



Hvilken tildelingsmetode for ostekvoter bør Norge velge?

En gjennomgang av eksisterende regime og alternativer

Sølve Folkestad Dahl

Veileder: Kurt R. Brekke

Master i Økonomi og Administrasjon

Hovedprofil i Strategi og Ledelse

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer innestår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet

Sammendrag

Norge stiller til rådighet en tollfri importkvote av ost fra EU på 7200 tonn. Denne tildeles pr. dags dato etter historiske prinsipper, lisensiering og auksjon. 1. Januar 2014 skal det innføres en ny tildelingsmetode for 4500 tonn av kvoten, som verken kan være basert på auksjon eller historiske prinsipper.

Formålet med denne utredningen er å belyse hvilken tildelingsmetode som bør velges, hovedsakelig med hensyn til samfunnsøkonomisk effektivitet. Dette gjøres ved å utvikle et teoretisk grunnlag for å vurdere de ulike tildelingsmetodene. Videre analyseres omstendighetene – det norske ostemarkedet – mekanismen må operere i.

Utredningen viser at ulike kvotetildelingsmetoder, gitt omstendighetene i Norge, innehar svært ulik grad av samfunnsøkonomisk effektivitet. Dersom den nye tildelingsmetoden kunne vært basert på auksjon, ville auksjon blitt anbefalt. Den tillate mekanismen med høyest effektivitet blant de utredningen vurderer, er en lisensieringsmetode som indirekte tilegner seg flere av auksjonens egenskaper.

Videre identifiserer utredningen at den årlige kvoterenten er på 195 millioner kroner. Dette betyr at særinteresser har sterke insentiv til å påvirke valget av tildelingsmetode på fellesinteressens bekostning.

Forord

Jeg ønsker å takke min veileder Kurt R. Brekke for givende diskusjoner og konstruktive tilbakemeldinger gjennom hele prosessen. Jeg vil videre takke Statens Landbruksforvaltning (SLF) for inspirasjon til problemstilling, samtalepartnere og data som har vært uvurderlig for utredningen. Til slutt vil jeg rette en stor takk til min bedre halvdel Kristina Øystese for en ypperlig innsats som kjæreste, kritiker og korrekturleser.

Norges Handelshøyskole 19.12.2013

.....

Sølve Folkestad Dahl

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Forord	3
1. Innledning	7
1.1 Problemstilling.....	8
1.2 Metode	9
1.3 Utredningens oppbygging	9
1.4 Avgrensning av utredningen	10
1.5 Data	10
2. Ostemarkedet i Norge og dets importbeskyttelse	11
2.1 Kvotesystemet.....	12
2.1.1 Auksjon	13
2.1.2 Historiske kvoter	15
2.1.3 Lisensiering: Frikvotene	17
2.2 Tollsysteemet	19
2.2.1 Importsammensetning etter varenummer	22
3. Alternative tildelingsmetoder	23
3.1 Førstemann til møllen	24
3.2 Offentlig handelsselskap	24
3.3 Produsentgruppe / Privat handelsselskap	24
3.4 Australias lisensiering.....	25
3.4.1 Det australske system.....	25
4. Teoretisk bakgrunn	26
4.1 Toll	26
4.2 Kvote.....	28
4.3 Hvem er det som skal få kvoterenten?	32

4.3.2 Generelle egenskaper ved et tariffkvotesystem	34
4.4 Om hvem det er som bør få kvoten	36
4.4.1 Omsettelighet	38
4.5 Uproduktiv profittøkning	38
4.6 Andre dimensjoner	40
4.6.1 Andre markedsforstyrrelser	40
4.6.2 Administrative kostnader	40
4.6.3 Forutsigbarhet	40
4.6.4 Kvotefyllingsgrad	41
5. En generell analyse av det norske tariffkvotesystemet	42
5.1 Kvoterentens størrelse	42
5.2 Er det grunn til å frykte monopolisering av kvoten?	47
6. Analyse av eksisterende kvoteregimer i Norge	49
6.1 Auksjon	49
6.1.1 Grunnleggende egenskaper ved auksjon	49
6.1.2 Analyse av det eksisterende auksjonsregimet	52
6.2 Lisensiering: Frikvote	54
6.3. Historisk kvote	58
7. Analyse av alternative eksisterende tildelingsregimer	59
7.1 Lisensiering: Det australske system	59
7.1.1 En ny norsk lisensieringsmetode I: Konvertering av frikvote og historisk kvote	60
7.1.2 En ny norsk lisensieringsmetode II: Inkludering av auksjonskvoten	60
7.1.3 En ny norsk lisensieringsmetode III: Inkludering av import utenfor kvote	62
7.2 Førstemann til møllen	64
7.3 Handelsselskap	68
7.3.1 Offentlig handelsselskap	68
7.3.2 Privat handelsselskap	69
8. Konklusjon og forslag til ytterligere utredninger	70
8.1 Konklusjon	70

8.2 Forslag til ytterligere utredninger	70
Appendiks A: Sammenslutninger	72
A.1 Sammenslutning I: Terje Johan Wulff	72
A.2 Sammenslutning II: Jan Vardøen	73
Appendiks B: Uoffisielt datasett	74
B.1 Importmengde	75
B.2 Importverdi	76
B.3 Opprinnelse	77
Litteraturliste	79

1. Innledning

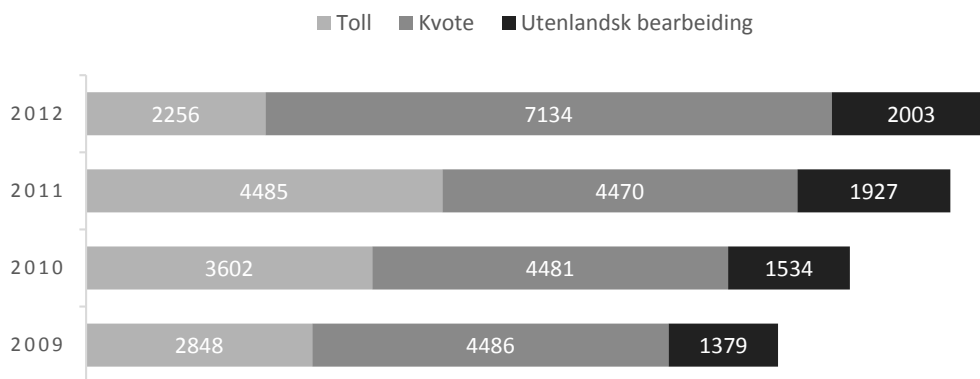
Årlig forbruker vi nordmenn om lag 85 000 tonn (Helsedirektoratet, 2010) ost. Dette forbruket har de siste årene økt mer enn befolkningsveksten (SSB, 2013). Halvparten av all norsk melk går med til å osteproduksjon (SLF, 2011b). Melkeproduksjon er, sammen med kjøttproduksjon, den viktigste årsaken til at vi har landbruk over hele landet.

I figur 1.1. har vi SLFs statistikk over Norges årlige osteimport. Vi ser at den årlige veksten fra 2009 til 2012 har vært gjennomsnittlig på 9,35%¹. Følgelig utgjør osteimporten omtrent 10% av ostemarkedet, jamfør Helsedirektoratets anslag. Brorparten av osten vi konsumerer er produsert innenfor landets grenser, men importen utgjør en stadig økende andel.

Denne importen kan i sin helhet deles inn i tre hovedkategorier etter type importbeskyttelse: Toll, kvote og utenlandsk bearbeiding. Sistnevnte gjelder norsk melk bearbeidet til ost i utlandet, hvilket medfører ubeskyttet reimport, og faller med det utenfor denne utredningen. I 2012 ble det importert ost gjennom kvote og toll for hele 582 millioner kroner (Appendiks B). Dette forteller imidlertid lite om hvilken verdi disse produktene har på det norske markedet, en verdi som vil være betydelig høyere.

IMPORTSAMMENSETNING

KILDE: APPENDIKS B



FIGUR 1.1

¹ $8713(1+r)^3 = 11393$

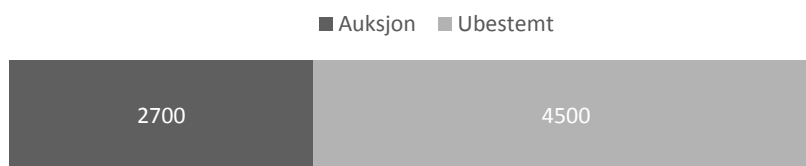
Ost er utvilsomt et viktig produkt for oss nordmenn og er en kilde til velferd i samfunnet. Det har videre vært en høylytt offentlig debatt de siste årene angående hvilke vilkår man bør kunne importere ost på. Denne debatten har hovedsakelig omhandlet tollsatser, men som man ser av figur 1.1, har brorparten av importert ost blitt innført gjennom kvoter, og utgjør med det en viktig brikke i det norske ostemarkedet. I 2010 ble Norge og EU enige om at denne viktige brikken skal få en ny utforming som trer i kraft 1. Januar 2014. Denne utredningen håper å kaste lys over hvilken form det nye kvotesystemet bør ta, og hvilke gevinster dette kan gi det norske samfunnet. Forskjellene er, som vi skal se, store mellom gode og dårlige utforminger.

1.1 Problemstilling

Norge stiller til rådighet en tollfri importkvote av ost fra EU på 7200 tonn. Denne tildeles pr. dags dato etter historiske prinsipper, lisensiering og auksjon. 1. Januar 2014 skal det derimot innføres en ny tildelingsmetode for 4500 tonn av kvoten, som etter avtale mellom Norge og EU verken kan være basert på auksjon eller historiske prinsipper. Problemstillingen for denne utredningen er således:

Hvilken av de tilgjengelige kvotetildelingsmetodene for ost importert fra EU vil medføre at Norge i størst mulig grad oppfyller ønskede prioriteringer?

KVOTESAMMENSETNING ANNO 2014



FIGUR 1.2

Det er foreslått av Statens landbruksforvaltning (SLF) at ønskede prioriteringer er å begrense markedsforstyrrelsene i det norske ostemarkedet, at systemet er forutsigbart for importørene samt at det påfører minimal administrativ belastning. Problemstillingen ønskes forstått i lys av det eksisterende importkvoteregimet ettersom dette gjør det mulig å si noe om gevinsten ved eventuelle forbedringer. Utredningens endelige formål er således å legge til rette for

maksimering av samfunnsøkonomisk overskudd, det være enten gjennom å analysere hvordan kvotetildelingen bør utformes, eller gjennom inspirasjon til ytterligere utredninger.

1.2 Metode

Problemstillingen er således operasjonalisert gjennom nevnte ønskede prioriteringer. Begrepsvaliditet er da hvorvidt man, gjennom empiri, finner samsvar mellom operasjonaliseringen og teori. Begrepsvaliditet er også hvorvidt operasjonaliseringen er i overenstemmelse med de teoretiske begrepene som brukes i problemstillingen. Validitet kan testes ved å sammenlikne resultat med forhåndsoppsatte kriterier, for eksempel hva teorien sier at man bør forvente. Fra et epistemologisk perspektiv må det sies at teorien og deler av analysen hovedsakelig har en rasjonalistisk bakgrunn, i tråd med klassisk samfunnsøkonomi. Slutninger tas med bakgrunn i logisk konsistens, og gitt at forutsetningene stemmer, gis et korrekt bilde av virkeligheten. Empiriske indikasjoner føres dog der det har vært mulig for meg.

Utredningen har et utgangspunkt som er inspirert av utilitarismen. Det overordnede målet er å maksimere den aggregerte nytten blant dem som hører kongeriket til i den grad det er mulig i utformingen av importkvoteregimet for ost fra EU. Sagt med andre ord; målet er å maksimere samfunnsøkonomisk overskudd. Utredningen tar derimot ikke stilling til hvorvidt importbeskyttelse i seg selv er fordelaktig hva samfunnsøkonomisk overskudd angår.

1.3 Utredningens oppbygging

Utredningen er hovedsakelig deskriptiv og deduktiv. Kapittel 2 vil beskrive det eksisterende regime for kvotetildeling i Norge, bl.a. ved å benytte bearbejdede offisielle og uoffisielle kvantitative sekundærdata fra SSB, SLF og Tollvesenet. Disse dataene er harde, og er hovedsakelig tidsserier. I kapittel 3 skal vi se på tildelingsmetoder som ikke anvendes her i landet. I det påfølgende kapittelet utvikles oppgavens teoretiske grunnlag, gjennom å vise til litteratur så vel som å utvikle et analytisk rammeverktøy - generelle teorier brukes til å belyse problemstillingen. I det femte kapittelet settes teorien gjennomgått i det foregående kapittelet inn i en norsk kontekst. I kapittel 6 vurderes de tildelingsmetodene som eksisterer i Norge opp mot kriteriene utviklet i kapittel 5. I kapittel 7 analyseres så nevnte tildelingsmetoder som ikke anvendes her i landet, før det konkluderes i kapittel 8.

1.4 Avgrensning av utredningen

Jeg er avhengig av å gjøre visse avgrensinger, ettersom utredningens tema er svært omfattende. Blant tildelingsmetodene fokuseres det på dem som enten er markedsbaserte eller regelbaserte. Dette da disse systemene er de klart mest utbredte, og det er mulig å dedusere dem til algoritmer og regler. Dette er i motsetning til diskresjonære tildelingsmekanismer som stort sett har vist seg å være arbitrære (Kerr & Gaisford, 2007, s. 267). Det gis dog en overfladisk beskrivelse av de mest populære diskresjonære tildelingsmetodene, da det er nyttig å spre bevissthet om ulike aktørers motivasjon for å støtte slike metoder.

Utredningen avgrenses videre ved at den heller ikke har som mål å perfektionere den enkelte tildelingsmetoden. Å finne den perfekte utformingen av den enkelte tildelingsmetoden for de norske forhold – for eksempel auksjon – ville i seg selv vært en masterutredning. Hensikten er heller å si hvilken type tildelingsmetode som er den riktige gitt de norske forholdene.

I tillegg antas det at viktige samfunnsøkonomiske konsept er kjent for leseren.

1.5 Data

Utredningen baserer seg på uoffisielle og offisielle kvantitative sekundærdata. Disse har blitt bearbeidet av meg for utredningens formål. Den viktigste kilden er et uoffisielt datasett jeg har fått fra SLF. Dette datasettet inneholder detaljert årlig statistikk over osteimport i perioden 2009 – 2012, delt inn etter varenummer og hvorvidt varene har blitt importert gjennom kvote eller toll. Foruten kvantum, gis det informasjon om importverdier og opprinnelse. Datasettet er i sin helhet gjengitt i Appendiks B.

