

Handels- politikk





Foto: Ilja Hendel

Handelspolitikk

Verden blir ikke hva den engang var

Det regelstyrte internasjonale handelssystemet er trolig permanent endret siden 2019. Forutsigbarheten vi har kunnet legge til grunn siden midten av 1990-tallet, kommer neppe tilbake. Dette påvirker Norges situasjon i internasjonal handel, og kan også få stor betydning for mat- og drikkenæringens rammevilkår.

Norsk mat- og drikkeproduksjon karakteriseres av høy bruk av norske råvarer, men også av import av råvarer, bearbejdede produkter, teknologi, produksjonsutstyr og arbeidskraft som Norge ikke har selv. Importerte innsatsfaktorer spiller en nøkkelrolle i å utvikle og effektivisere produksjonen, og bidrar til den høye bruken av norske råvarer. Parallell tilgang på både norske råvarer og importerte innsatsfaktorer er vesentlig for en høy matproduksjon, forsyningsikkerhet og konkurransevne. Siden 2019 har det internasjonale handelssystemet gjennomgått store hendelser som har synliggjort styrkene, men også sårbarheter og svakheter, i mat- og drikkenæringens verdikjeder.

Globale regler som gir like handelsvilkår og rettssikkerhet for næringslivet og bedriftene, er spesielt viktig for en liten og åpen økonomi som Norge. En åpen og regelstyrt internasjonal handel har dermed vært og vil være, en viktig drivkraft for utviklingen av norsk økonomi som helhet og for den norske mat- og drikkenæringen. Verdens handelsorganisasjon (WTO) og det globale handelsregelverket har vært bra for Norge. Samtidig har EØS-avtalen og deltakelsen i EUs indre marked på likeverdige vilkår med øvrig europeisk næringsliv vært avgjørende for Norge og norsk næringsliv.

I en situasjon med betydelig internasjonal usikkerhet, må det utvikles og føres en handelspolitikk som styrker mat- og drikkenæringens konkurransevne både i hjemmemarkedet og internasjonalt, samtidig som grunnleggende defensive hensyn ivaretas. NHO Mat og Drikke støtter overordnet en handelspolitisk posisjon som bidrar til økt verdenshandel samtidig som behovene for den landbruksbaserte verdikjeden i Norge ivaretas ved internasjonale handelsforhandlinger. Et hovedmål er å ivareta konkurransevnen gjennom likeverdige rammebetingelser med våre nærmeste handelspartnere.

