft har handelen med landbruksvarer auka kraftig mellom Noreg og EU. Like vel har auken i handelsverdien skjedd tilnærma einsidig innanfor den norske marknaden. Dette, fordi den norsk importverdien av landbruksvarer frå EU har gått opp frå 8,5 milliardar i 1995 til 20,2 milliardar kroner i 2007, medan eksportverdien frå Noreg til EU berre har auka frå 2,1 til 3,2 milliardar kroner i same periode. Den samla importverdien til Noreg for landbruksvarer utgjorde 29,4 milliardar kroner for 2007. Av dette utgjør importen frå EU-27 20,2 milliardar. Det vil seie at EU har ein marknadsdel på nær 70 prosent av samla norsk landbruksvareimport. Tilsvarende er den samla eksportverdien frå Noreg på landbruksvarer 4,3 milliardar kroner. Eksporten til EU utgjør 3,2 milliardar av dette. Om ein ser på samhandelen før og etter EØS-avtala, har eksportverdien frå EU til Noreg auka 3 gonger. Tilsvarende har den norske eksportverdien til EU berre auka med 1/3 del. Det er dermed ein klar asymmetrisk utvikling i samhandelen, der EU stadig aukar eksporten til Noreg, medan den norske eksporten til EU er tilnærma stabil. Figur 5.1 viser utviklinga i samhandelen frå tusenårsskiftet og fram til 2008<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Alle tal er oppgitt i nominelle kroner.

Figur 5.1 Utviklinga i samhandelen med landbruksvarer mellom Noreg og EU for år 2000-2007



Kjelde: Talla er frå Statistisk sentralbyrå (SSB).<sup>38</sup>

## 5.2 Artikkel 19 og Protokoll 3

Landbruket er ikkje definert inn som ein del av EØS-avtala. Difor er det heller ikkje noko fri flyt av landbruksvarer mellom Noreg og EU. Både partar handhevar eit aktivt grensevern mot kvarandre på landbruksvarer. Likevel er det etablert bilaterale avtaler mellom det enkelte EFTA-land, deriblant Noreg, og EU for å søke å gradvis liberalisere handelen med ”basisvarer” som til dømes mjølk, kjøt, grønsaker. Denne samhandelen vert regulert i artikkel 19 i EØS-avtala.

### Artikkel 19

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 landbrukspolitik 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.

<sup>38</sup> Talmaterialet frå SSB er for kapittel 1 - 24 med unntak av kapittel 3, fisk og fiskeprodukt. I tillegg kapittel 35. Derimot er dei enkelte varelinjene i kapittel 29, 33, 38, 41, 43, 50, 51, 52 og 53 som er definert inn som landbruksvarer i landbruksavtala i WTO ikkje med. Det vil seie at til dømes hamp og råbomull er utelate i dette talmaterialet.

Anna kvart år skal samhandelen av basisvarer gjennomgåast mellom partane. Av denne grunn går artikkel under nemninga utviklingsklausulen. Intensjonen i utviklingsklausulen er at ytterlegare handelspolitiske liberaliseringar som vert framforhandla, skal tuftast på gjensidig fordelaktig basis for baa partar. I tillegg er Protokoll 3, som er eit vedlegg til EØS-avtala, ei regulering som omhandlar industrielt tilverka landbruksprodukt. Desse produkta vert i handelen mellom EU og Noreg ofte omtalt som RÅK-varer, fordi det er bygd opp eit system med råvarepriskompensasjon. Bakgrunnen for råvarekompensasjon er å sikre råvareproduksjonen og avsetjing av råvarene innlands i EU og Noreg, samstundes som det er mål om å få konkurranse i industriledet.

Artikkel 19 legg til rette for sterke tollpreferansar i form av tollreduksjonar eller tollfritak på utvalde jordbruksvarer. Tollpreferansane vert gitt i form av kvoter på ulike jordbruksvarer. I tillegg til kvotane som er regulert av artikkel 19, har Noreg og EU oppretta ei eiga "Osteavtale" med gjensidig tollfri kvote på 4000 tonn ost. EU fekk i 2006 utvida sin ostekvote til 4500 tonn, utan at Noreg fekk tilsvarande utviding av si eksportkvote. Gjennom artikkel 19 vert det i tillegg gitt einsidige tollpreferansar frå Noreg til EU. EU har ikkje gitt Noreg einsidige tollpreferansar. Dette kjem av at Noreg måtte gi ei rekkje tollkonesjonar til EU for å få slutført EØS-avtala. Dette var tollpreferansar som skulle støtte det sørlege landbruket i EU. Kvotane har som hovudregel fritak for toll, men er då ei kvantumsavgrensing, enten på volum eller i verdi. Dei einsidige tollpreferansane Noreg har gitt EU, er nedskrivning av tollsatsen, der det ikkje er kvantumsrestriksjonar.