Varenr.	Ordinær import	Kvote
4061001	190	4 937
4061009	542 805	462 601
4062000	172 049	344 650
4063000	59 369	106 349
4064001	24 991	24 655
4064005	18 866	25 734
4064008	813	1 400
4064009	234 418	523 120
4069030	724 771	1 099 976

Tabell 1.1 er et lite utdrag av datasettet. Denne viser antall tonn importert gjennom toll (ordinær import) og kvote i 2009. De ulike ostene kategoriseres i ulike varenummer etter visse karakteristika. Disse blir nærmere beskrevet i kapittel 2.2 som omhandler tollsystemet. Hvilket varenummer en ost har avgjør igjen ostens tollsats. For en grundigere presentasjon av dette datasettet, se Appendiks B.

4069082	43 402	97 399
4069084	394 774	541 724
4069089	44 246	95 620
4069091	82 613	136 274
4069099	505 190	1 021,480
Totalt	2 848,497	4 485,919

Tabell 1.1. Importstørrelsene er i tonn. Kilde: Appendix B

Det uoffisielle datasettet gir derimot ikke data som kan brukes til å forstå hvordan de ulike eksisterende tildelingsmetodene i Norge fungerer i praksis. En kilde til data om dette er SLFs årlige kvotetildelingsstatistikk. Denne forteller oss hvilke selskap som har mottatt hva

av de ulike kvotene.

Org.nr.	Firmanavn	Historisk ostekvote	Historisk industriostekvote	Industriekvote	Frikvote
980026035	A La Carteprodukter as	0	0	0	2171
915101739	A/S Pals	0	0	1491	3177
961271460	Coop Norge Handel as	420075	0	0	0

Tabell 1.2 Kvotestørrelsen er i tonn. Kilde: SLF (2013d)

I tabell 1.2 er det gjengitt et utdrag av statistikken for 2013. Denne og tilsvarende statistikker for årene 2006, 2010 - 2013 er tilgjengelige på <https://www.slf.dep.no/no/internasjonalt-handel/import/tollkvoter/statistikk>. Data fra samtlige år anvendes i denne utredningen.

2. Ostemarkedet i Norge og dets importbeskyttelse

Fra figur 1.1. har vi at vår osteimport kan i sin helhet deles inn i tre hovedkategorier etter type importbeskyttelse: Toll, kvote og utenlandsk bearbeiding. Sistnevnte gjelder norsk melk foredlet til ost i utlandet, hvilket medfører ubeskyttet reimport. Generelt er det slik at norske landbruksvarer foredlet i utlandet, kan reimporteres tollfritt.

Det norske importvernet for ost er følgelig en kombinasjon av toll og kvote, kjent som tariff-rate quota² (TRQ). Et slikt system kjennetegnes av at det finnes en begrenset kvote man kan importere gjennom til en lavere tollsats enn utenfor kvoten. For resten av utredningen vil slike system omtales som *tariffkvotesystem*. Denne formen for markedsbeskyttelse ble for alvor populær internasjonalt i kjølvannet av Uruguay-runden, som gjorde absolutt mengderegulering ulovlig. Ved å bruke toll så vel som kvote, omgår man dette forbudet. Dette ble tillatt da det ble

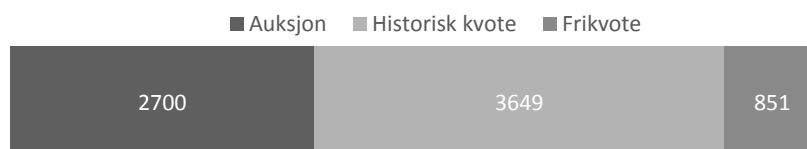
² Begrepet tariff-rate quota er noe misvisende, ettersom det ekskluderer kvoter med spesifikke tollsatser, men det brukes i utredningen ettersom det har størst utbredelse i litteraturen. Begrepet «tariff quota» ville vært mer riktig, hvilket inkluderer spesifikke så vel som ad-valorem-tollsatser.

ansett som et verktøy i overgangen fra absolutt mengderegulering til ren toll (Carbaugh, 1997). De eksisterende norske importkvotene for ost er derimot ikke et direkte resultat av WTO, men reguleres av frihandelsavtaler mellom Norge og EU. Vi vil se nærmere på det relevante norske importvernet i kommende del av oppgaven.

2.1 Kvotesystemet

Den nåværende totale ostekvoten er på 7200 tonn årlig. Denne er delt inn i flere porsjoner med ulike tildelingsmetoder. Det som er til felles for de alle, er fraværet av toll ved innførsel av ost gjennom kvote, derav blir de ofte kalt «tollfrie importkvoter». En andel av frikvoten og en andel av den historiske kvoten er reservert for ost som inngår i ytterligere bearbejdede landbruksvarer³; typisk frossenpizza. Fra 2012 var derimot intensjonen at samtlige kvoter skulle gjelde for alle typer ost (Utenriksdepartementet, 2011). Dette har dog ikke blitt implementert, slik at det er først med det nye kvotesystemet som innføres i 2014 at dette blir en realitet. Videre kan man ikke overføre kvoteandeler fra et år til et annet, og kvotene tildeles årlig. I tillegg må ostens opphav være innenfor EU-området. Et annet viktig moment er at kvotemottaker må være registrert i Foretaksregisteret i Brønnøysund. Samtlige kvotetildelinger gjøres høsten før året man kan bruke kvoteandelene.

KVOTESAMMENSETNING ANNO 2013



FIGUR 2.1 TALL ER I TONN

Kvotesystemet reguleres av «forskriften om fordeling av landbrukstollkvoter» (2008).

Bestemmelsene det refereres til i oppgaven inngår i denne forskriften, med mindre noe annet er nevnt.

³ Dette blir ofte beskrevet som ost til industri.

Det nye kvoteregimet som innføres ved årsskiftet skal altså erstatte kvoteandelene som utgjøres av «historisk kvote» og «frikvote». Auksjonskvoten er unntatt det nye regimet, og kan i fremtiden også tildeles gjennom auksjon.

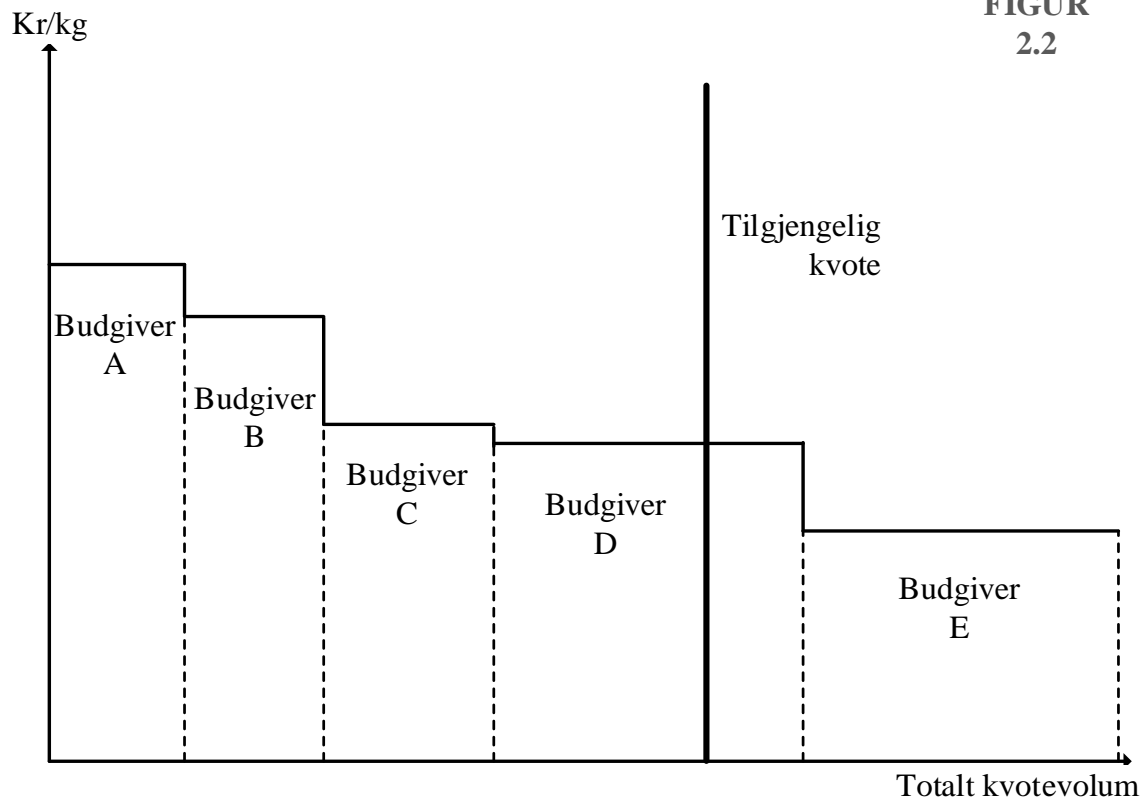
2.1.1 Auksjon

Auksjon er den vanligste markedsbaserte tildelingsmetoden for kvoter. Siden 1996 har SLF årlig holdt en rekke auksjoner for importkvoter (SLF, 2010). For 2012 ble ostekvoten økt med 2700 tonn, hvilket den endrede importsammensetningen i Figur 1.1 reflekterer. Denne økningen gjorde det mulig å prøve ut en annen tildelingsmetode for ostekvoter - auksjon. Blant de uttalte målene for utprøvingen finner man kartlegging av kvotefyllingsgrad (til hvilken grad kvoten blir brukt til import) og auksjonsgebyr (Europa-Kommissionen, 2010). Kvoten er som nevnt unntatt fra kravet om en tildelingsmetode fra 2014 som hverken er basert på auksjon eller historiske prinsipper, på tross av innsigelser fra blant annet handelsstanden (Norges Colonialgrossisters Forbund, 2011)⁴. Ens auksjonsgebyr må innbetales i sin helhet før kvoteandelen kan benyttes (SLF, 2013a). Høsten 2011 ble altså den første auksjonen for ost avholdt.

Auksjonen SLF avholder er en simultant stigende prisdiskriminerende auksjon som foregår på internettet. Den er åpen i den forstand at man kan se pris tilbudt og kvantum etterspurt underveis i auksjonen. Budgivningen er stigende, og avholdes frem til det har gått mer enn tre minutter siden siste potensielt bindende bud ble gitt. Budgiverne står innledningsvis fritt til å bestemme hvor stor andel av kvoten de ønsker å by på. De ulike budene prioriteres etter tilbudt pris per kvoteandel. Dersom omsøkt kvantum til to eller flere bindende bud med lik pris per kvoteandel overgår summen av tilgjengelige kvoteandeler, avkortes tilslaget proporsjonalt etter kvantumet etterspurt (*pro rata*). Auksjonen er prisdiskriminerende, da man betaler ens bud, dersom man får tilslag.

⁴ Handelsstandens misnøye med auksjon er forøvrig et interessant symptom på underliggende interesser. Dvs., handelsstanden, som utgjør den største kvotemottakeren, ser helst at kvotene blir tildelt vederlagsfritt. Jeg har prøvd å få Norges Colonialgrossisters Forbund i tale, men de har ikke ønsket å uttale seg om dette temaet.

**FIGUR
2.2**



Figur 2.2 viser en auksjon holdt i henhold til overnevnte regler. Budene prioriteres etter pris pr kg. Budgiver E får ikke tilslag på sitt bud, mens budgiver D blir tildelt det som gjenstår etter budgiverne A, B og C har fått sitt. Figuren viser derimot ikke hva som hadde skjedd dersom budgiver E hadde tilbudt en pris pr kg tilsvarende budgiver D. I et slikt scenario vil som nevnt budene bli avkortet etter størrelse. La oss si at budgiver D og E aggregert bød 600 tonn, hvor D og Es bud utgjorde 58,35% (350) og 41,65% (250) henholdsvis. Vi antar videre at det gjenstår 300 tonn etter budgiverne A, B og C har fått sitt. Av disse 300, får følgelig D 58,35% og E 41,65%. Dette er det som kalles en prorata avkortning av tildelingene.

SLFs auksjoner lar ikke aktørene se hvem som har budt hva, hvilket reduserer sjansen for samarbeid. Minste kvantum man kan by på er 2 tonn. SLF kan også spesifisere et maksimumskvantum den enkelte aktøren kan by på, men denne muligheten har ikke blitt brukt. Osteauksjonen avholdt i 2011 varte i 79 minutter (SLF, 2011), men andre auksjoner holdt av SLF har vart opp til syv timer. I motsetning til de andre eksisterende tildelingsregimene som brukes i Norge, er kvoter anskaffet gjennom auksjon omsettelige, jamfør §23. For ytterligere detaljer

rundt auksjonssystemet, se SLFs brukerveiledning (SLF, 2010) samt kapittel III i «forskrift om fordeling av landbrukstollkvoter» (2008).

Firma (Auksjon 2011)	Tildelt kvantum	Andel	Bud pr. enhet
MEDITERRANEAN FOOD AS	5000	0,19 %	25,00
REMA TRADING AS	800000	29,63 %	24,99
OLUF LORENTZEN AS	800000	29,63 %	24,99
AS PALS	10000	0,37 %	24,99
ICA NORGE AS	50000	1,85 %	24,99
UNIL AS (NorgesGruppen)	713792	26,44 %	24,98
COOP NORGE HANDEL AS	321207	11,90 %	24,98
A LA CARTE PRODUKTER AS	0	0,00 %	24,15

Tabell 2.1 Kvantum er i kg. Kilde: SLF (2011)

Firma (Auksjon 2012)	Tildelt kvantum	Andel	Bud pr. enhet
OLUF LORENTZEN AS	900000	33,33 %	25,52
REMA TRADING AS	1000000	37,04 %	25,51
RIDDERHEIMS AS	10000	0,37 %	25,51
MEDITERRANEAN FOOD AS	10000	0,37 %	25,51
UNIL AS (NorgesGruppen)	614545	22,76 %	25,5
COOP NORGE HANDEL AS	165454	6,13 %	25,5
A LA CARTE PRODUKTER AS	0	0,00 %	24,15

Tabell 2.2 Kvantum er i kg. Kilde: SLF (2012)

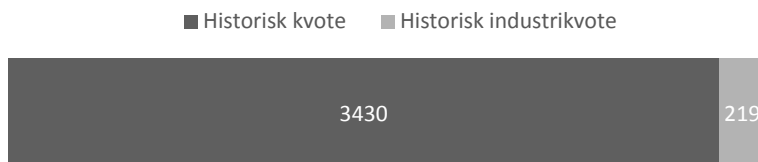
Auksjonens endelige bud offentliggjøres automatisk etter at auksjonen er ferdig. Man finner disse dataene i SLFs auksjonsrapporter (SLF, 2011). Auksjonen avholdt i 2011 lot staten appropriere 67,46 millioner kroner, med en gjennomsnittlig kilopris lik 24,99 kr. For 2012, ble inntjeningen 68,87 millioner kroner med et snitt på 25,51 kr pr kg. Videre ser vi at flere aktører ble tildelt kvoteandeler, ettersom ingen enkeltaktør både bydde på hele kvoten samt overbydde konkurrentene. Unil AS og Coop Norge Handel AS har ved begge auksjonene fått sine tildelinger avkortet prorata. A La Carte Produkter AS er det selskapet hvis bud pr kvoteenhet var høyest blant dem som ikke ble tildelt kvoteandeler.