NHO Mat og Drikke mener

- Med endrede forutsetninger er det viktig å støtte sterkt opp om WTO som en global institusjon for å fremme friere handel, mer forutsigbare rammebetingelser og rettslig sikkerhet for næringslivet. Det er i Norges interesse at så mye som mulig av regelverket på dette området er universelt og forankret i WTO.
 - Det er viktig å støtte sterkt opp om EØS-avtalen, og utvikle den til å ivareta Norges og næringslivets behov i en urolig verden i rask endring. EØS-avtalen er uten sammenlikning Norges viktigste internasjonale avtale, traktat og handelsavtale, og EU-landene er Norges viktigste handelspartnere samlet sett.
 - EU er Norges viktigste handelspartner for landbasert mat og drikke, og samhandelen med EU på mat- og drikkeområdet er viktig for forsyningssikkerhet og for næringsens konkurransevne. Gjennom EØS-avtalen har Norge og EU felles regelverk og standarder på matsikkerhet og veterinære forhold, som bidrar til at bedriftenes verdikjeder i EU/EØS-området fungerer forholdsvis effektivt og friksjonsløst. I en urolig verden må Norge samarbeide tettere med EU også på områder som ikke er dekket av EØS-avtalen.
 - EØS-avtalen har stor politisk og strategisk betydning for Norge. Norske myndigheter må styrke arbeidet med EØS-avtalen, og må styrke arbeidet med tidlig innsats og politisk påvirkning på tidlig stadium i EUs politikk- og regelverksutvikling. Høy prioritering av EØS-regelverk, og god gjennomføring av EØS-lovgivning i Norge er en forutsetning for en velfungerende forvaltning, tilsyn og direktorater.
 - For Norge er de bilaterale handelsavtaler gjennom EFTA viktige som tillegg til WTO og EØS.
 - Importvernet er et sentralt fundament for mat- og drikkenæringens konkurransekraft. Samtidig må importvernet ivareta mat- og drikkenæringens kommersielle behov på en mer fleksibel måte, uten at det svekker sensitiv nasjonal råvareproduksjon.
- Dersom det er mangel på norske råvarer, så må systemet med administrative tollnedsettelse forvaltes med tilstrekkelig fleksibilitet slik at mat- og drikkenæringen får tilgang på både råvarer og bearbejdede produkter uten ekstra tollkostnader.
- Ordningen med råvarekompensasjon (RÅK) må hele tiden utvikles for å gi mat- og drikkenæringen tilgang til råvarer og innsatsfaktorer til konkurransedyktige priser. Norske produsenter som kjøper dyrere norske råvarer skjermet av tollvernet, og som har internasjonal konkurranse i det norske markedet, må kompenseres for høyere råvarekostnader der tollvernet ikke gjør dette i tilstrekkelig grad.
 - Norge må innføre Geografiske opprinnelsesbetegnelser (GI) på mat- og drikkeprodukter i EØS, og i EFTAs frihandelsavtaler.
 - Internasjonalisering av næringslivet er viktig for økt konkurransekraft, innovasjon og økt lønnsomhet. Norges frihandelsavtaler må legge til rette for at norske matprodusenter gjennom oppkjøp og investeringer i andre land får markedsadgang som ikke er mulig med eksport fra Norge.
 - Nasjonale rammevilkår som skatte- og avgiftspolitik, finanspolitikk, pengepolitikk m.v. må innrettes slik at de stimulerer mat- og drikkenæringens konkurransekraft i hjemmemarkedet, men også i den internasjonale konkurransen.
 - NHO Mat og Drikke skal ta initiativ til samarbeid, alliansebygging og kunnskapsspredning om mat- og drikkenæringens posisjon og situasjon i internasjonal handel med relevante premissleverandører innen det politiske miljøet, embetsverk og offentlig forvaltning, samfunnsliv, forskning og organisasjonsliv.

Bakgrunn

Verdens handelssystem er på midten av 2020-tallet preget av flere, større sammenfallende hendelser som klimakrisen, økonomiske etterdønninger fra pandemien, den globale rivaliseringen mellom USA og Kina og krig i Europa. Dette har ført til geopolitiske spenninger og økt geoøkonomisk rivalisering mellom de største økonomiene i verden. Spenningene fører til økt proteksjonisme, økt regionalisering, og bidrar til å svekke WTO og det regelbaserte internasjonale handelssystemet vi har hatt siden 1995. Den geopolitiske situasjonen bidrar til økonomisk usikkerhet og ustabilitet i norsk og internasjonal økonomi, og legger reelt press på EUs indre marked, som Norge er medlem av gjennom EØS-avtalen. Økende politisk polarisering i USA og toneangivende europeisk land bidrar ytterligere til usikkerhet i internasjonale forhold.

Geopolitiske spenninger

Den geopolitiske situasjonen preges av Kinas økte styrke og selvtillit, og vilje til å utfordre USA og Vestens økonomiske hegemoni, og av Russlands invasjon av Ukraina. Kina utfordrer åpent Vestens dominans i det internasjonale handelssystemet og er i ferd med å bygge opp et nettverk av frihandelsavtaler og store infrastrukturprosjekter i store deler av verden. USA er på sin side preget av økende tendenser til isolasjonisme, og viser mindre vilje til å engasjere seg i det internasjonale handelssystemet. Vesten står samtidig forholdsvis samlet i ønsket om å demme opp for Kinas økende innflytelse, og for å stoppe Russlands krigføring i Ukraina.

Sentrale kunnskapsmiljøer peker på at rivaliseringen mellom USA og Kina og tradisjonell stormaktspolitikk i hovedsak vil dominere den geopolitiske situasjonen i verden fremover, og vil dermed også påvirke forutsetningen for internasjonal handel. Russlands angrep på Ukraina har ført til en destabilisering i Europa som har alvorlige konsekvenser. Fordi Russland og Ukraina er store matproduserende land, har Russlands aggressive fremferd større betydning for internasjonal handel med mat, og har direkte betydning for mat- og drikkenæringens verdikjeder. Kunnskapsmiljøene peker likevel på at supermaktsrivaliseringen mellom USA og Kina samlet sett vil ha større betydning for verdens handelssystem fremover.