Ei utfordring i handelsstraumane av varer regulert av kvotar er utnyttinga av preferansen. Norske eksportørar har langt lågare utnytting av dei kvotene Noreg har til EU, enn visa versa. EU fyller opp 72 prosent av sine bilaterale kvotar inn til Noreg, medan den samla norske kvoteutnyttinga inn til EU er på berre 21 prosent Landbruks- og matdepartementet (LMD). Dermed ligg det ein stor ubalanse i kva grad partane greier å dra nytte av kvotane som inngangsport i marknaden.

I 1995, då EØS-avtala var gjeldande framfor frihandelsavtala av 1973, var handelsbalansen mellom Noreg og EU ein til fire på landbruksvarer. Det vil seie at importen til Noreg frå EU var fire gonger større enn norsk eksport til EU. I 2006 var importen frå EU til Noreg auka slik at den norske importverdien frå EU var nær seks gonger større enn norsk eksportverdi til EU. Tilsvarande mønster ser ein òg for handelsutviklinga på varer som inngår i ordninga med råvarepriskompensasjon (RÅK-produkt). RÅK er i all hovudsak industrielt tilverka produkt, og her er tendensen med auka import til Noreg frå EU, utan tilsvarande utvikling i norsk eksport til EU svært framtrudande for perioden 1995-2006. I samhandelen med RÅK-varer mellom Noreg og EU har forholdstalet mellom importen og eksporten gått frå 1:3 til 1:6. Dermed har EU hatt ei svært positiv utvikling i handelen med landbruksvarer med Noreg i den tida EØS-avtala har vore i kraft, utan at ein kan sjå tilsvarande utvikling for norsk eksport

av landbruksvarer til EU (T. Tufte, (2007), Kjuus, J. m.fl. (2007), Nordlund, A.R. (2007), K.N. Hansen, (2006)).

### 5.3 Noregs opne økonomi set grensevernet på landbruksvarer under press

Handelsregima mellom Noreg og EU er bygd opp med tollfri tilgang på industrivarer mellom partane gjennom EØS-avtala. Vidare er landbruket og fiskerinæringa haldt utanfor EØS-avtala, men ein del av handelen er indirekte inne. EU nyttar grensevern på både sektorane som ikkje er omslutta av EØS-avtala. Det vil seie at eksportørar av fiskeriprodukt og landbruksvarer frå Noreg møter eit aktivt grensevern i form av toll når dei søker tilgang på marknaden til EU. Noreg har på si side berre aktivt tollvern for landbruksvarer, då Noreg har nulltoll på fisk og fiskeprodukt (kapitel 3 i tolltariffen). Dermed er det innanfor eksport av landbruksvarer den einaste sektoren aktørar i EU møter eit norsk grensevern. For norske eksportørar til EU er situasjonen at EU praktiserar grensevern både på landbrukssektoren og fiskerisektoren. Det er her interessant at der det er ein utviklingsklausul med mål om ytterligere liberalisering innanfor handelen med landbruksvarer gjennom artikkel 19, er det ikkje noko tilsvarande artikkel for handelen for fisk og fiskeprodukt<sup>39</sup>. EFTA-landa har slik sett ikkje sikra seg tilsvarande virkemiddel på den andre eksportsektoren som er utanfor EØS-avtala. Det til trass for at EFTA med Noreg og Island har klare offensive interesser på fisk og fiskeriekseport. EU har tilsvarande defensive interesser og eit aktivt grensevern for å kontrollere importen og sikre eigen fiskerinæring. EU har på sine offensive interesser etablert eit effektivt virkemiddel for å setje press på EFTA for å få betre marknadstilgang gjennom Artikkel 19 i EØS-avtala.

Samla sett fører kombinasjonen av Artikkel 19, og at Noreg praktiserar tollfri innførsel på fisk og fiskeprodukt at Noreg er i ein situasjon der EU i realiteten berre har ein sektor der deira eksport til Noreg møter eit grensevern. Dermed er det ut frå den fri innførselen til Noreg i grunn gitt at det er på landbruksvarer EU søker å få pressa gjennom betre marknadstilgang som er eit av dei høgst prioriterte måla i handelsstrategien til EU. Dette vil òg vere det gjennomgåande tema for forhandlingar mellom Noreg og EU framover.