2.1.2 Historiske kvoter

Dette er kvoter gitt til såkalte historiske aktører. Den er delt inn i «historisk kvote» og «historisk industrikvote». Forskjellen mellom disse kvotene er at sistnevnte er forbeholdt ost til

bearbeiding i industrien, dvs. mozzarellaost og ostepulver som inngår i produksjonen av bearbeidede landbruksvarer. Det klassiske eksempelet på en slik vare er frossenpizza. Slike begrensninger finnes ikke i den historiske kvoten.

KVOTESAMMENSETNING HISTORISK KVOTE



FIGUR 2.3 TALL ER I TONN

Kriteriet for å bli regnet som historisk, hvilket dekkes av §35, har vært import eller produksjon i forkant av innføringen av denne importkvoten. Dette er således en regelbasert tildelingsmetode. Etter §41 er disse kvoteandelene ikke omsettelige. En gjennomgang av SLFs kvotetildelingsstatistikk (2013b) viser at selskapene i utgangspunktet blir tildelt samme andel av de to historiske kvotene hvert år, gitt at de søker i tide. Dersom et selskap ikke skulle søke i tide, tilfaller selskapets historiske kvote frikvotene (SLF, 2013c).

Foretak	Organisasjonsnummer	Historisk kvote	Historisk industrikvote
Asko Øst AS	912 015 238		
Carl Evensens Eftf. AS	911 545 446	20.85	
Coop Norge AS	961 271 460	420.075	
Haugen-Gruppen AS	930 391 794	20.4	
ICA Norge AS	931 186 744	420.3	
Joh. Weydahl AS (deleid av Coop)	917 326 266	89.025	12.375
Matcompaniet AS	984 012 187	13.05	
Multi Food AS	961 627 001		5.625
Norsk Storkjøkken Engros A/S	964 997 411		7.35
O. Kavli AS	971 142 138	19.575	
Oluf Lorentzen AS	942 535 937	561.825	83.825
Per M. Hjelde	954 760 669		22.625
Rema Trading AS	982 187 001	271.15	
Smart Club AS	992 779 381	63.8	
Synnøve Finden ASA	875 778 722	112.95	
Tine BA	947 942 638	647.55	

Unil AS (NorgesGruppen)	885 316 522	712.35	86.85
W. Troye Agenturer AS	941 945 554	58.5	
SUM		3431.4	218.65

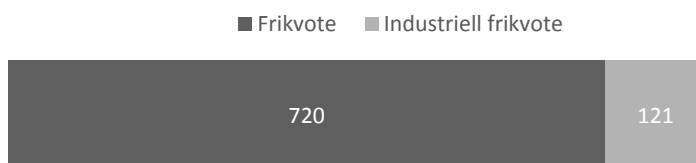
Tabell 2.3. Kvoten er i tonn.

Kilde: SLF (2013b)

2.1.3 Lisensiering: Frikvotene

Frikvotene består av frikvote og industriell frikvote. Tilsvarende som ved den historiske industrikvoten, er den industrielle frikvoten forbeholdt ost til bearbeiding i industrien. Frikvoten har ingen slik begrensning.

KVOTESAMMENSETNING FRIKVOTENE



FIGUR 2.4 TALL ER I TONN

Disse kvotene tildeles gjennom et lisensieringssystem, hvor interesserte aktører søker om å bli tildelt kvoteandeler. Intensjonen er at kvotene er forbeholdt nykommere som følgelig ikke har opparbeidet seg historiske rettigheter. I likhet med den historiske kvoten, er disse andelene ikke omsettelige, jf. §41. Fordelingen prioriteres jamfør §8 og §7 etter søknadstidspunkt, men det er slik at alle som søker innen en viss dato får lik prioritet. Dersom summen av søknadene overstiger kvotens størrelse, avkortes det henholdsvis etter prioritet og omsøkt mengde. Minimums- og maksimumskvantumet hver aktør kan bli tildelt bestemmes årlig av SLF, jamfør §6. Tildelingsmetoden er således en form for det man i engelskspråklig litteratur kaller «license on demand» (WTO, 2013). I likhet med den historiske kvoten, er frikvoten en regelbasert tildelingsmetode. Frikvotens formål er økt konkurranse og produktmangfold gjennom tilrettelegging for nye aktører i markedet (Konkurransetilsynet, 2004).

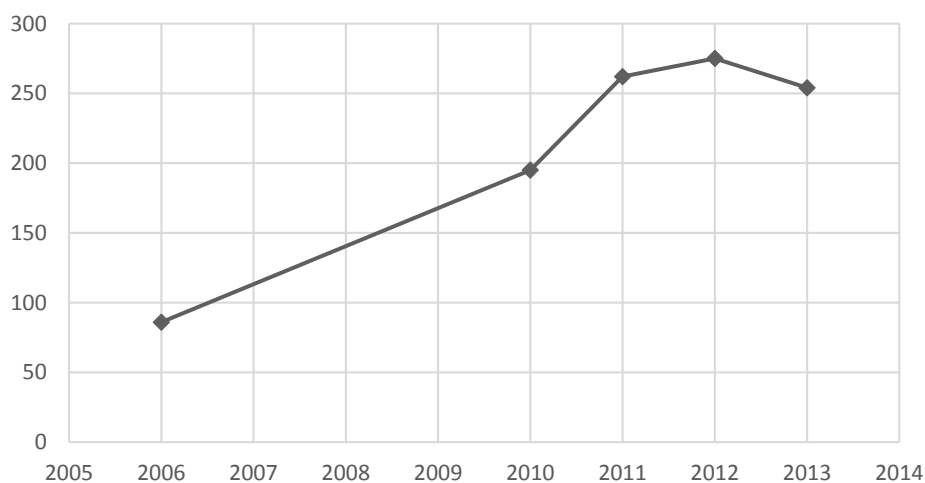
I 2012 var det største kvantumet et selskap kunne søke om 50 tonn, og man kunne ikke bli tildelt kvoter på mindre enn to tonn. Videre skal man ikke på noen måte være i samme sammenslutning som foretak som er historiske kvoteeiere; det skal ikke være betydelig

innflytelse mellom selskapene. Betydelig innflytelse tolkes som minst 20 % av de stemmeberettigede aksjene. Unntak gjøres for foretak som mottar mindre enn 50 tonn historisk kvote. Disse kan søke om en andel av frikvoten, slik at samlet kvote utgjør maks 50 tonn. Dette bestemmes av §37.

I praksis får nesten alle innvilgede søknader tildelt like kvantum, da nesten alle søker maksimumskvantumet på 50 tonn og innenfor fristen for å oppnå høyeste prioritet (§9). Til nå har ingen søknader etter fristen for høyeste prioritet blitt innvilget, ettersom kvoten alt har blitt tildelt i sin helhet.

ANTALL BEDRIFTER TILDELTE KVOTER

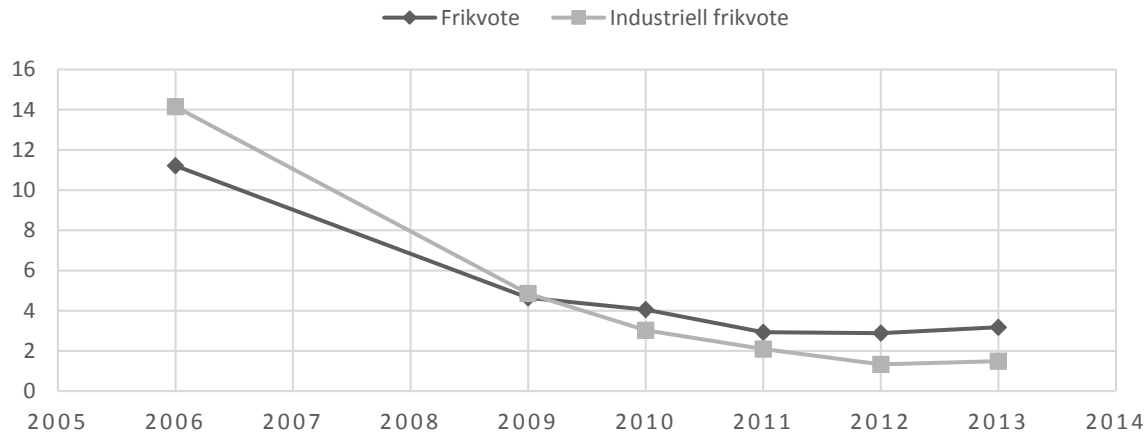
KILDE: SLF
FIGUR 2.5



Trenden har vært en stadig økning i antall søkere, slik at kvantum tildelt hver søker har blitt svært lavt; i 2012 fikk brorparten som søkte 2,89 tonn i frikvote (SLF, 2012b), som også var det største kvantumet tildelt. Data for 2013 viser et tilsynelatende brudd med trenden, men dette kan skyldes at søknadsfristen ble fremskyndet (SLF, 2012c), en endring som kan ha gått en rekke aktører hus forbi. Blant annet søkte to foretak med historiske rettigheter ikke innen fristen, hvilket medførte at 20,4- og 22,625 tonn ble tilført henholdsvis frikvoten og industrikvoten.

STØRSTE TILDELING I ANTALL TONN

KILDE: SLF
FIGUR 2.6



2.2 Tollssystemet

Ved import utenfor kvote påløper toll. Ost fra EU ble fortollet med spesifikke satser på 24,68 – 27,15 kr pr kg de siste årene, etter hvilken type ost det er snakk om (Tollvesenet, 2012). Ulike typer ost kategoriseres i ulike varenummer som kan ha ulike tollsatser. Dette er de ordinære tollsatsene. Tollsatsene for ost fra den sørafrikanske tollunionen (SACU) er 10% lavere, men disse landene leverer fremdeles en svært liten andel av den norske osteimporten. Ifølge SLF utgjorde importvolumet fra andre områder enn EU 0,79 % av totalimporten i 2012 (Appendiks B.3). Ettersom den nye importkvoten gjelder ost fra EU, samt hvor dominerende EU er for norsk osteimport, har utredningen fokus deretter.

Høsten 2012 ble det vedtatt en mye omdiskutert omlegging av tollsystemet, hvor de påståtte konsekvensene varierte fra kraftige prishopp (Gulltvedt, 2012) til ingen merkbare endringer for konsumenter i overskuelig fremtid (Kosaka, 2012). Det nye tollsystemet har innført ad-valorem⁵-satser på 277% for to kategorier av ost. I tillegg har det blitt innført en kategori for unntak fra denne nye tollsatsen. Senere i utredningen kommenteres konsekvensene av og motivasjonen for omleggingen.

⁵ Det vil si at varens toll baserer seg på varens importverdi – det importøren har betalt for varen.

Ostetype	Varenummer	Tollsats (2012)	Tollsats (2013)
<i>Fersk ost, herunder mysost og ostemasse</i>			
Mysost	04061001	24,68	24,68
Annen	04061009	24,68	24,68
Revet ost eller ostepulver, alle slag	04062000	28,24	28,24
Smelteost, ikke revet eller som ostepulver	04063000	28,04	28,04
<i>Blåmuggost og annen ost som inneholder marmorering som er fremstilt med <i>Penicillium roqueforti</i></i>			
Roquefort	04064001	27,15	27,15
Gorgonzola	04064005	27,15	27,15
Upasteurisert	04064008	27,15	27,15
Ellers	04064009	27,15	27,15
<i>Annen ost</i>			
Fetaost og fetaliknende oster	04069030	27,15	27,15
Camembert	04069082	27,15	27,15
Brie	04069084	27,15	27,15
Annen hvitmuggost	04069089	27,15	27,15
Upasteurisert	04069091 / 04069097	27,15	277%
Annen	04069099 / 04069098	27,15	277%
Unntak fra ad valorem	04069092	NA	27,15
<i>Tabell 2.4 Tollsats i kroner og prosent.</i>		<i>Kilde: Tollvesenet (2012; 2013)</i>	

Tabellen over viser de ulike ostekategoriene og korresponderende varenummer og tollsatser. Varenummer som er nye for 2013 er satt i kursiv. For to varegrupper påløper det f.o.m. 2013 ad-valorem satser. I disse tilfellene erstattes tidligere varenummer. Den siste varegruppen representerer oster som ellers hadde blitt berørt av de nye tollsatsene, men som man har ønsket å holde utenfor. Ost importer fra SACU har fremdeles tollsatser som er 10% lavere.

For å se hvorvidt de nye tollsatsene innebærer en skjerpelse, er man avhengig av å vite noe om varenes importverdi. I de uoffisielle dataene jeg har fra SLF, fremkommer det årlig gjennomsnittlig importverdi per kg for de ulike varenumrene (Appendiks B.2). Ved å multiplisere importverdien med den nye tollsatsen, finner man hvor mye man fortolles.