Geoøkonomisk rivalisering

I den geoøkonomiske situasjonen er EU, USA og Kina i sterk konkurranse om å forsyne globale verdikjeder med råvarer og innsatsfaktorer. USA ønsker å utelukke Kina fra globale verdikjeder i størst mulig grad, og redusere handelen med Kina. EU er mer positive til handel med Kina, men er samtidig preget av økende skepsis. De tre store aktørene er i utgangspunktet mest opptatt av interne forhold, og ingen viser reell vilje til å ta lederskap i WTO.

Den geoøkonomiske rivaliseringen forsterkes av de geopolitiske spenningene i verden, men handler om økonomisk rivalisering mellom EU, USA og Kina. Denne rivaliseringen er preget av økende proteksjonisme, økonomisk rivalisering og regionalisering også internt i Vesten. EU, USA og Kina har hver for seg lansert ambisiøse, helhetlige strategier for å styrke sin globale konkurransevne i møte med det grønne skiftet, og parallelt styrke sin strategiske autonomi. Kina lanserte allerede i 2015 *Made in China 2025* (MIC25), EUs *European Green Deal* (EGD) ble presentert i 2019 og USA vedtok i 2022 *Inflation Reduction Act* (IRA). EGD og tilhørende initiativer for klimavennlig matproduksjon er spesielt relevant for Norge. Selv om de tre strategiene isolert sett har noenlunde sammenfallende mål bilde, har de ulike virkemidler, og er skapt i konkurranse med hverandre. Alle de tre aktørene ønsker i størst mulig grad å bygge opp egne komplette og klimavennlige verdikjeder.

Klimaendringer og internasjonal handel

Klimakrisen påvirker for alvor forutsetningene for produksjon av mat og drikke i hele verden, og bidrar til usikkerhet knyttet til produksjonsvolumer, kvalitet og tilgang på innsatsfaktorer til mat- og drikkeproduksjon. Europa og Norge er i betydelig grad påvirket av klimaendringer, med tørke og flom om hverandre. EGD, skal gi et klimanøytralt EU innen 2050 med mindre forurensning, bedre beskyttelse av helse og miljø, økt livskvalitet, sunne økosystemer og bevaring av biologisk mangfold, samt ren og sikker mat og energi.

EGD inneholder bl.a. strategien *Farm to Fork* (F2F), som har en rekke tiltak for klimavennlig matproduksjon med en omfattende regelverksproduksjon. Klima- og miljøstandardene EU-utvikler i sine regelverk vil i

betydelig grad prege også produksjon og handel med mat og drikke i Norge.

EØS-avtalen

EØS-avtalen er Norges viktigste internasjonale avtale, og EU Norges viktigste handelspartner. EØS-avtalen er en folkerettslig traktat mellom Norge og de 27 EU-landene, som bl.a. gir næringslivet full adgang til EUs indre marked. Avtalen integrerer norsk økonomi i EUs indre marked, og EØS-medlemskapet er en stabiliserende faktor for Norge i den globale økonomiske uroen verden har opplevd de siste 15 årene. Landbruk og fiskerier er ikke en del av EØS, men tollvernet for landbruksvarer og avtalene om tollfrie kvoter er knyttet til EØS-avtalens artikkel 19 og protokoll 3.

EU er, også på matområdet Norges viktigste handelspartner. Felles veterinærregler, matsikkerhetsregler, og klima- og miljøstandarder forsterker betydningen av EØS-avtalen, som er viktig langs flere akser:

- For det første gir avtalen næringslivet, herunder mat- og drikkenæringen adgang til produktivitet, produktutvikling og spesialisering som skjer i internasjonale markeder og verdikjeder.
- For det andre er EØS-avtalen viktig for forsynings-sikkerhet og produksjon i Norge. Om lag 65 prosent av landbasert mat og drikke og innsatsfaktorer til matproduksjon som importeres til Norge kommer fra EU-landene. Tall fra 2020 viser at om lag 60 prosent av mat- og drikkeprodusentene er avhengig av å kjøpe varer, tjenester, teknologi og å hente spesialisert arbeidskraft fra utlandet. EØS-avtalen er derfor viktig for høy produksjon, og høy etterspørsel etter norske råvarer.
- For det tredje traktatfester EØS-avtalens artikkel 19 importvernet for bearbejdede landbruksprodukter, samt gir avtaler for tollfrie kvoter.
- For det fjerde blir rammevilkårene for mat- og drikkenæringen i økende grad utviklet på EU-/EØS-nivå, og mange viktige saker NHO Mat og Drikke arbeider med har en forankring eller en kopling til EØS-avtalen.