Dersom ein ser denne posisjonen i forhold til den samordna handelsstrategien til EU med mål om å skaffe EU-føretak betre marknadstilgang, vil det seie at situasjonen der EU pressar Noreg for å få betre tilgang er ei "never ending story". Dette ganske enkelt fordi det faktisk berre er på eksport av landbruksvarer EU-føretak møter avgrensingar i marknadstilgangen til Noreg. Slik sett er uttalinga frå Rådet i samband med dei pågåande forhandlingane mellom Noreg og EU innanfor artikkel 19 illustrerande:

---

<sup>39</sup> Handel med fisk og andre marine produkter er regulert i tillegg til EØS-avtala i Protokoll 9.

As regards agriculture, the EU wishes to intensify its trade with Norway and regrets the lack of progress on liberalising trade in agricultural products (Art. 19 of the EEA Agreement) as well as in processed agricultural products (Protocol 3 of the EEA Agreement)<sup>40</sup>.

Det at EU viser til at dei både ynskjer meir handel med Noreg, i realiteten eksport til Noreg, samt det dei ser på som manglande vilje til liberalisering frå norsk side, står i kontrast til den reelle utviklinga i samhandelen med landbruksvarer (som vist i figur 5.1), der EU har sterk vekst i eksporten til Noreg samstundes som den norske eksporten til EU i realiteten har stagnert under EØS-avtala. Det er ei asymmetrisk utvikling i handelen mellom partane, der EU styrkjar posisjonen medan Noreg i realiteten svekkjar sin posisjon. Dermed er Noreg i ein situasjon der det er jordbruksproduksjonen som kjem under press, fordi for stor import vil ta vekk grunnlaget for eige produksjonsvolum.

Likevel vil mangelen på liberalisering vere innfallsvinkelen til EU både i dei pågåande og framtidige forhandlingane, då det berre er på landbruksvarer EU kan sikre sine eksportørar betre marknadstilgang enn den som er per i dag. Difor vil denne posisjonen frå EU stå fast framover all den tid Noreg har eit grensevern på landbruksvarer mot EU, eller fram til det eventuelt skjer eit skifte i handelspolitikken til EU, der målet om å skaffe EU-føretak betre marknadstilgang vert kraftig nedprioritert.

Dermed gir Artikkel 19 i EØS-avtala EU eit juridisk virkemiddel for å oppnå eit politisk mål om betre marknadstilgang på landbruksvarer inn til Noreg. Artikkel 19 fungerer slik sett som ei effektiv brekkstang for å skaffe EU betre marknadstilgang for landbruksvareeksport. Det er slik sett påfallande at EFTA ikkje har etablert tilsvarende virkemiddel for fiskerisektoren ved forhandlingane kring utforminga av EØS-avtala. EU har gjennom Artikkel 19 fått tilgang på eit svært tungt virkemiddel for å sikre sine føretak betre marknadstilgang på landbruksvarer på ein sektor der EU har svært offensive interesser overfor Noreg. EFTA og Noreg har på si side ikkje tilsvarende formell brekkstong gjennom EØS-avtala på handelen innanfor fiskerisektoren, der Noreg og EFTA har offensive interesser inn mot EU-marknaden, og EU er defensive med aktivt grensevern.

## 5.4 Betraktningar kring Noregs posisjon opp mot handelsstrategien til EU

Noreg er eit land som er utprega nettoimportør på landbruksvarer<sup>41</sup>. Importen er svært høg, medan eksporten er svært låg samanlikna med importen. Dette tilseier at utgangspunkta til partane for å utvikle handelen baa vegar mellom EU og Noreg er svært ulike, der Noreg har ei stor importtrøng, men lita eksportportefølje. EU, som har store handelsstraumar både inn og ut, vil derimot sjå Noreg som ein attraktiv avsetjingskanal med høg kjøpekraft for

---

<sup>40</sup> Concil of the European Union, 16651/1/08 REV 1, Brussel 5/12 – 2008, side 6.

landbruksvarer. I perioden 2000 til 2006 er Noreg den sjetteste største eksportmarknaden for EU på landbruksvarer. Berre USA, Russland, Japan, Sveits og Canada importerar meir frå EU enn Noreg.

Både EU og Noreg baserar seg på eit aktivt grensevern for å sikre eigen landbruksproduksjon og verne heimemarknaden for konkurranse frå tredjeland, men der EU er klart offensive i si internasjonale eksportsatsing, er Noreg defensive på dette feltet.

