

LANDBRUKETS UTREDNINGSKONTOR

THE CENTRAL RESEARCH OFFICE FOR AGRICULTURAL ASSOCIATIONS

Schweigaardsgt. 34 C, Postboks 3720 Gamlebyen,
0135 Oslo 1. Tlf.: (02) 17 34 00. Fax: (02) 17 23 11

Oslo, juni 1989
9061u040.fo

LANDBRUKETS UTREDNINGSKONTOR
NOTAT 3/89

ODDVAR M NORDNES:

NORGE, LANDBRUKET OG EF

Diskusjonen om Norges tilpasning til EFs indre marked har reist spørsmålet om Norge er på veg til et medlemskap i EF.

I dette foredraget, som er benyttet i en møteserie om EF, rettes søkelyset mot enkelte sider ved samarbeidet mellom Norge og EF, hovedtrekkene ved EFs landbrukspolitikk og konsekvensene for norsk landbruk ved et eventuelt medlemskap nå.

Oddvar M Nordnes

ISSN nr 0803-043X

Landbrukets Utredningskontor – administrativt underlagt Landbruksamvirkets Felleskontor – er et samarbeidsorgan for:

Norges Bondelag, Norske Melkeproducenters Landsforbund, Norsk Kjøttamvirke, Norske Egg-sentraller, A.L. Gartnerhallen, Norske Fellekjøp, Norske Potetindustrier, Honningsentralen A/L, NRF-Avlslaget for Norsk Født Fe, Norsk Sveineavlslag, Landteknikk, Gjensidige Forsikring, Fokus Bank A/S, Landkreditt.



LANDBRUKS
SAMVIRKET

LANDBRUKETS UTREDNINGSKONTOR

Oslo, den 12. juni 1989
\LU\906lu014.fr

omn/-

INNLEDNINGSFOREDRA

MØTE MED SAMARBEIDSRÅDENE

Norsk landbruk og EF er satt på dagsorden etter at EF-spørsmålet ikke har vært et offentlig møtetema siden 1972. For å kunne forstå hvorfor spørsmålet om norsk medlemskap i EF nå kommer opp, vil jeg bruke noe tid på den generelle utvikling i EF. Deretter vil jeg komme nærmere inn på norsk landbruks skjebne ved et eventuelt norsk EF-medlemskap.

Norsk økonomi betegnes som åpen. Vi har større import og eksport av varer enn de fleste andre land i den vestlige verden. Hvor godt vi kan ha det økonomisk i Norge bestemmes i stor grad av forholdene i utenrikshandelen. God konkurransekraft og valutainntjening fra salg av olje, gass og andre varer og tjenester er en forutsetning for god økonomi i de skjermede næringene som bl a landbruket er en del av.

For Norge er det generelt en fordel at internasjonal handel kan skje så fritt som mulig. Derfor har vi i hele etterkrigstiden vært med på alle internasjonale bestrebelser for større handelsmessig frihet. Vi var med da GATT ble etablert og vi var med fra starten i EFTA som kom i stand som et alternativ til EF. Når vi ut fra andre hensyn enn rent handelsmessige ikke gikk inn i EF, var det viktig for oss å få en frihandelsavtale med EF.

Både i GATT, EFTA og i Handelsavtalen med EF er landbruk holdt utenfor som en nasjonal skjermet næring. Når GATT nå drøfter liberalisering av handelen med landbruksprodukter, ser vi at dette skaper problemer for en lang rekke land og ikke bare Norge.

Landbruksproduksjonen i EF-landene var etter siste krig for liten til å dekke matvarebehovet. Man hadde en betydelig og valutakrevende matvareimport. Derfor var det et viktig mål da Romatraktaten ble underskrevet i 1957 å øke matvareproduksjonen. Problemstillingen var så lik i de opprinnelige 6 medlemslandene at landbrukspolitikken ble et av de felt man samarbeidet best og mest om. Fra slutten av 70-tallet medførte dette et voksende overskudds-problem og EF meldte seg på verdensmarkedet med et betydelig eksportoverskudd.

Det prispress som denne eksporten medførte i verdenshandelen med matvarer, har sammen med en rekke andre forhold ført til ønsket om GATT-regler for landbruksvarer. Enkelt kan man si at de land som tradisjonelt har hatt en landbruksproduksjon for verdensmarkedet ønsker størst mulig grad av frihandel. Andre land - og herunder EF - ønsker fortsatt å kunne føre en skjermet landbrukspolitik.