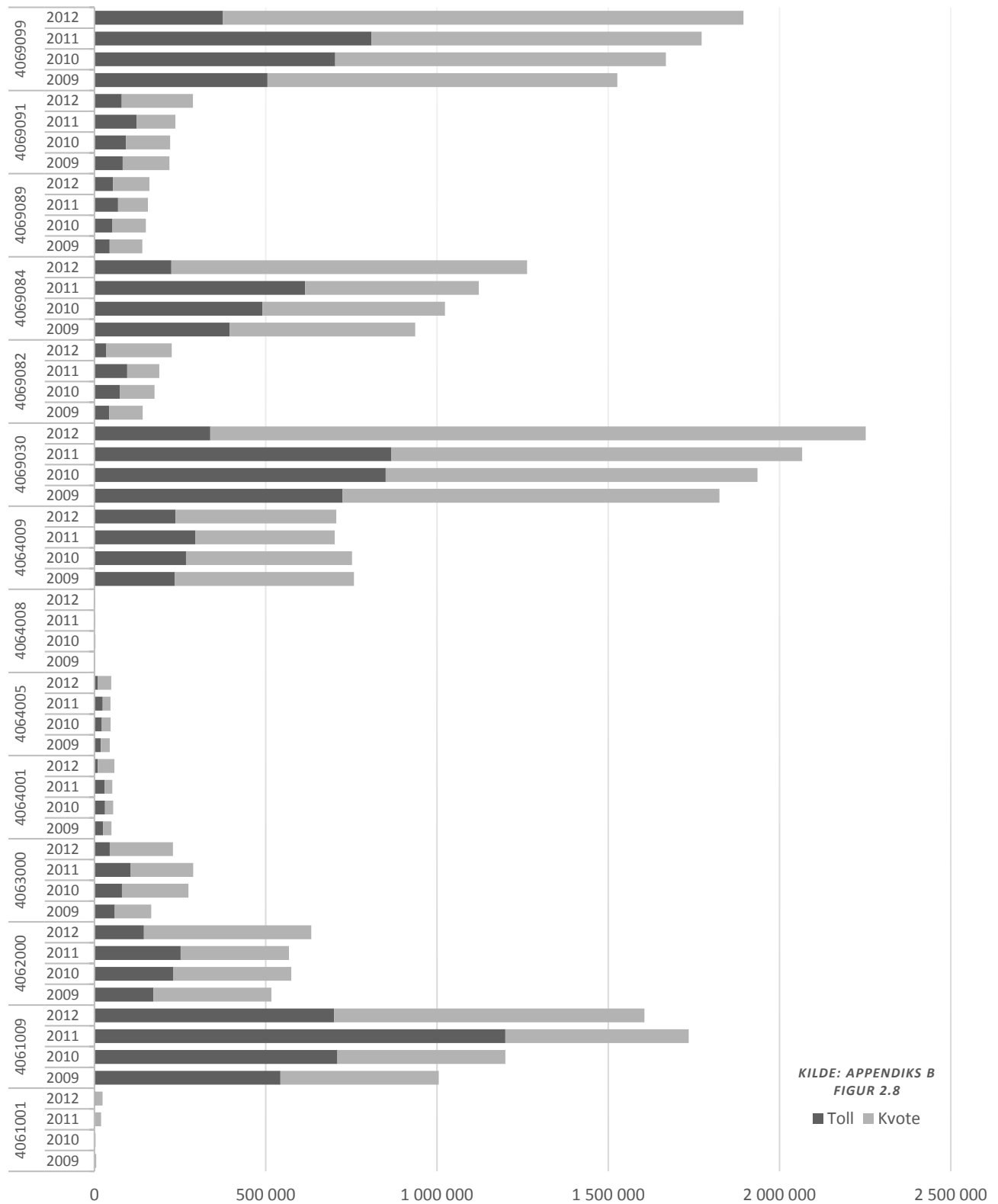
04069091 UNDER DE ULIKE TOLLREGIMENE

KILDE: APPENDIKS B
FIGUR 2.7



Ostene som falt inn under varenummeret 04069091 hadde en gjennomsnittlig importverdi på 127,73 kr pr kg i 2012 (Appendiks B.2). Denne verdien har holdt seg stabil de siste årene. Under det forrige regimet ble disse ostene påført en toll på 27,15 kr pr kg uavhengig av importverdi, med mindre man innførte dem gjennom kvote. Under det nye regimet ville man i snitt blitt fortollet 354kr pr kg, en økning på 1303%. For varene omfattet av 04069099, viser data at den tilsvarende økningen er på 578%. Dette må sies å være en vesentlig skjerpelse av tollsatsene. Tollsatsene for disse varegruppene er antakelig nå tilnærmet prohibitive, slik at aktører er avhengig av kvoteandeler for å importere disse ostene på en signifikant skala. Dette er dette regnestykket Bård Gulltvedt (2012) refererer til når han påstår at konsekvensene av tollomleggingen er kraftig økte priser og redusert vareutvalg. Sannheten nyanseres av kvotenes eksistens.

2.2.1 Importsammensetning etter varenummer



KILDE: APPENDIKS B
FIGUR 2.8
■ Toll ■ Kvote

Figuren over viser importen de fire siste årene for de ulike varenumrene, delt inn i import gjennom toll og kvote respektivt. Vi ser som ventet at andelen importert gjennom kvote økte betydelig i 2012, som også vist i figur 1.1. Av spesiell interesse er de to øverste varenumrene, ettersom denne osten importert utenfor kvote vil f.o.m 2013 pådra den vesentlig skjerpede tollens på 277%. Legg merke til at det i 2012 ble importert ca. 2765 tonn av disse ostene – betydelig enn hva man kan importere tollfritt gjennom kvote.

3. Alternative tildelingsmetoder

Foruten kvoteregimene som anvendes i Norge, finnes det andre tildelingsregimer med utstrakt bruk i utlandet. Tabell 3.1. under viser hvilke tildelingsmetoder som brukes i tildelingen av tollkvoter opprettet etter avtaler gjennom World Trade Organization (WTO). Vær dog obs på at det er antall kvoter, og ikke kvantum/verdi, som gjenspeiles. Dataene er forberedt av WTOs sekretariat, og er basert på undersøkelser i 48 land, inkludert Norge. EU er i denne konteksten forstått som ett enkelt land. Jeg har selv fjernet en kategori ved navnet «applied tariffs», som er kvoter som ikke blir håndhevet. Med manglende håndhevelse menes at myndighetene lar hvem som helst importere et ubegrenset kvantum gjennom kvoten, slik at det i praksis er et tollsystem, og ikke et kvoteregime, hvor tollsatsen innenfor kvoten er den gjeldende⁶.

Ulike kvoteregimers utbredelse			
	2009	2010	2011
Førstemann-til-møllen	13,26 %	13,59 %	13,11 %
Lisensiering	37,92 %	38,09 %	36,57 %
Auksjon	12,25 %	12,25 %	15,21 %
Historisk kvote	14,93 %	14,93 %	14,40 %
Offentlig handelsselskap	4,36 %	4,36 %	4,37 %
Produsentgruppe	1,17 %	1,17 %	1,13 %
Annet	0,67 %	0,67 %	0,65 %
Blandet	13,93 %	13,93 %	13,59 %
Ikke spesifisert	1,51 %	1,01 %	0,97 %
<i>Tabell 3.1</i>	<i>Kilde: World Trade Organization (2013)</i>		

⁶ Årsaken til at disse landene i det hele tatt har et tariffkvotesystem på papiret, er at det gir de muligheten til å stramme inn senere uten sterke internasjonale reaksjoner.

Vi ser at lisensiering, auksjon og historisk kvote alle er mye brukt. Vi har derimot ikke dekket «førstemann-til-møllen» og de rent diskresjonære metodene «offentlig handelsselskap» og «privat handelsselskap». Beskrivelsen og analysen av de sistnevnte tildelingsregimene vil være mer kortfattet, ettersom de er diskresjonære, og det er følgelig vanskelig å generalisere slike systemers atferd.

I tillegg skal vi se at det er flere måter å utforme «lisensiering» på. I behandlingen av innværende kapitlers kvoteregimer vil vi i hovedsak fokusere på selve tildelingsmetoden. Dette er i motsetning til gjennomgangen av kvotesystemet i Norge, hvor det ble lagt vekt på å beskrive omliggende forhold som importsammensetning og tollsatser, samt presentere data som gjør det mulig å vurdere grundigere hvordan kvoteregimene har blitt implementert i Norge, ettersom disse forholdene er av spesiell relevans for utredningen.

3.1 Førstemann til møllen

Kvotene blir under dette regimet tildelt løpende etter *faktisk fysisk* import frem til denne importen tilsvarer kvotens størrelse. I det kvoten slik er fylt, påløper overskytende import vanlig toll. Det er altså tidspunktet for importen vis-a-vis ens konkurrenter som avgjør hvorvidt den enkelte aktør blir tildelt kvoteandeler. Sammen med lisensiering og historisk kvote, er førstemann til møllen det tildelingsregimet som generelt brukes i EU (OJEU, 2008). Førstemann til møllen er en regelbasert tildelingsmekanisme.

3.2 Offentlig handelsselskap

Under dette regimet er det staten selv som anvender kvoten. Dette gjøres vanligvis ved at det opprettes en offentlig organisasjon som spesialiserer seg på relevant import og videresalg. Slike selskaper har vist seg å operere rent diskresjonært, upåvirket av markedsmekanismer og uten offentlig tilgjengelige regler som avgjør hvem som mottar kvotene (Skully, 2001).

3.3 Produsentgruppe / Privat handelsselskap

I likhet med bruken av «offentlig handelsselskap», er «produsentgruppe» en diskresjonær tildelingsmetode. I dette tilfellet er det derimot en forening av private aktører som mottar kvotene. Vanligvis representerer disse handelsselskapene innenlandske produsenter (Skully, 2001), og refereres til som «producer group administration» i internasjonal litteratur. Jeg

ønsker derimot å bruke det noe bredere begrepet «privat handelsselskap», ettersom det er slik at blant annet importørene - som ikke nødvendigvis er innenlandske produsenter - har ytret et ønske om å administrere kvoten selv.

3.4 Australias lisensiering

Lisensiering er jamfør tabell 3.1. det mest populære kvoteregimet. I kapitel 2.1.3. om frikvotene i Norge så vi på en slik form for kvotetildeling. Dette er absolutt ikke den eneste formen for lisensiering, og det eksisterer lisensieringsregimer som skiller seg fra frikvotene på mange viktige områder. Et godt eksempel på et slikt regime er det australske, som vi skal se nærmere på i kapittel 3.4.1. Først skal dog det australske ostemarkedet kort beskrives.

I 2010 konsumerte australierne 12,7 kg ost per capita, hvilket tilsier et ostemarked på om lag 280 000 tonn (The Dairy Site, 2012). Innenlandsk produksjon er på ca. 340 000 tonn, hvor en betydelig andel eksporteres (Dairy Australia, 2012). Videre importeres det rundt 75 000 tonn årlig (The Dairy Site, 2012; Indexmundi, 2013). Brorparten av denne importen stammer fra New Zealand og USA, land hvis oster importeres tollfritt som følge av frihandelsavtaler. Den neste viktige eksportøren er EU, som ikke har en tilsvarende frihandelsavtale.

3.4.1 Det australske system

EUs osteeksport til Australia gjøres hovedsakelig gjennom en importkvote på 11 500 tonn (The Dairy Site, 2012). Dette er en tariff-rate quota, hvor import innenfor kvoten fortolles 0,096 AUD pr kg mot 1,220 AUD pr kg utenfor kvoten. Det er begrensninger på hvilke ostetyper som kan importeres gjennom kvoten (Australian Government, 2007).

Kvoten tildeles hver juli. Tildelingen er basert på den enkelte importørs andel av import gjennom kvote i løpet av en periode på 23 måneder (Australian Government, 2012). Hver periode slutter 31. mai, og denne periodens importstatistikk avgjør hvordan kvoten tildeles i inneværende års juli. Den relevante perioden er altså fra 31. mai og 23 måneder bak tid. Kvoten er omsettelig, og det finnes egne meglerhus for importkvoter.

I kommende del vil utredningen ta for seg det teoretiske grunnlaget for importvern, samt utvikle kriterier for vurderingen av ulike tildelingsmetoder, med særskilt vekt på den norske konteksten.

4. Teoretisk bakgrunn

Formålet med dette kapitlet er å utvikle kriterier for vurdering av ulike kvoteregimer for norske forhold. Kapitlet begynner med en klassisk analyse av konsekvensene ved toll. Deretter diskuteres likheter og ulikheter mellom toll og kvote, før det går nærmere inn på utfordringer forbundet med å basere ens importvern på kvoter.

For klarhetens skyld finnes det bare én tollsats og én ostetype i dette kapitlet – hensikten er å fremlegge generell teori. Man vil gå fra det generelle til det spesifikk i kapittel 5 – 7. Videre antas det i utgangspunktet fullkommen konkurranse, en antakelse vi skal se at det er grunn til å være forsiktig med.

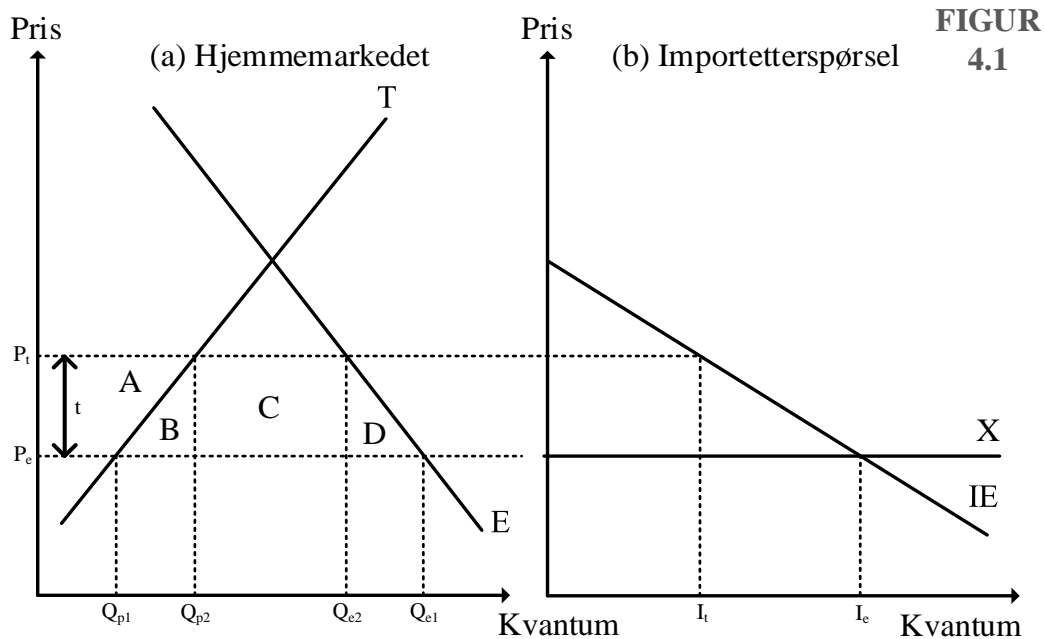
4.1 Toll

Toll er en skatt påført varer i det de blir importert, og åpner således for at innenlandske produsenter til en viss grad beskyttes fra internasjonal konkurranse. Videre kan toll være en inntektskilde for det offentlige. Historisk sett har nettopp toll utgjort en svært viktig inntektskilde for det offentlige. Blant annet stammet over 90% av de årlige føderale inntektene i USA i republikkens 60 første år fra toll (Census Bureau, 1945). I dagens diskurs blir derimot toll hovedsakelig fremstilt som et importvern.

La oss si at P_e er prisen på ost i EU. Jeg antar at denne prisen er eksogent gitt i utredningen, da norsk etterspørsel neppe påvirker prisnivået i Europa nevneverdig. Dette er i engelskspråklig litteratur kjent som «small country assumption». Dersom norsk etterspørsel skulle påvirke prisnivået i EU, er dette antakelig så marginalt at en antakelse om prisnivået som eksogent gitt er en rimelig approksimering. Den relevante delen av EUs tilbudskurve går da horisontalt gjennom prisen P_e , vist ved X i panel b. Ha i mente at dette kun er et utdrag av EUs tilbudskurve, og man kan forvente at denne kurven i sin helhet har en positiv helning grunnet stigende marginalkostnader.

Innenlandsk produksjon møter i likhet stigende marginalkostnader, angitt ved den stigende tilbudskurven (S). Etterspørselsfunksjonen (E) er fallende, ettersom ost er et normalgode hvor økte priser medfører redusert etterspørsel (NOU, 1998, s 366). Importetterspørselen (IE), vist i panel b, tilsvarer $E - S$. Fra panel b har vi videre at det er kun europeisk produksjon hvis

marginalkostnad enten er på marginen eller er inframarginal⁷ som vil bli produsert for det norske markedet.