### Varesamansetjinga i eksportporteføljen til EU

Som tidligare vist er eit av dei mest framtrêdande kjenneteikna med landbruksvareeksporten til EU den høge delen av eksportverdien ferdigprodukt utgjer. Med andre ord er EU svært konkurransekraftige på foredla landbruksvarer, og næringsmiddelindustrien til EU er av dei leiande i verda. Mellom anna DG-Agri framhevar at ei viktig drivkraft for den positive utviklinga for handelen til EU med landbruksvarer, er den høge delen industrielt tilverka landbruksprodukt utgjer av eksporten til EU. Den høge kjøpekrafta i den norske marknaden gjer difor Noreg til ein svært egna og viktig eksportmarknad for ferdigprodukt i det høgare prissjiktet. Samstundes er Noreg og EFTA-landa svært nær knytte til EU både politisk og som marknadsnære områder. Noreg kan difor verte oppfatta som ein kombinasjon av tilnærma EUs heimemarknad og som ein attraktiv eksportmarknad med høg betalingsvilje. I dette perspektivet vil den norske marknaden vere eksponert både som attraktiv for ferdigprodukt og spesialprodukt til dømes innanfor varer under merkestrategiar som Beskytta Betegnelsar, og som ein marknad eventuelle volumoverskot og råvareoverskot innan EU kan regulerast mot for å sikre balanse i heimemarknaden til EU. Dei marknadsnære tredjelanda til EU, som EFTA-landa, er lett tilgjengelege for å EU når Unionen treng å regulere utbodet, samt at dei kan sjåast på som så marknadsnært at EFTA-marknaden også vert rekna som naturlege avtakarar for volumproduksjon og overskotsprodukt, der det høge kostnadsnivået gjer at EU kan sikre omsetnad av til dømes mjølk, ost, korn og skrott utan at dei treng vere leiande på pris i verda. Dermed vert EFTA-marknadane attraktive både på meirverdiprodukt, ferdigprodukt, samt eit marknad for å regulere volumprodukta på.

---

<sup>41</sup> Fisk vert handsama som ei industrivare innanfor WTO som legg dei overordna reguleringane for internasjonal handel.

# Litteratur

Tufte, T. (2006): *Beskyttede betegnelser: Status og utviklingstrekk for merkeordningen*. Rapport 5-2006, Landbrukets Utredningskontor, Oslo.

Tufte, T. (2007): *Samhandel med landbruksvarer i lys av EØS – Ei gjensidig balansert utvikling?*, Rapport 6-2007, Landbrukets Utredningskontor, Oslo.

European Commission (2007): *The Changing Face of EU Agricultural Trade*, MAP, No. 02-07, juli 2007. Directorate-General for Agriculture and Rural Development.

Statens landbruks forvaltning. (2007): *Norsk landbruk – en situasjonsbeskrivelse*. Statens landbruksforvaltning, rapport nr. 11-2007, Oslo.

Kegeley, C.W. Wittkopf, E.R. (1995): *World Politics Trend and transformation*. St. Martin`s Press, New York 1995.

Kjuus, J. m.fl. (2007): *Konkurransesituasjonen for RÅK-varer*. Senter for matpolitikk og marked (SeMM), Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Oslo.

Kjuus, J. (2006): *Mat og Industri 2006: Status og utvikling i norsk nærings- og nytelsesmiddelindustri*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Oslo.

Statens landbruks forvaltning. (2007): *Norsk landbruk – en situasjonsbeskrivelse*. Statens landbruksforvaltning, rapport nr. 11-2007, Oslo.

Nordlund, A.R. (2007): *Mat og Industri 2007: Status og utvikling i norsk nærings- og nytelsesmiddelindustri*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Oslo.

European Commission (2007): *The Changing Face of EU Agricultural Trade*, MAP, No. 02-07, juli 2007. Directorate-General for Agriculture and Rural Development.

Hansen, K.N. (Red). (2006): *Utviklingen i landbruksvarehandelen mellom Norge og EU 2002-2005*, Norsk Landbrukssamvirke, Oslo.

Internett:

European Commission: EU TRADE IN AGRICULTURE,  
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc\\_129093.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc_129093.pdf)

European Commission: Trade in agricultural goods and fishery products,

[http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/agri\\_fish/fish/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/agri_fish/fish/index_en.htm)

og

[http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/agri\\_fish/fish/tp\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/agri_fish/fish/tp_en.htm)

European Commission: NORWAY, Statistical information,

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/may/tradoc\\_120351.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/may/tradoc_120351.pdf)