Etter som internasjonal samhandel har øket, oppleves tollklarering og forskjellige kontroller med varer og personer som fysiske hindringer for samhandel. Forskjell i krav til tekniske standarder mellom landene, typegodkjenning, deklarasjon av varesammensetning, produksjonsteknikk m v betegnes som tekniske hindringer for samhandel. Fysiske og tekniske hindringer kan vi samlet betegne som kvalitative restriksjoner. Mange land bruker bevisst slike hindringer til erstatning for toll og avgifter som man har vært med i GATT-sammenheng og tatt bort.

En annen måte til å beskytte innenlandsk produksjon er at import underlegges lisensplikt. Dette er kvantitative restriksjoner som bl a Norge bruker for landbruksprodukter. Slik dette er framstilt i media i vinter kan man fristes til å tro at dette er ulovlig. En rekke land, også USA og EF, benytter kvantitative restriksjoner når man finner det formålstjenlig.

Etter som toll og avgiftsmessige restriksjoner er blitt bygget ned, har som nevnt kvalitative restriksjoner delvis bevisst blitt brukt til å beskytte innenlandsk produksjon. Delvis er slike handelshindringer oppstått som følge av for dårlig internasjonal koordinering av standarder for nye produkter som den teknologiske utviklingen har gitt oss. Norge deltar aktivt i internasjonale fora for koordinert standardisering. Dette er ledd i en nødvendig løpende internasjonaliseringsprosess. Dette arbeidet har tidligere vært lite påaktet i norske media, men trekkes nå ofte fram som en konsekvens av EF's indre marked.

Allerede i Romatraktaten fra 1957 finner vi bestemmelsene om oppretting av EF's indre marked som et virkemiddel for å nå de mål man hadde satt seg. Også "de fire friheter" - varer, tjenester, kapital og arbeidskraft - var med fra begynnelsen. Å etablere en tollunion har gått greitt, men de 12 EF-landene har etter hvert måttet erkjenne at tekniske og fysiske bestemmelser har hindret utviklingen av det indre marked. Etter en stagnasjonsperiode sist på 70-tallet og først på 80-tallet, ble man derfor enige om å revidere Romatraktaten. Denne revisjonen er kalt "Enhetsakten" og de endringer den foreskriver er gjort gjeldende fra 1.7.87.

En viktig endring i Romatraktaten er at en rekke spørsmål kan avgjøres uten enstemmighet. En annen viktig beslutning i Enhetsakten er at det felles indre marked skal være etablert innen utgangen av 1992. En såkalt "Hvitbok" om det indre marked inneholder ca 300 forslag om fjerning av handelshindringer før

det indre marked kan sies å være en realitet. Mange av disse forslagene er allerede nå vedtatt. I forhold til de mange tusen beslutninger som er fattet tidligere er det som nå skjer i EF å sammenligne med innspurten på et maratonløp.

Ca 95% av norsk olje og gasseksport går til EF. Av andre varer er det 48% som selges til EF. Også for skipsfarten er EF-landene viktig.

Som leverandør av varer og tjenester er det nødvendig å kunne tilfredsstille kundens behov på kundens premisser. Mange av disse bestemmes i internasjonale fora hvor vi er med og kan påvirke resultatet. For enkelte tiltak internt i EF kan påvirkning være vanskeligere.

Det er i lys av dette vi må se utspillet i januar fra Næringslivets Hoved-Organisasjon om norsk EF-medlemskap.

Det er også i lys av dette vi må se Regjeringens arbeide med harmonisering til EF's indre marked.

Men jeg vil understreke og gjenta Regjeringens forutsetning om at harmoniseringen kan og skal gjennomføres på grunnlag av vår Handelsavtale med EF.

Når det fra flere hold framstilles som om harmonisering til EF's indre marked er bakvegen til medlemskap, er dette ikke riktig. Et felles indre marked er bare et av de virkemiddel Romatraktaten forutsetter. Et annet sett av virkemidler går på tilnærming av landenes økonomiske politikk. Herunder var spørsmålet om økonomisk union oppe først på 70-tallet (Wernerplanen) og det er nå på nytt satt på dagsorden gjennom en rapport fra Kommissjonens formann - J. Delors.

Jeg vil også peke på at man i Enhetsakten har traktatfestet et felles utenrikspolitisk samarbeide.

Dette illustrere at det kan være et hav av forskjell på en tilpassing til EF's indre marked på den ene side, - og et fullt medlemskap på den andre.

Så til landbrukspolitikken:

Hovedmålene for EF's landbrukspolitikk er beskrevet i Romatraktaten § 39 og vi skal se litt både på innholdet i denne og sammenligne litt med norske forhold.