FIGUR 4.1

Uten noen form for importvern, vil innenlandske produsenter produsere Q_{p1} og konsumentene etterspørre Q_{e1} , hvor differansen $Q_{e1} - Q_{p1}$ er import. Importen tilsvarer videre kvantumet I_e som vist av kurven for importetterspørsel. Ved en toll T heves den markedsklarerende prisen til P_t . Dette medfører at innenlandsk produksjon øker til Q_{p2} , mens etterspørselen faller til Q_{e2} , hvilket gir importen $Q_{e2} - Q_{p2}$. Tollen har følgelig medført en reduksjon i importert kvantum tilsvarende $Q_{p2} - Q_{p1} + Q_{e1} - Q_{e2}$, eller $I_e - I_t$. Arealet A tilfaller de norske produsentene, mens B og D går tapt, henholdsvis som følge av økte produsentkostnader og tapt konsumentoverskudd – dødvektstap. Staten sitter igjen med arealet C , som er importen multiplisert med tollsatsen. Samtlige areal er tapt konsumentoverskudd.

Det er dog ikke nødvendigvis slik at netto velferdstap av tollsatsen T tilsvarer areal B og D . Dette da *nytt*en av en krone avhenger hvilken hånd den er i. Det klassiske eksempelet på dette konseptet er at et individs marginalnytte av en ekstra krone antakelig faller desto mer bemidlet man er, hvilket er et argument for omfordeling til mindre bemidlede individ. Tilsvarende er det

⁷ Dvs. at marginalkostnaden er lavere enn P_e .

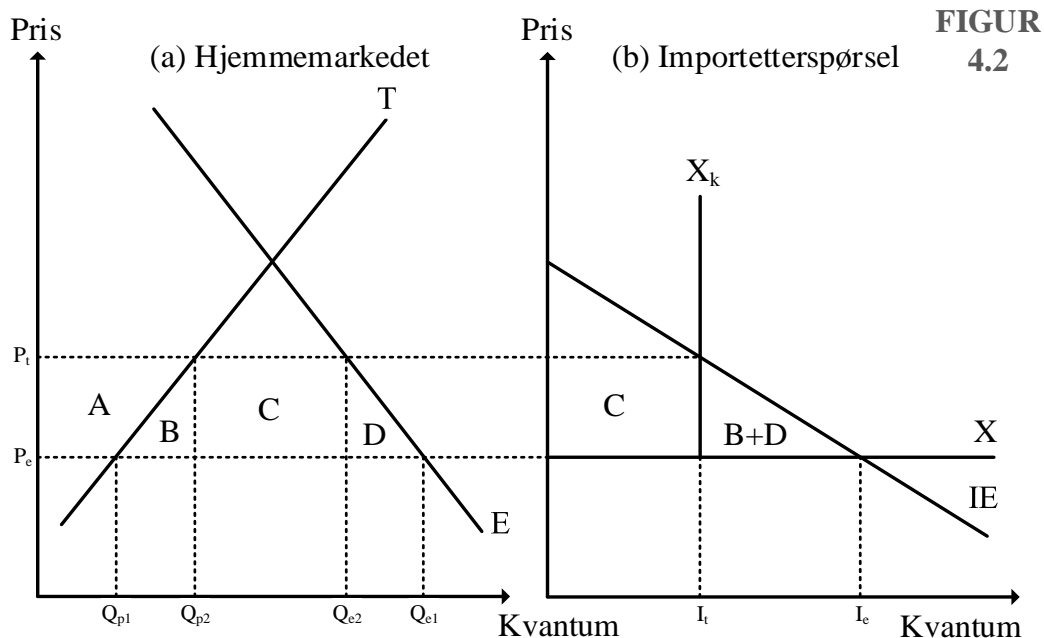
ikke sikkert at konsumentene, produsentene og staten i Figur 4.1 verdsetter en krone likt på marginen. Dersom eksempelvis konsumentenes marginalnytte av en krone overstiger den til produsentene, vil, ceteris paribus, Figur 4.1 undervurdere tollens velferdstap.

Figuren viser videre at endringer i innenlands tilbud eller etterspørsel medfører at importetterspørselen skifter innover eller utover. Om man for eksempel har et år med svært god tilgang på feit melk, vil dette kunne medføre et høyere kvantum til en relativt lavere pris tilbudt av innenlandske produsenter – tilbudskurven S skifter innover - hvilket medfører at importetterspørselen også skifter innover.

4.2 Kvote

Et alternativ til toll er absolutte importkvoter. En absolutt importkvote er en begrensning for hvor mye av et produkt det er tillatt å importere. Jeg bruker begrepet absolutt importkvote for å understreke at dette ikke er et tollkvotesystem, hvor man bruker toll så vel som kvote⁸. Gitt at myndighetene har fullstendig informasjon, kan myndighetene sette kvotestørrelsen slik at importen blir lik som ved overnevnte toll T – identisk importbeskyttelse. I eksempelet ovenfor, ville det ekvivalente til en toll være å sette kvotestørrelsen lik I_t .

⁸ Hvor kvoten følgelig ikke er absolutte.



Dersom kvoten var satt til I_e , ville dette medført en import lik fraværet av importrestriksjoner, og følgelig et identisk utfall. Tilsvarende blir utfallet identisk som overnevnte scenario med tollsats T om man satt kvoten til I_t .

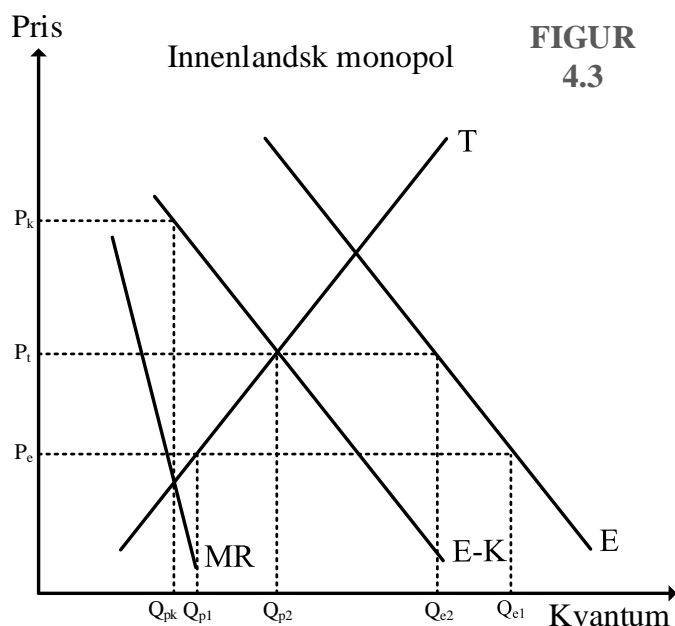
Slik sett behøver det ikke å være noen forskjell mellom valget av kvote eller toll for markedets likevekt, da det eksisterer tollekvalente kvotestørrelser. Det er dog en rekke problemer med denne analysen. For det første er det vanskelig å tilfredsstille kravet om fullstendig informasjon ex ante. Dette er også argumentet for kvoter, da man med dette verktøyet i større grad har kontroll over importert kvantum. Til forskjell fra det rene tollsystemet, medfører blant annet ikke nødvendigvis skift i importetterspørselen endret import, så lenge kvoten er bindene; importetterspørselen i figur 4.2 kan skifte uendelig utover uten økt import.

Ved bruk av spesifikke tollsatser er derimot importens størrelse over tid en funksjon av importetterspørselen, europeisk prisutvikling og inflasjon⁹, så vel som selve tollsatsen. Advalorem tollsatser vil riktig nok ikke undergraves av inflasjon, ettersom disse tar utgangspunkt i importverdien, men endret importetterspørsel- og europeisk prisnivå vil fremdeles påvirke importens størrelse. Man kan selvfølgelig innvende at justering av tollsatsene vil kunne ta

⁹ Inflasjon undergraver spesifikke tollsatser.

brodden av nevnte faktorer. Problemet med dette er at nominell innskjerping av tollvernet kan være svært utfordrende å oppnå, jf. debatten rundt det nye tollregimet for ost innført i 2013.

Et annet problem er antakelsen om fullkommen konkurranse. Dersom denne ikke skulle holde, for eksempel ved et innenlandsk monopol eller oligopol, åpner absolutte importkvoter for et høyere innenlandsk prisnivå enn det man kan forvente ved toll, selv om det importerte kvantum er identisk. Dette da en absolutt importkvote gjør det mulig for innenlandske produsenter å anvende sin markedsrett – redusert innenlandsk produksjon - i søken etter høyere overskudd, som følge av at kvoten skaper et «beskyttet» marked for innenlandske produsenter.



Det antas i figuren over at innenlandsk produksjon utgjøres av en monopolist. P_e er som tidligere prisen på ost i EU, mens E er kurven for innenlandsk etterspørsel. Uten noen form for importvern, vil den innenlandske monopolisten produsere Q_{p1} og konsumentene etterspørre Q_{e1} , hvor differansen $Q_{e1} - Q_{p1}$ er import. Ved en toll t kan monopolisten øke prisen på sine varer inntil P_t , men intet mer, ettersom enhver enhet priset over P_t ikke vil bli solgt. Dette medfører at innenlandsk produksjon øker til Q_{p2} , mens etterspørselen faller til Q_{e2} , hvilket gir

importen $Q_{e2} - Q_{p2}$. Til nå har vi det samme utfallet som ved fullkommen konkurranse. Om det innføres en kvote, vil utfallet derimot bli annerledes.

La oss si at det innføres en kvote (K) av samme størrelse som nevnte import ved toll. Kvoten medfører at monopolisten møter en ny etterspørselsfunksjon ($E - K$). Dette er den opphavelige etterspørselsfunksjonen fratrukket kvotens størrelse, og vil gjelde så lenge $P > P_e$: Gitt at $P > P_e$, importeres et fast kvantum K . I motsetning til tolleksempelen, har monopolisten nå muligheten til å påvirke innenlandsk prisnivå, ettersom importen aldri vil bli større enn kvoten K .

Monopolistens har blitt en prissetter.

Den profittmaksimerende løsningen ved kvote er således der marginalinntekskurven (MR) krysser den kvotejusterte etterspørselskurven ($E - K$). Av figur 4.3 ser vi at monopolisten vil velge å ha et innenlandsk produksjonsnivå (Q_{pk}) som er lavere enn under tollregimet, og følgelig et relativt høyere prisnivå (P_k). Dette medfører et større velferdstap av kvoteregimet enn av tollregimet. Videre ser man at kvoten gir lavere innenlandsk produksjon enn ved frihandel (Q_{p1}). Hvis det var slik at kvoten skulle medføre et relativt høyere innenlandsk produksjonsnivå – hvilket er ofte det uttalte målet med importbeskyttelse – har den altså hatt den motsatte effekt. Det er dog ikke alltid slik at man får dette utfallet, ettersom marginalinntekskurven like gjerne kunne vært slik at $Q_{pk} > Q_{p1}$.

Ha i mente at det er den kvantitative importbeskyttelsen som åpner for uheldige tilpasninger dersom innenlandske produsenter innehar markedsmakt. Valget blant ulike tildelingsmetoder påvirker ikke dette faktumet, slik at problemet beskrevet her faller utenfor denne utredningens problemstilling. Jeg synes allikevel det er viktig å påpeke at importbeskyttelse basert på kvoter har denne svakheten. Et annet interessant moment figur 4.3 viser er at dersom det er monopolisten som mottar kvoten, vil kvoten fremdeles i sin helhet bli anvendt, ettersom $P_e < T$ for hele K ¹⁰.

¹⁰ Monopolistens fortjeneste vil være større dersom monopolisten bruker kvoten til import fremfor å la den være ubrukt. Dette forutsetter at monopolisten er profittmaksimerende; det er innenlandsk produksjon som reduseres. Den kan dog være slik at monopolisten har andre beslutningsregler, for eksempel maksimering av innenlandsk produksjon inntil monopolisten er break-even, men en analyse av slike faller utenfor denne utredningen. $P_e < T$ for hele K må holde ettersom det er årsaken for importen K .

Det mest relevante problemet ved et importkvotesystem i det norske ostemarkedet, identifisert i denne utredningen, er derimot ansett å være hvordan et kvotesystem behandler arealet C. Tidligere så vi at differansen mellom europeisk prisnivå og innenlands prisnivå skapt av toll tilfaller staten – arealet C. Videre så vi at en ekvivalent kvote skaper en identisk prisdifferanse og følgelig et identisk areal C. Kvotesystemet skiller seg derimot fra tollsystemet på et viktig punkt; hvordan arealet C fordeles er foreløpig et åpent spørsmål, og det er ikke nødvendigvis staten som approprierer disse verdiene. Faktisk er det slik at i de fleste tilfeller tilfaller denne differansen, kjent som kvoterente, kvotemottaker. Dette har igjen medført at lærebøker om internasjonal handel påstår at kvoter ikke gir staten inntekter (Krugman, Melitz & Obstfeld, 2012, s 206). Det er dog en noe unyansert påstand.

Som vi skal se senere i utredningen utgjør kvoterenten betydelige verdier, og det er ikke utenkelig at interessegrupper forsøker å påvirke utformingen av kvoteregimet i et forsøk på å kapre kvoterenten. I lys av diskusjonen om at penger gir ulik nytte avhengig plasseringen, kan dette medføre et suboptimalt utfall. Ytterligere skal vi se at kvoterentens eksistens åpner for betydelige samfunnsøkonomiske tap gjennom uheldig ressursbruk. I motsetning til ved et tollregime, kan importører som er extramarginal¹¹ finne det lønnsomt å importere til det norske markedet av nevnte grunn. Det er følgelig flere iboende problem ved kvoter som et kvotesystem bør kunne håndtere.

4.3 Hvem er det som skal få kvoterenten?

Kvoterente er et eksempel på det mer kjente konseptet «economic rent». Dette defineres som «den del av godtgjørelsen til en produksjonsfaktor som overstiger hva som er nødvendig for å fremskaffe den» (Brunstad, 1986, s. 137). I vårt tilfelle er det snakk om godtgjørelse importørene får som ikke er avgjørende for at importen finner sted¹². Dette er en «superprofitt» man vanligvis forventer blir bortkonkurrert, men som forblir grunnet en knapphet; i dette tilfellet begrenset mulighet til å importere ost tollfritt. Vi skal senere se at hvordan kvoterenten fordeles ikke påvirker den markedsklarerende prisen, i tråd med nevnte

¹¹ Dvs. importører hvis marginalkostnad overgår P_e .

¹² Dette betyr ikke at profitt i seg selv er problematisk, men profitt *i kraft av kvoten*.

definisjon. Vi skal i tillegg se at denne superprofitten kan gå tapt, blant annet gjennom uproductiv profittsøking og ekstramarginal produksjon.