- For det femte blir EØS-avtalen stadig viktigere for økonomisk stabilitet i Norge i en verden preget av geøkonomisk rivalisering og regionalisering av internasjonal handel.

Utfordringer med EØS-avtalen fremover

Den geøkonomiske konkurransen mellom EU, USA og Kina utfordrer EUs posisjon i verden, og legger reelt press på EUs indre marked. EUs politikk og regelverksutforming er myntet på konkurransen mellom land og bedrifter i det indre marked, og er ikke utformet med tanke på den typen geøkonomisk rivalisering vi har nå. EU på sin side ønsker å styrke sin strategiske autonomi i betydningen å gjøre europeisk økonomi, næringsliv og konkurransevne mindre avhengig av andre deler av verden.

Et sentralt utviklingstrekk her er at mye av den politiske utviklingen i EU ligger utenfor EØS-avtalens virkeområde. Eksempelvis knyttes EUs handelspolitikk tettere med næringspolitikken og annen regelverksutvikling i det indre marked, med ønsket om strategisk autonomi, samt for å nå EUs klimamål. EU innfører kombinerte nærings- og handelspolitiske instrumenter som i mange tilfeller vil falle både innenfor og utenfor EØS-avtalen.

Også F2F-strategien er delvis basert på handelspolitiske forutsetninger og regelverk som er både innenfor og utenfor EØS-avtalens virkeområde. NHO Mat og Drikkes vurdering er at Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen er viktigere enn tidligere.

Forholdet til EU

Sett med norske øyne er det bekymringsfullt å havne i en skvis mellom EU, USA og Kina. I en slik situasjon vil Norge som EFTA-/EØS-land, kunne være spesielt utsatt. Det er lite sannsynlig at noen deler av norsk næringsliv kan opprettholde sin konkurransevne og produktivitet uten å kunne ta del i internasjonale verdikjedene som næringslivet har tilgang til gjennom EØS-avtalen. I tillegg pekte både Totalberedskapskommisjonen, Forsvarskommisjonen og Koronakommisjonen på samarbeidet med EU som viktig for sikkerhet, stabilitet og beredskap i Norge i en mer urolig verden.

Den endrete verdenssituasjonen betyr at det er i mat- og drikkenæringens interesse at Norge har et tett samarbeid med EU, også på områder som i utgangspunktet ikke dekkes av EØS-avtalen. Det er videre viktig at med rask og systematisk gjennomføring av EØS-lovgivning i Norge, bl.a. fordi dette gir forutsigbarhet i næringens rammevilkår.

Svekkelse av WTO og det internasjonale handelssystemet

WTO er preget av dyptgående handelskonflikter og reell uenighet om videre utvikling. USA mener at organisasjonen ikke sørger for at medlemslandene har åpne og transparente økonomier som etterlever WTO-reglene. Skepsisen er i første rekke rettet mot Kina, men USA har også uttrykt skepsis til etterlevelsen i flere land, herunder i EU. Kina er på sin side positive til WTO, men samtidig uvillig til å imøtegå krav om å åpne sin egen økonomi og sørge for mer transparens i sine statsdominerte selskap. EU uttrykker større tillit til WTO, men deler mange av USAs bekymringer overfor Kina og andre land. EU og USA har på sin side handelspolitiske motsetninger om WTO-reglene som tvisteløsningsorganene ikke har kunnet løse på en måte som løser handelskonflikter. Det må legges til at EU og Kina uavhengig av hverandre, mener at heller ikke USA etterlever WTO-reglene slik avtaleverket sier.