Formålet for EF's landbrukspolitikk er som følger:

- øket produktivitet
- derigjennom rimelig levestandard for bøndene
- stabilt marked
- sikre forsyninger
- rimelige forbrukspriser

Formålet for norsk landbrukspolitikk kan sammenfattes slik:

- inntektsmål
- produksjon- og beredskapsmål
- miljø og ressurser

Inntektsmålet har i Norge en klar og forpliktende form hvor jamnstillingen med andre yrkesgrupper er slått fast. Stortinget fastla også en tempoplan for når målsettingen skulle være nådd. Selv om det kan sies mye om hvordan målsettingen er blitt oppfylt, er det vesentlig sterkere å en slik målsetting enn formuleringene i Romatraktaten. Her forutsettes det at bonden skal kunne nå en rimelig levestandard gjennom øket produktivitet. Det ligger i dette at de som ikke har muligheter for rasjonalisering eller utvidet produksjon ikke kan påregne en rimelig levestandard i EF.

Det ligger også en noe forskjellig holdning bak den måte vi har utformet våre produksjons- og beredskapsmål i forhold til EF. Hensynet til miljø og ressurser er ikke tatt med under diskusjonen om målsettinger for EF's landbrukspolitik, selv om det er riktig å peke på at man ved revisjon av Romatraktaten har tatt med generelle bestemmelser om kvaliteten på miljøet.

Denne gjennomgangen av målsettingene viser klart at Norge har et annet perspektiv både på landbruk som landbruk, men også på landbruket som en vesentlig faktor for bevaring av distriktsnorge.

Når den vedtatte landbrukspolitik skal omsettes til praksis ser vi straks en vesentlig forskjell; i Norge har bonden rett til å forhandle med Staten om sine kår.

I EF fastsettes priser og tiltak av Rådet og Kommissjonen. De drøftinger og beslutninger som fattes i EF-parlamentet innebærer heller ikke formelle påvirkningsmuligheter for bonden.

De virkemidler man benytter i EF er:

- prissystemer
- markedsordninger
- strukturpolitikk

Dette er også virkemidler som brukes hos oss, men utformingen kan være svært forskjellig.

Den viktigst forskjellen er at Norge er et lukket marked hvor det kreves lisens for å kunne foreta import av landbruksprodukter (Kvantitative restriksjoner). Også tilgangen på en rekke innsatsfaktorer er nøye regulert.

EF's landbruksmarked er i prinsippet åpent, men importerte varer møtes i større eller mindre grad av variable avgifter - avhengig av situasjonen i EF.

For å belyse dette nærmere skal vi kort gå gjennom en prinsippskisse for EF's prissystem.

Plansje

Markedet for landbruksprodukter i EF er i prinsippet åpent. Imidlertid fastsetter landbruksministrene hvert år en **retningsgivende pris** på de fleste landbruksvarene. Dette er den prisen man tenker seg at bonden burde oppnå. Ved import av varer fra land utenfor EF legger man på en avgift slik pris og avgift tilsammen når det man kaller terskelpris. Når en får innenlandske fraktkostnader til, vil prisen på den importerte varen komme opp på retningsgivende pris. Importavgiften varierer avhengig av prisen på verdensmarkedet. Ved konsekvent bruk kan en variabel importavgift beskytte den innenlandske produksjonen like godt som

et system med kvantitative restriksjoner. EF har en del huller i sitt system.

Ca 10-20% under den retningsgivende pris fastsettes en intervensjonspris. Dersom prisene på grunn av stor varetilgang faller under intervensjonsprisen, gikk landbruksfondet - FEOGA - tidligere inn og kjøpte opp overskuddet til denne prisen. En kan si at intervensjonsprisen tidligere fungerte som en garantert pris. På grunn av de store kostnadene denne ordningen medførte, foretok man en revisjon av landbrukspolitikken og innførte medansvar for bøndene for overskudd av varer. Dette gir seg bl a utslag ved at man nå bruker en oppkjøpspris som er lavere enn intervensjonsprisen og at tidsrommet for intervensjon er begrenset til bestemte tider av året. F eks er intervensjonsperioden for korn satt til 1.10 - 31.5, og f eks er terskelprisen på en bestemt kvalitet av bygg er DKR 201,- pr 100 kg og oppkjøpsprisen på samme tidspunkt er kr 141,-.

Når det gjelder strukturpolitiske tiltak i EF, har disse karakter av å være "fødselshjelp" eller "dødshjelp", mens norske strukturtiltak har karakter av å utjevne naturgitte og strukturelle forskjeller med sikte på et "bedre liv".

Dersom vi tenker oss at Norge i morgen skulle bli med i EF og EF's landbrukspolitikk med gjeldende priser og kostnader skulle overføres til norsk landbruk slik vi kjenner det i dag; - hva ville resultatet bli?