Hvordan kvoterenten fordeles, påvirker størrelsen på det samfunnsøkonomiske overskuddet. Hva kvoterenten angår, maksimeres det samfunnsøkonomiske overskuddet dersom kvoterenten tildeles den eller dem som har høyest nytte på marginen av å bli tildelt kvoterenten. I utgangspunktet må det mest fordelaktige være at kvoterenten tilfaller staten, som ved vårt tidligere tolleksempel. Argumentet for dette utgangspunktet er at statens appropriering av kvoterenten er en ikke-vridende inntektskilde – gitt at kvoterenten alt eksisterer. I seg selv medfører ikke denne approprieringen uheldige uintenderte tilpasninger. Dette står i sterk kontrast til brorparten av statens inntekter, hvor man anslår at tilpasningene som følge av skattlegging påfører samfunnet en kostnad gjennomsnittlig tilsvarende 20 % av skatteinntektene¹³ (NOU, 1997). Et eksempel på en slik kostnad er at en høy marginalsatt på inntekt kan medføre at man jobber mindre enn man ville gjort ved en lav marginalsatt.

Hvis staten derimot innfører et kvotesystem for inntektens del, må man huske på at kvotesystemet medfører uheldige tilpasninger, jamfør dødvektstapet i figur 4.1. Utredningen uttaler seg således ikke om kvoter er en god måte å generere offentlige inntekter på. Utredningen argumenterer ikke for at innføring av kvote med påfølgende statlig appropriering av kvoterente skaper samfunnsøkonomisk overskudd. Den argumenterer derimot at dersom kvoten er gitt, vil det være mer samfunnsøkonomisk effektivt om kvoterenten tilfalt staten enn det private.

Teoretisk sett skal man kunne forvente at en stat som ønsker maksimering av samfunnsøkonomisk overskudd skattlegger slik at det marginale effektivitetstapet grunnet uheldige skattetilpasninger tilsvarer den marginale effektivitetsgevinsten av at staten disponerer ressurser fremfor det private. Jeg kan dog ikke føre bevis for at den norske stat maksimerer velferden på denne måten. Utredningen kan derimot anta at statens appropriering av kvoterente medfører en tilsvarende fortregning av alternativ skattlegging, ettersom dette

¹³ Se også Hagen (2005) som i NOU 2012:16. Dette er også et konsept kjent som «excess burden», jf. s 331, «Public Finance» av Harvey S. Rosen og Ted Gayer og som marginal cost of public funds.

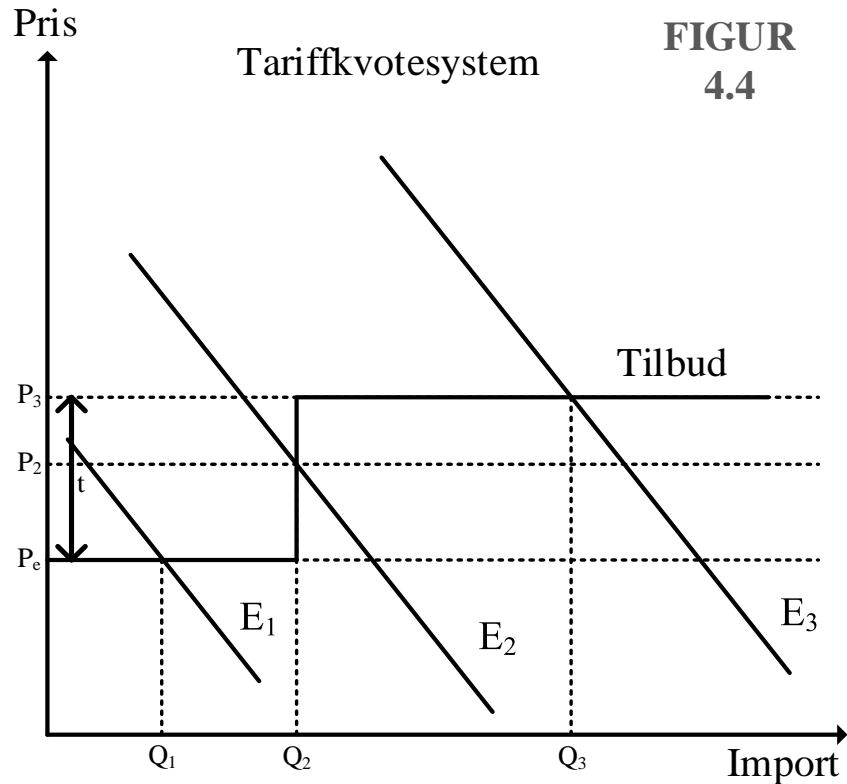
ikke er urimelig. Følgelig vil en krone i praksis være verdt 20% mer på statens hånd i vårt tilfelle. Slik sett er det velferdsmessig riktig at kvoterenten tilfaller staten.

4.3.2 Generelle egenskaper ved et tariffkvotesystem

I kapittel 2.1. så vi at det norske importvernet består av en kombinasjon av toll og kvote - et tariffkvotesystem. Slike system har flere generaliserbare egenskaper, hvilket vi skal diskutere i dette kapitlet. Det er verdt å minnes at samtlige kvoteregimer utredningen vurderer vil i Norge måtte operere innen et tariffkvotesystem. I første omgang skal vi se på noen grunnleggende forhold rundt kvoterentens størrelse.

Tilbudssiden i Figur 4.4¹⁴ består av kvantum for import gjennom kvote, og et ubegrenset kvantum for import over kvote, hvor toll t påløper. P_e er som tidligere en eksogent gitt pris på ost i EU. Vi antar for klarhetens skyld at det ikke finnes noen transaksjonskostnader, slik at man kan videreselge osten til innkjøpsprisen uten tap. Modellens etterspørselsside er tidligere omtalte importetterspørsel.

¹⁴ Modellen samt tilhørende sjargong er tilpasset fra Skully (2001).



Figuren viser tre ulike etterspørselsscenarioer som gir tre ulike kvoterenter. E_1 viser et etterspurt kvantum Q_1 som er mindre enn kvotestørrelsen. Dette medfører at innenlandsk prisnivå tilsvarer prisen i EU – følgelig ingen kvoterente. I dette scenarioet er kvoten ikke bindende. Etterspørselen E_2 gir prisnivået P_2 og kvantumet Q_2 . Vi ser at en slik etterspørsel gir kvoterente lik differansen mellom P_e og P_2 multiplisert med Q_2 . Ettersom importkvantumet tilsvarer kvotestørrelsen, er kvoten bindende. Ytterligere kvoterente får man i det siste scenarioet. I dette tilfellet importeres det utenfor kvoten, slik at prisen blir $P_3 = P_e + t$. Kvoterenten er følgelig $t \cdot Q_2$, og kvoten er ikke lenger bindende¹⁵. Vi ser at det er selve tollsatsen som avgjør hver enhets kvoterente dersom det importeres utenfor kvote, og det er følgelig den som er bindende. Dette er også det scenarioet som stemmer overens med markedet i Norge - betydelig import utenfor kvote. Vi ser videre at skift i etterspørselsfunksjonen ikke nødvendigvis medfører prisendringer; om etterspørselen i E_3

¹⁵ Det er tollsatsen som er bindende i dette scenarioet. Dette da små endringer i tollsatsen vil medføre endret import, mens endringer i kvotens størrelse ikke vil påvirke størrelsen på importert kvantum.

skiftet utover, ville ikke dette påvirke prisen i modellen, gitt at forutsetningen om at europeisk prisnivå er eksogent gitt ikke brister. Dette er tilsvarende hva vi observerte i figur 4.2.

Figuren over illustrerer en annen av tariffkvotesystemet egenskaper; hvordan kvoterenten fordeles påvirker ikke prisnivået i markedet. Dersom kvoteinnehaverne i scenario E3 måtte betale $P_2 - P_e$ for kvoten, ville ikke dette på noen måte påvirket kvantum tilbudt. Tilsvarende, dersom man betaler $P_2 - P_e - \epsilon$ for kvoterenten ved etterspørsel E_2 , ville kvantum tilbudt fremdeles vært Q_2 . Dette er i tråd med at differansen mellom P_e og innenlandsk pris er en form for «economic rent».

Videre viser modellen at dersom kvoteandelene har blitt tildelt vederlagsfritt, vil en eventuell kvoterente fremstå som et produsentoverskudd for den enkelte aktør. Dette er særlig synlig i de tilfeller der kvoten ikke lenger er bindende, ettersom det betyr at det finnes aktører som betaler en toll pr enhet tilsvarende kvoterenten. Dette forutsetter dog at aktører som importerer gjennom kvote er minst like effektive som de som importerer utenfor. Det er ikke nødvendigvis slik at alle aktører oppfyller denne forutsetningen, hvilket medfører et lavere produsentoverskudd. Dette kan igjen resultere i mindre samfunnsøkonomisk overskudd.

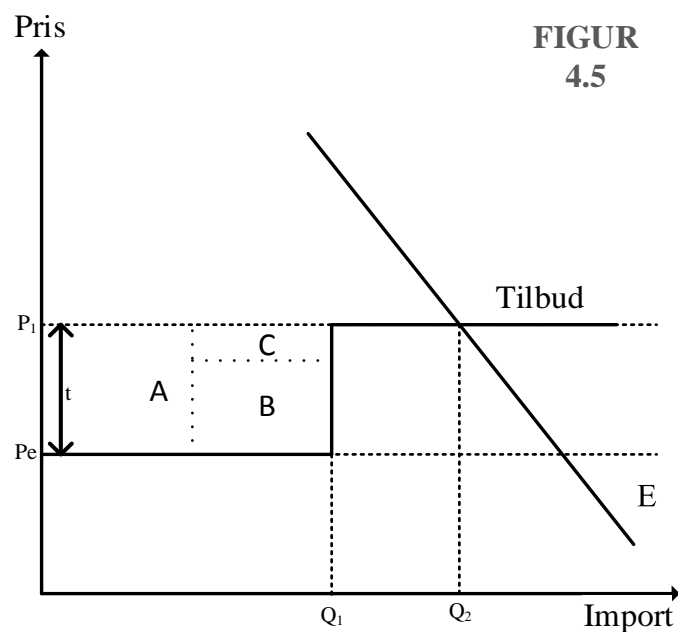
Graden av en kvotetildelingsmetodes samfunnsøkonomiske effektivitet, er følgelig avhengig av hvordan kvoterenten fordeles. Den er også avhengig av hvorvidt kvoten gis til aktører som ved sin import gjennom kvoten, skaper høyest mulig verdi. Hvordan kvoter, i dette henseende, kan gi lavere samfunnsøkonomisk effektivitet enn toll, er neste kapittels tema.

4.4 Om hvem det er som bør få kvoten

Det grunnleggende problemet med kvoter og samfunnsøkonomisk overskudd, er at det er vanskelig å skille kvoterenten fra kvotetildelingen. Dersom man med kvoten også blir tildelt en kvoterente, er det også rasjonelt for andre enn de effektive aktørene å søke om kvoteandeler. Problemet er ikke kvoterenten per se, men at den tiltrekker mindre effektive aktører, og det er vanskelig å avsløre hvilke aktører dette er. Fraværet av kvoterente i et tollsystem forklarer videre hvorfor man i et slikt system ikke har disse utfordringene.

La oss si at det finnes to typer importører. Den ene er effektiv, mens den andre er ineffektiv. En effektiv aktør defineres i denne utredningen som en aktør som er like effektiv som aktører som importerer utenfor kvote¹⁶. Graden av effektivitet påvirker igjen hvor profitabel importvirksomheten er, hvor effektive aktører følgelig er mer profitable. Det vil være en rekke elementer som utgjør en importørs effektivitet, og jeg kan ikke håpe å forklare disse uttømmende. Det vil blant annet bero på riktig produktmiks, valg av produsenter, eget lønnsnivå og forhandlingsmakt vis-à-vis kunder og eksportører. Ineffektivitet skyldes altså idiosynkratiske kostnader.

La oss videre anta at det finnes like mange importører av begge typer, og at det er tilfeldig hvilken aktør som mottar kvoten. Følgelig kan man forvente at halvparten av kvoten tildeles hver type importør.



Denne modellen er for øvrig tilsvarende figur 4.4, men tilpasset formålet å illustrere tapet ved å tildele ineffektive aktører kvoterente. Arealet A + B + C er kjent som kvoterenten. For en

¹⁶ Dette bygger videre på en antakelse om at effektiviteten til aktører som importerer utenfor kvote er en god approksimering av hvor effektive slike selskap kan bli, ettersom disse selskapene i stor grad er underlagt markedskreftene.

effektiv aktør, vil hele differansen mellom P_1 og P_e være profitt. Dette følger av at aktører som importerer utenfor kvote, betaler en toll lik samme differanse.

For ineffektive importører derimot, vil profitten være mindre. Arealet B representerer et eksempel på *merkostnadene* for en slik aktør. Det er ikke gitt at slike merkostnader er potensielt tapte verdier for samfunnet, da profitten blant annet kan ha lekket til andre aktører, og på den måten ikke nødvendigvis ha gått tapt. Tilsvarende kan man ikke utelukke at merkostnadene skyldes feil produktmiks og valget av eksportører med relativt høyere kostnader, hvilket medfører tapt samfunnsøkonomisk overskudd. Derimot, om kvoterenten var uavhengig tildeling, vil man i større grad sikret at det er de mest verdiskapende selskapene som mottar importkvotene. Det er videre verdt å legge merke til at dersom det ikke fantes importrestriksjoner, ville ingen ineffektive aktører kunne operere i markedet.

4.4.1 Omsettelighet

Dersom man ikke klarer å skille kvoterenten fra tildelingen, er det fremdeles ikke umulig å unngå at ineffektive aktører gjennomfører importen. Gjennom omsetning av selve kvoten åpnes det for at ineffektive aktører selger sine kvoter til effektive aktører. Man skal kunne forvente at enhver kvoteinnehaver finner det mer gunstig å selge sin kvote til en mer effektiv aktør enn selv å beholde den, da den mer effektive aktøren vil kunne overby den eksisterende kvoteinnehaverens nåverdi av å beholde kvoten. Slik sett sikrer omsettelighet økt samfunnsøkonomisk effektivitet.

Å tillate omsettelighet har blitt gjentatte ganger anbefalt av Konkurransetilsynet (2004; 2007), av nevnte grunn. En mulig årsak til at denne anbefalingen ikke har blitt fulgt, er at omsettelighet i større grad vil synliggjøre faktumet at en kvotetildeling som inkluderer kvoterenten er en betydelig verdioverføring. Omsettelighet hindrer derimot ikke tap som følge av at importører beskjefter seg med *uproduktiv profittsøking*, et tema vi i kommende del skal se nærmere på. Videre åpner omsettelighet for at enkeltaktører kan monopolisere kvoten.