WTO opererer etter konsensusprinsippet. Reformen og strukturelle endringer må gjennomføres med enighet fra alle medlemsland. Summen av dette er at hverken USA, EU eller Kina viser vilje til å ta lederskap i å videreutvikle WTO. Det er tvilsomt om deres strategier for å møte politiske og økonomiske utfordringene i det 21. århundre fullt og helt er i tråd med WTO. Det er nettopp her de globale tendensene til økt proteksjonisme ligger. Det er grunn til å stille spørsmål om WTO med sine 165 medlemsland er i stand til å finne konsensusreform og videre utvikling.

Det er med andre ord relativ stagnasjon i WTO. Eksisterende regelverk etterleves og håndheves rutinemessig enn så lenge, men det er liten eller ingen regelverksutvikling. Tvisteløsningsmekanismen går på sparebluss fordi USA blokkerer appelldomstolen. Samtidig er det grunn til å være skeptisk til Kinas strategiske motiver og

manglende åpenhet og transparens i egen økonomi. Den kinesiske økonomiske modellen er basert på tradisjonell statskapitalisme med betydelige statlige subsidier, styring og kontroll, med fokus på å trekke til seg strategisk kompetanse fra andre deler av verden, men ellers temmelig ensidig styrke eget lands konkurransevne, næringsliv og teknologiutvikling.

Den økte proteksjonismen gir land med store hjemmemarkeder en absolutt fordel i internasjonal handel og verdikjeder. Land med store markeder kan i større grad styrke sin produktivitet og spesialisering og utvikle komparative fortrinn, enn land med små hjemmemarkeder. For mat- og drikkenæringen er økt proteksjonisme problematisk. Næringen er tett knyttet til spesialisering og produktivitet i globale verdikjeder. Om disse svekkes vil dette bidra til å redusere næringens konkurransevne også i det norske markedet.

Mat- og drikkenæringens situasjon i internasjonal handel

Selv om mat- og drikkenæringen primært produserer for det norske markedet, opptre den heller ikke i et vakuum i norsk økonomi. Næringen er direkte eller indirekte like avhengig av internasjonal handel for befolkningens velstand, husholdningenes disponible inntekt, næringslivets produktivitet og bedriftenes konkurransekraft som andre næringer. Internasjonal handel tilfører næringen nye ideer, investeringer, nye teknologier, økt konkurranse og innovasjon som også her bidrar til økt produktivitet og styrket konkurransekraft.

Den økte usikkerheten i internasjonal handel og tendenser til fragmentering i EUs indre marked har uoversiktlige konsekvenser for mat- og drikkenæringen. Usikkerheten er i første rekke knyttet til sårbarhet og usikkerhet i næringens verdikjeder, og har betydning for produksjon, forsyningssikkerhet og beredskap. Sårbarheten i verdikjedene gir høyere kostander for produksjon og importerte innsatsfaktorer og kan ha negativ innvirkning på bedriftenes konkurransekraft.

Det ytre presset på EUs indre marked og svekkelsen av WTO kan føre til krav om økt markedsadgang for både råvarer og bearbejdede matprodukter i Norge. Erfaringene fra frihandelsforhandlingene med Storbritannia i 2021

tyder på at Norges handelspartnere ikke nødvendigvis har forståelse for omfanget av importvernet eller for Norges ønske om å utnytte handlingsrommet i WTOs subsidieregulering med videreføring av nasjonale systemer som for eksempel målprissystemet. Dersom Norge ønsker å inngå nye frihandelsavtaler må mat- og drikkenæringen være forberedt på at det vil stilles krav om markedsadgang for mat- og drikkeprodukter i bytte mot markedsadgang for andre deler av næringslivet.

Mat- og drikkenæringen produserer både råvarer og bearbejdede produkter som det er etterspørsel etter i internasjonale nisjemarkeder. Norske myndigheter bør i lys av dette bistå næringen med markedsadgang der dette er hensiktsmessig for næringens verdiskaping, sysselsetting og lønnsomhet, selv om hovedregelen er å opprettholde et velfungerende hjemmemarked.



Det regelbaserte internasjonale handelssystemet er viktig for mat- og drikkenæringens konkurranseevne, og forsyningssikkerhet. Internasjonal handel gir mat- og drikkenæringen mulighet til å delta i produktivitetsvekst, spesialisering og produktutvikling i europeiske og internasjonale verdikjeder.