I Landbrukets Utredningskontor er denne spørsmålsstillingen tatt opp i et prosjekt som det vil ta noe tid før det kommer resultater fra. Imidlertid har Norges Kjøtt- og Fleskesentral gjort en relativt grundig vurdering av denne problemstillingen. Som det antagelig vil være kjent fra pressedekning om saken, har man satt EF's produktpriser og en del kostnader inn i norske modellbruks-beregninger. Resultatene av disse beregningene viser enkelt av norsk landbruk slik vi kjenner det i dag ikke kan overleve på EF's betingelser.

Skal vi på denne bakgrunn spekulere litt om konsekvensene for norsk landbruk blir spørsmålsstillingene:

- Varige særordninger
- Overgangsordninger
- Naturgitt markedsbeskyttelse

Hvilke produksjoner som vil overleve og hva slags bruksstruktur det kan bli snakk om, vil avhenge av graden av særordninger. Geografiske forhold kan kanskje beskytte enkelte produksjoner i enkelte områder. Vi må i alle tilfelle kunne forutsette overgangsordninger som gir en rimelig tid til å avvikle norsk landbruk slik vi kjenner det i dag. Erfaringene fra forhandlingene i 1971-72 viser oss at det ikke er enkelt å få særordninger og at det faktisk var vanskelig å få overgangsordninger av tilstrekkelig varighet. Det kan også være på sin plass å nevne at Kommissjonens tidligere formann, Gaston Thorn, nylig har uttalt at søkerland til EF må være innstilte på å godta det fellesskap de finner.

Konklusjonen på våre spekulasjoner om konsekvensene for norsk landbruk ved et eventuelt EF-medlemskap kan ikke bli annen enn at det vil oppstå et dramatisk omstillingsbehov.

En slik omstilling vil måtte bygge på en vesentlig deregulering - det vil si at mange lovbestemmelser om forskjellige sider ved norsk landbruk må oppheves.

I tillegg til stort pågangsmot må den enkelte "norske EF-bonde" også disponere en betydelig investeringskapital for å kunne omstille. Slik økonomien i norsk landbruk er i ferd med å utvikle seg i dag kan vi ikke si at utgangspunktet for å møte EF's landbrukspolitik er godt.

For ikke å avslutte på en slik pessimistisk måte vil jeg understreke at dagens debatt dreier seg om tilpassing til EF's indre marked på basis av vår Handelsavtale med EF. Den dagen det måtte bli alvor i spørsmålet om eventuelt norsk medlemskap i EF, vil en lang rekke andre faktorer enn de handelspolitiske komme i tillegg på dagsorden.

Takk for oppmerksomheten

NORGES ØKONOMI

"ÅPEN"

- STOR IMPORT
- STOR EKSPORT

FORUTSETTER GOD KONKURRANSEKRAFT

FORDEL AT VÅRE HANDELSPARTNERE ER
ÅPNE FOR FRIHANDEL

NORGE AKTIV I GATT FRA STARTEN

FASER I EF's LANDBRUK

- 50 - åra Valutakrevende matvareimport
- 60 - åra Økende selvforsyning
- 70 - åra Eksportbehovet melder seg
- 80 - åra Stort og kostbart matvare-
overskudd

HANDELSHINDRINGER

Kvalitative

Fysiske hindringer
Tekniske hindringer

Kvantitative

Toll- og avgiftsmessige

Å bygge ned handelshindringer er en løpende internasjonaliseringsprosess

ROMATRAKTATEN § 2

Formål

Økonomisk utvikling

Varig, balansert ekspansjon

Øket stabilitet

Tettere forbindelser mellom landene

Virkemiddel

Etablere et felles marked

Tilnærming av landenes øk. politikk

ENHETSAKTEN - EN REVISJON AV ROMATRAKTATEN

Fullføre det indre marked

"Hvitbok"

Tidsfrist

Miljøbestemmelser

Forskningsinnsats

EF - parlamentet

Utenrikspolitikken

(i kraft fra 1.7.1987)

LANDBRUKSPOLITISKE MÅL

EF

- Øket produktivitet
- derigjennom bedre levestandard for bøndene
- Stabilt marked
- Sikre forsyningene
- Rimelige forbrukerpriser

Norge

- Inntektsmål
- Produksjons- og beredskapsmål
- Miljø og ressurser

KAN NORSK LANDBRUK OVERLEVE ?

Varige særordninger ?

Overgangsordninger ?

Naturgitt markedsbeskyttelse ?

KONKLUSJON

DRAMATISK OMSTILLINGSBEHOV

Vil kreve

Pågangsmot

Kapital