4.5 Uproduktiv profittsøking

Vi så over at verdien kvoterenten representerer frister mindre effektive aktører til å delta i markedet. En annen fristelse kvoterenten påfører aktørene, handler om dens eksistens og

tildelingskriterium. Det er gjerne slik at det er rasjonelt for aktørene å bruke ressurser på å sikre kvoterentens eksistens og at den i størst grad tilfaller den representerte aktør. Dette er uproduktiv profittsøking, bedre kjent som «rent seeking».

Konseptuelt ble dette først utviklet av Tullock (1967) og konkretisert i Krueger (1974). Det påpekes at velferdstapet av markedsrestriksjoner som monopolrettigheter og importbeskyttelse med påfølgende importkvoter antakelig er betydelig større enn det klassiske dødvektstapet, sistnevnte representert ved arealet B og D i figur 4.1. I klassisk litteratur blir kvoterenten (tilsvarer arealet C) behandlet som en kostnadsfri overførsel. Dette problematiserer Tullock og Krueger, ettersom det er rasjonelt for aktørene, gitt at de enten er effektive eller kan selge kvoten til effektive aktører, å forbruke ressurser inntil arealet C i en søken etter kvoterenten. Dette er investeringer som er uproduktive ettersom de ikke har annet mål enn å kapre kvoterenten. Typiske eksempler på slike investeringer er lobbyvirksomhet og overkapasitet (Krueger, 1974). I sistnevnte eksempel var kvoteandeler en funksjon av produksjonskapasitet. Aktørene bortkonkurrerte således, gjennom overinvesteringer i kapasitet, gevinstene kvoterenten ville gitt. Legg videre merke til at dersom kvoten ikke er omsettelig¹⁷, vil effektive aktører ha sterkere insentiv til uproduktiv profittsøking enn ineffektive aktører. Dette da gevinsten ved å bli tildelt kvote er lavere for ineffektive aktører. Begrepet uproduktiv profittsøking er foreslått av Rögnvaldur Hannesson i Brunstad (1986).

I utformingen av en tildelingsmetode for importkvoter synes det viktig å ta hensyn til hvordan kvoterenten fordeles, hvilke typer aktører som blir tildelt kvoten og hvorvidt tildelingsmetoden motiverer uproduktiv profittsøking. Slik kan man sikre en høyere verdiskapning og med det mindre sløsing av ressurser. Man må videre vær klar over at aktørene kan ha sterke insentiv ex ante til å påvirke selve utformingen.

¹⁷ For klarhetens skyld antas det her ingen transaksjonskostnader ved omsetting av kvote.

4.6 Andre dimensjoner

Innledningsvis så vi at SLF ønsker at det nye kvoteregimet skal vurderes etter grad av markedsforstyrrelser, administrative kostnader og forutsigbarhet. Hva man legger i disse konseptene, samt fyllingsgrad, skal vi se nærmere på i dette kapittelet.

4.6.1 Andre markedsforstyrrelser

Ulike kvoteregimer har potensialet til å påvirke markedet ulikt. Det man er bekymret for er hvorvidt det er noe ved kvoteregimet, foruten de tidligere nevnte utfordringene angående optimal fordeling av kvoterenten og allokering av kvoten, som påvirker selve markedet uheldig.

Dette kan for eksempel være at regimet motiverer import til visse tidspunkt, hvilket kan skape variasjoner i innenlands prisnivå. Slike prisvariasjoner kan være kostbare, blant annet da de kan medføre vansker med å oppnå målpris i henhold til jordbruksavtalen gjennom året. Størrelsen på variasjonene minskes heller ikke av at det er tidkrevende å økonomisk endre innenlandsk produksjonsnivå, ettersom viktige innsatsfaktorer er organiske. Et annet problem er om det oppstår raske endringer i importmiksen. Dette kan forverre vilkårene for innenlands produksjon.

En annen tenkelig årsak til markedsforstyrring er monopolisering av importkvoten. Dette diskuteres i kapittel 5.2. Legg merke til at dette ikke er det samme som monopolet beskrevet i kapittel 4.2, hvor visse farer ved kombinasjonen av et innenlandsk produsentmonopol med kvoter ble diskutert.

4.6.2 Administrative kostnader

Det er videre rasjonelt å ønske at kvoteregimets administrative kostnader, ceteris paribus, er så lave som mulig. Disse kostnadene er i hovedsak forbundet med SLFs og Tollvesenets arbeid med å tildele kvoteandeler og å drive oppsyn med at de anvendes riktig. Hvor ressurskrevende dette arbeidet er, kan tenkes å variere mellom ulike kvoteregimer.

4.6.3 Forutsigbarhet

Med forutsigbarhet menes til hvilken grad importørene på forhånd vet om de blir tildelt kvoteandeler. Det er rimelig å anta at manglende forutsigbarhet medfører visse kostnader. Det

vil blant annet forvanske importørenes planleggingsarbeid, hvilket igjen antakelig vil manifestere seg i forverrede finansieringsvilkår.

En annen kostnad slik usikkerhet sannsynligvis medfører er en suboptimal importmiks. Dette da det blir relativt mer risikabelt å importere varer hvis tollsats er relativt høyere. Særlig vil dette gjelde for varer som faller inn under produktnumrene 04069097 og 04069098, ettersom fravær av kvote medfører fortolling etter de nye ad-valorem-satsene. En aktør som ikke er sikret kvote, vil være varsom med å planlegge og gjennomføre slik import. Generelt kan man følgelig si at manglende forutsigbarhet vil vri importmiksen mot varer med relativt lavere tollsatser.

4.6.4 Kvotefyllingsgrad

En kvotes fyllingsgrad er i hvor stor grad den faktisk brukes. Dersom man har en kvote på 100 tonn og importen gjennom kvoten er på 40 tonn, er fyllingsgraden 40%. For de norske importkvotene ser vi at disse har en fyllingsgrad på tilnærmet 100%, ettersom observert import gjennom kvote, jamfør figur 1.1, tilsvarer omtrentlig kvotenes størrelse.

Ulike kvoteregimers gjennomsnittlige fyllingsgrad				
Kvoteregime	2009	2010	2011	2002-2011
Førstemann-til-møllen	40,00 %	28,00 %	27,00 %	43 %
Lisensiering	56,00 %	59,00 %	86,00 %	59 %
Auksjon	57,00 %	62,00 %	64,00 %	59 %
Historisk kvote	58,00 %	44,00 %	32,00 %	57 %
Offentlige handelsselskap	69,00 %	54,00 %		70 %
Produsentsforeninger	56,00 %	75,00 %		63 %
Annet	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100 %
Blandet	69,00 %	64,00 %	60,00 %	65 %
Ikke spesifisert	49,00 %	46,00 %	46,00 %	47 %

Tabell 4.1 *Kilde: World Trade Organization (2013)*

Tabellen over er basert på samme datasettet fra WTO som tabell 3.1. Som vi ser av tabell 4.1 er det dog ikke bestandig slik at kvoter blir benyttet i sin helhet. Dette kan gjerne skyldes innenlandske produsenters konkurransedyktighet, men det kan også skyldes et restriktivt kvoteregime. Den internasjonale litteraturen om kvoteregimer legger generelt stor vekt på fyllingsgrad. Frykten er selvfølgelig at land som har forpliktet seg til å åpne sine markeder for kvotens størrelse innfører mer eller mindre skjulte importrestriksjoner. En populær måte å

gjøre dette på, er å ha produktdefinisjoner som medfører de facto importforbud (Bureau og Tangermann, 2000).

Man bør videre utvise varsomhet i tolkningen av tabell 4.1. Det er ikke nødvendigvis tilfeldig hvilket kvoteregime som anvendes i et enkelt marked, slik at dataene sier lite om hvorvidt det ene eller andre kvoteregimet i seg selv medfører mer eller mindre fyllingsgrad. Kausaliteten går begge veier; valget av kvotetildelingsmekanisme kan påvirke fyllingsgraden og forventet fyllingsgrad kan påvirke valget av kvotetildelingsmekanisme.

Det er nyttig å være bevisst på at det finnes interesser som ønsker å utforme kvoteregimet slik at det i minst mulig grad anvendes, hvilket kan medføre brudd med internasjonale forpliktelser. I tillegg er det fordelaktig å ha en forståelse av konseptet fyllingsgrad og hvordan den blir påvirket av ulike tildelingsregimer, da dette konseptet kan bli påkalt av ulike interesser som et argument for/mot ulike tildelingsregler. Det er for eksempel ikke utenkelig at importører argumenterer for lisensiering, da det har «vist seg» å medføre mer import enn auksjon¹⁸.

5. En generell analyse av det norske tariffkvotesystemet

I dette kapittelet analyseres og diskuteres generelle egenskaper ved det norske tariffkvotesystemet.

5.1 Kvoterentens størrelse

Fra tidligere har vi at kvoterentens størrelse er betinget av importetterspørsel, kvotestørrelse og tollsats (Figur 4.4). Dersom kvoten ikke er bindende eller ikke lenger er bindende, kan dette brukes til å avgjøre kvoterentens størrelse. I førstnevnte eksempel har vi som tidligere vist ingen kvoterente, mens i sistnevnte eksempel vil kvoterenten tilsvare tollsatsen. Om kvoten er bindende, kompliseres oppgaven å vurdere kvoterentens størrelse.

Vi vet at det i 2012, jamfør figur 1.1, ble importert 2256 tonn utenfor kvote – den er ikke lenger bindende. I 2011 ble det importert 4485 tonn utenfor kvote, hvilket justert for den større kvoten

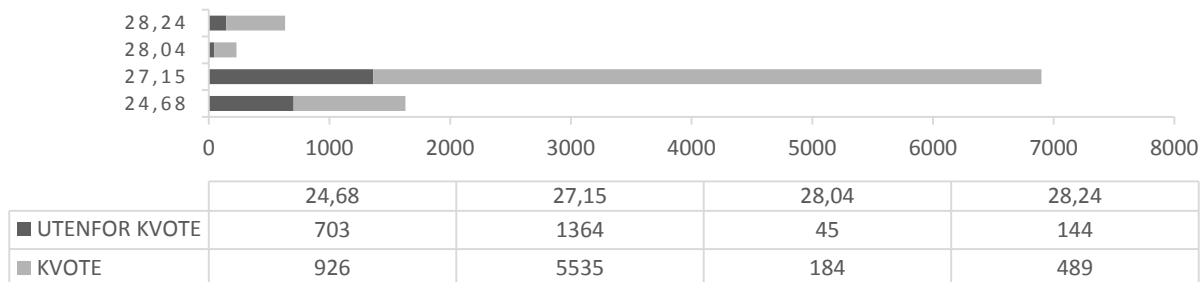
¹⁸ Årsakssammenhengen vil selvfølgelig ikke være slik. Det er mindre motstand mot auksjon som tildelingsmekanisme for kvoter hvis kvoterente er lav/fraværende, hvilket medfører at nevnte tildelingsmekanisme i større grad brukes på mindre attraktive kvoter – lavere fyllingsgrad.

i 2012, tilsvarer 1785 tonn utenfor kvote. Man skal slik kunne forvente, gitt fravær av transaksjons- og kapitalkostnader, at man var villig til å betale minst 24,68kr for muligheten til å importere ett kg tollfritt. Dette ettersom vi vet at importørene har betalt minst like mye i toll, jamfør tollsatsene for 2012 og tidligere.

I motsetning til teoriens stiliserte eksempler med én enkelt tollsats og ett produkt, opererte Norge i 2012 med 13 produktkategorier og fire tollsatser. Dette gjør det noe vanskeligere å avgjøre kvoterentens størrelse. Figuren under viser importen i 2012 dekomponert etter de ulike tollsatsene.

2012: IMPORTFORDELING DEKOMPONERT ETTER TOLLSATS

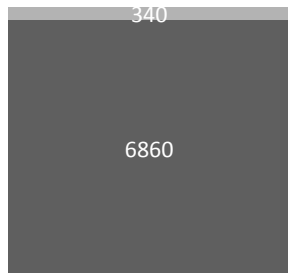
KILDE: APPENDIKS B OG TOLLVESENET
TOLLSATS I KR OG IMPORTSTØRRELSE I TONN - FIGUR 5.1



Vi ser at import utenfor kvote fant sted for samtlige tollsatser. Basert på det alene, skulle man tro at kvoterenten var 28,24 pr kg; kvoten er «ikke lenger bindende». Importfordelingen er dog ikke slik man skulle forvente i et velfungerende marked. For eksempel ble 926 tonn av kvoten brukt på varer som utenfor kvote ville pådratt seg en toll på 24,68 pr kg, mens det samtidig ble importert varer hvis tollsats var 28,24 pr kg utenfor kvote. Dersom sistnevnte varer ble importert gjennom kvote, i motsetning til en tilsvarende andel av førstnevnte varer, ville dette medført en netto tollbesparing for aktørene.

KVOTESAMMENSTNING BEGRENSNINGER

■ Ubegrenset kvote ■ Industrikvote



FIGUR 5.2 TALL ER I TONN

Ha i mente at en liten andel av kvoten – industrikvoten - kun kan brukes til mozzarellaost og ostepulver, jamfør §36. Dette er varer hvis tollsats blant annet er 28,04 kr pr kg (04063000, *Smelteost, ikke revet eller som ostepulver*). Av omfangshensyn ser jeg meg derimot nødt til å forenkle dette aspektet; jeg lar kvoten i sin helhet være ubegrenset. Dette medfører noe usikkerhet angående hvor store tollbesparelser aktørene får ved en alternativ anvendelse av kvoten og

størrelse på kvoterenten. Det førstnevnte problemet skyldes at det kan være slik at den alternative anvendelsen av kvoten bryter med reglene for anvendelse av industrikvoten. I så fall vil det medføre at utredningen overvurderer hvor store tollbesparelser man får ved en alternativ anvendelse. Kvoterenten kan derimot undervurderes noe som følge av forenklingen.

Vi har altså, i denne utredningen, en kvote på 7200 tonn som kan fritt brukes til hvilken som helst ostetype. Hvor stor ville tollbesparelsen vært dersom aktørene i 2012 anvendte denne kvoten slik at betalt toll minimeres, gitt alt annet likt? Og hva forteller denne bruken av kvoten oss om kvoterentens størrelse?

Fra figur 5.1 har vi som nevnt importen for 2012 dekomponert etter tollsats. Det ble importert 189 tonn utenfor toll for de to høyeste tollsatsene, mens det ble brukt kvote på varer som ellers ville blitt påført den laveste tollsats. Dersom man heller hadde brukt kvote på førstnevnte, ville dette medført en tollbesparelse på 663 840 kr. Videre ble det importert 1364 tonn utenfor kvote av varer hvis tollsats er 27,15 kr pr kg. I utgangspunktet var det 926 tonn som ble importert gjennom kvote til laveste tollsats. Vi har nå flyttet 189 tonn av dem til øverste tollsats, og har da 737 tonn igjen ved laveste tollsats. Ved å flytte 737 tonn av kvoten fra 24,68

til 27,15 sparer aktørene 1,82 millioner kroner. Man ser derav slik at aktørene kunne spart opptil 2,48 millioner tollkroner¹⁹ ved en annen anvendelse av kvoten.

I en virkelighet som fulgte den stiliserte teoriens verden, skulle man følgelig kunne forvente at varer som ville blitt ilagt toll etter de to høyeste tollsatsene i sin helhet ble importert gjennom kvoten, da denne importen var på kun 862 tonn. Kvoten er derimot ikke tilstrekkelig til å også dekke importen til neste tollsats på 6899 tonn i sin helhet, hvilket utgjør nivået hvor kvoten er «ikke lenger bindende». *Slik sett er kvoterenten 27,15 pr kg.*

Årsaken til en kvoteanvendelse ulik den man skulle forvente, ligger antakelig i tilstedeværelsen av transaksjonskostnader. Dette gjelder sannsynligvis i særlig grad kvoter ikke anskaffet på auksjon, ettersom disse ikke er omsettelige. For en kvotelens aktør som ønsker å importere igjennom nevnte kvoter, vil en kvoteinnehaver måtte importere på vegne av aktøren. Det er ikke utenkelig at transaksjonskostnadene forbundet med et slikt arrangement overgår tollbesparelsene. Videre finnes det antakelig ikke et effektivt marked for omsettelige kvoter, hvilket også kan medføre betydelige transaksjonskostnader. Dette må gjøre seg spesielt gjeldende i 2012, ettersom dette var det første året hvor et annenhåndsmarked for ostekvoter fantes i Norge.

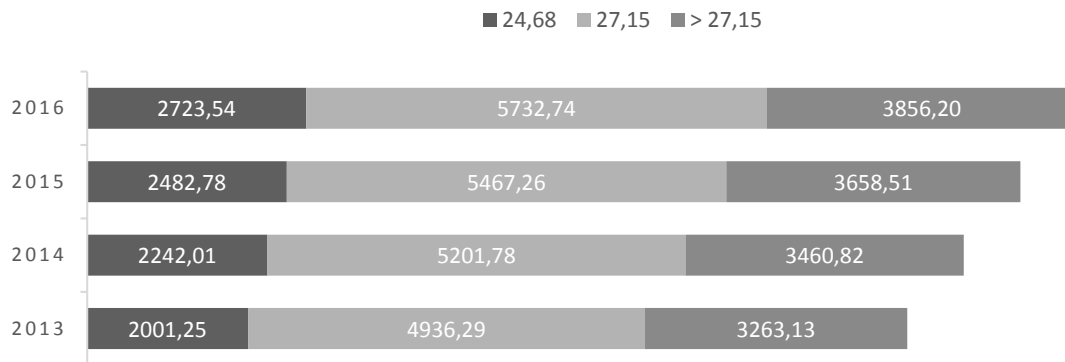
Et annet interessant spørsmål er hvorvidt man kan forvente at kvoterens størrelse endrer seg i den nærmeste fremtiden. For å besvare dette spørsmålet, anvender jeg en lineær trendlinje basert på siste fire års²⁰ importdata.

¹⁹ Besparelse ved å flytte 189 tonn kvote fra laveste tollsats til de to høyeste tollsatsene: For 28,24: $Y = ((144)(1000))(28.24 - 24.68)$, $Y = 512\ 640$ kr. For 28.04: $Y = ((45)(1000))(28.04 - 24.68)$, $Y = 151\ 200$ kr. Man har så 737 tonn kvote igjen som anvendes til laveste tollsats. Flytting av disse til nest laveste tollsats: For 27,15: $Y = ((737)(1000))(27.15 - 24.68)$, $Y = 1.82039 \cdot 10^6$ kr. Total besparelse ved å flytte 926 tonn: 2,48 millioner kroner.

²⁰ [2009-2012]. For importdataene, se Appendiks B.

FRAMSKREVET IMPORT DEKOMPONERT ETTER TOLLSATS

FIGUR 5.3 TALL ER I TONN



Importdataene er dekomponert etter tollsatsene 24,68, 27,15 og > 27,15. Sistnevnte kategori inkluderer, foruten kategoriene 28,04 og 28,24 som vist i figur 5.1, import som falt inn under de forhenværende varenumrene 04069091 (*annen upasteurisert ost*) og 04069099 (*annen annen ost*). Disse varene hadde før 2013 tollsatsen 27,15, men har nå den skjerpede ad-valorem tollsatsen. Dataene er ikke justert for unntakene fra ad-valorem (04069092), da jeg ikke har tilgang på data som viser kvantumet dette utgjør. Størrelsen på kategorien > 27,15 er således overvurdert.

Framskrivningen viser at man kan forvente en kvoterente på 27,15 pr kg i overskuelig fremtid. Dette da kvoten ikke ser ut til å bli «ikke lenger bindende» av varer hvis tollsats er større enn 27,15 kr pr kg med det første. Dette viser videre at enkelte aktørers påstander om en nærstående mangedobling av prisen på visse oster som følge av tollomleggingen er noe overilt. Man bør dog være varsom med å trekke konklusjoner basert på trendlinjer, ettersom de følgelig antar at fremtiden følger fortidens trend. Det er ikke utenkelig at den valutakursjusterte prisutviklingen i Europa og Norge, sammen med inflasjonens svekkelse av de spesifikke tollsatsene, medfører at man passerer vippepunkt hvor det blir lønnsomt å importere mengder europeisk ost som bryter trenden. Det har kommet frem gjennom samtaler med SLF at den manglende regulatoriske kontrollen dette sistnevnte scenarioet forespeiler er blant årsakene til tollomleggingen.

Med en kvote på 7200 tonn, utgjør kvoterenten hele 195,48 millioner kroner årlig. Om en antar at kvotens størrelse og kvoterenten pr kg holder seg uendret for evig tid, kan man videre regne på nåverdien av å bli tildelt kvoterenten:

$$\text{Kvoterentens nåverdi} = \frac{\text{Årlig kvoterente}}{\text{Risikofri rente}}$$

Avkastningskravet vil i dette tilfellet være risikofri rente, ettersom forutsetningene innebærer en årlig kontantstrøm til evig tid. Det er ikke i denne utredningens formål å gi et presist estimat av risikofri rente til en slik kontantstrøm. Det mest vanlige er allikevel å benytte Norges 10-årige statsobligasjoner som en approksimering til risikofri rente. Disse var i juni om lag 2,5% (Norges Bank, 2013). Dette gir en nåverdi på 7,81 milliarder kroner. Hensikten her er ikke en nøyaktig verdivurdering, men å påpeke at det er snakk om betydelige verdier.

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er disse dataene interessante i sammenheng med fordeling av kvoterenten. Vi har tidligere sett at en kr blir 20% mer verdt i det den overføres staten, slik at det vil være verdiskapende om kvoterenten tilfalt nettopp staten. Faktisk vil det da være slik at den årlige kvoterenten er verdt 234 millioner kroner på statens hånd; en årlig verdiskapning på 39 millioner kroner. Grunnene må være gode for en annen plassering.

5.2 Er det grunn til å frykte monopolisering av kvoten?

I kapittel 4.2 ble det påpekt at valget blant ulike tildelingsmetoder ikke påvirker markedsmakten et innenlandsk monopol²¹ potensielt gis ved etableringen av kvantitative importrestriksjoner. Slik sett faller dette problemet utenfor utredningens problemstilling. Et annet tenkelig problem er om tildelingsmetoden gjør det mulig for enkeltaktører å monopolisere selve kvoten. Hvorvidt dette er problematisk, beror på graden av konkurranse i markedet.

La oss først anta at kvoten er tildelt et tilstrekkelig antall aktører slik at ingen kan mistenkes å ha markedsmakt i kraft av kvotetildelingen. Aktørene forventes så å anvende kvoten på den

²¹ Innenlandsk produksjon behøver ikke å være et monopol for at dette problemet skal oppstå. Så lenge innenlandske produsenter er prissettere, kan de ha insentiv til å redusere sin egen produksjon dersom det innføres kvantitative importrestriksjoner.

importmiksen som maksimerer aktørenes overskudd. Om man så gir kvoten til en enkelt aktør, er det noen grunn til å forvente endret importmiks eller redusert fyllingsgrad, gitt alt annet likt?

Dette avhenger av hvorvidt kvotemonopoliseringen har omgjort aktøren til en prissetter og utformingen av aktørens marginalinntektskurve, hvilket igjen blant annet avhenger av konkurransen fra innenlandske produsenter og aktører som importerer utenfor kvote. Den initiale importmiksen ble valgt ettersom det var den som gav aktørene størst overskudd. Likeledes kan man forvente at en pristagende aktør som innehar hele importkvoten, velger identisk importmiks og kvantum, i profittmaksimeringens navn. Dersom aktøren derimot har blitt en prissetter, åpner dette for at en unilateral reduksjon i importert kvantum øker den innenlandske prisen på relevante varer.

Spørsmålet blir da om aktøren akter å bruke denne markedsmakten. Dette avhenger igjen av aktørens marginalinntektskurve. Hvis det er slik at marginalinntekten for den siste enheten importert gjennom kvoten overgår innkjøpsprisen (P_e), vil aktøren ønske å bruke kvoten til det ytterste på tross av at den er en prissetter. Dersom marginalinntekten derimot er mindre enn innkjøpsprisen for en andel av kvoten, vil denne andelen bli ubrukt.

Hvis det skulle være slik at monopolisering av kvoten medfører redusert fyllingsgrad, er løsningen følgelig å forhindre en monopolisering av kvoten. Dette kan gjøres ved å sette en grense for hvor mye den enkelte aktør kan kontrollere av kvoten. Denne løsningen er således uavhengig av valget av tildelingsmekanisme; hvorvidt det er snakk om auksjon, lisensiering eller førstemann til møllen, vil løsningen – en grense for hvor stor andel av kvoten den enkelte aktør kan kontrollere – være den samme. Slik sett faller også dette problemet noe utenfor utredningens problemstilling. Det ville allikevel vært nyttig å vite hvorvidt man burde frykte monopolisering av kvoten, og i så fall, hvilken grense man burde sette.

Dette er intet enkelt spørsmål å besvare. I retts sakene mellom Tine og staten angående hvorvidt Tine brukte markedsmakt til å ekskludere Synnøve Finden og Q-meieriene fra Rema 1000 var et viktig spørsmål til hvilken grad Tine innehadde markedsmakt (Gabrielsen, 2010). Av artikkelen til Gabrielsen kommer det frem at betydelige ressurser ble brukt på dette spørsmålet. At det kan være uklart hvorvidt en aktør som leverer 76,3 % og 92,5 % av

henholdsvis fast hvitost og brunost (Oslo Tingrett, 2009) til det norske markedet innehar markedsmakt, viser at å analysere konkurransen i det norske ostemarkedet er for omfattende som et mindre deltema til en masterutredning. Av denne grunn lar jeg dette kapittelets spørsmål forbli ubesvart.

6. Analyse av eksisterende kvoteregimer i Norge

I dette kapitlet skal vi vurdere de eksisterende regimene for kvotetildeling i Norge i lys av gjennomgått teori.

6.1 Auksjon

Auksjon er en populær tildelingsmetode i Norge. Hele 54 av Norges 64 importkvoter for landbruksvarer tildeles slik (Landbruks- og Matdepartementet, 2012), en popularitet som ikke er ubegrunnet. Man må dog ha i mente at auksjon ikke er tillatt for 4500 tonn av ostekvoten etter EØS-avtalens artikkel 19 (Europa-Kommissionen, 2010). Diskusjonen her er således for å skape et bredere sammenlikningsgrunnlag for andre tildelingsmetoder, foruten å påpeke forunderligheten ved å fjerne dette verktøyet fra verktøykassen. Før vi analyserer dataene fra det norske auksjonssystemet, skal vi ta en kort gjennomgang av relevant auksjonsteori. Jeg må presisere at denne utredningen ikke har som formål å diskutere det optimale auksjonsdesignet for den norske osteauksjonen som sådan; formålet er å diskutere hvilken form for tildelingsmetode som er den optimale gitt Norges forutsetninger. Dette medfører at jeg ikke går selve auksjonsdesignet nærmere etter i sømmene.

6.1.1 Grunnleggende egenskaper ved auksjon

Selgers ønske ved en auksjon er å oppnå høyest mulig pris for objektet som auksjoneres. Kjøperne ønsker derimot å betale minst mulig. Hver kjøper har en formening om hvor mye objektet er verdt for dem²², hvilket utgjør grensen for hvor høyt de er villige til å by. Denne grensen utgjør det som kalles reservasjonsprisen. Dersom objektet prises til ens reservasjonspris, vil man være indifferent mellom å by eller ikke.

²² Vi antar for enkelthetsens skyld at denne formeningen er basert på fullstendig informasjon.

Det første auksjonsdesignet som beskrives i kapittelet vil bli engelsk auksjon. Jeg har valgt å presentere dette auksjonsdesignet ettersom det er noe enklere enn en simultant stigende prisdiskriminerende auksjon, samtidig som de innehar likhetstrekk. Deretter bygges det videre fra den engelske auksjonen til en simultant stigende prisdiskriminerende auksjon.

Ved en engelsk auksjon vil den dominante strategien²³ være å by opp til egen reservasjonspris. Årsaken til dette ligger i at man går glipp av en gevinst dersom man ikke følger konkurrerende bud opp til egen reservasjonspris; hvis man derimot byr over egen reservasjonspris, påfører man seg selv et tap. Det følger da at auksjonspremien ikke bare er avhengig av en enkelt aktørs reservasjonspris, men også den til andre aktører som deltar i auksjonen. La oss se på et stilisert eksempel som illustrerer dette.

Det finnes tre aktører (I, II, III) som verdsetter besittelsen av ett objekt A til henholdsvis 15, 20 og 25. Aktør I vil by 15 før den gir seg, tilsvarende vil aktør II innstille sin budgivning i det prisen passerer 20. Aktør III vinner auksjonen med budet $20 + \epsilon$, og har med det oppnådd en gevinst på $25 - (20 + \epsilon)$.

Den underliggende grunnen til at nettopp aktør III ervervet objektet, er at det er denne aktøren som er objektets *beste eier*. Objektet kunne for eksempel vært en innsatsfaktor, hvor det er ulikheter i hvilke forutsetninger aktørene har for å benytte den. Dersom man derimot hadde tildelt objektet til aktør II, ville man gått glipp av et samfunnsøkonomisk overskudd tilsvarende differansen mellom aktør IIs og aktør IIIs reservasjonspris. Vi ser av dette at det å auksjonere kvoten åpner for at den blir tildelt beste eier. Det er disse aktørene vi tidligere har definert som *effektive*. Videre ser vi at det er den nest høyeste reservasjonsprisen som avgjør auksjonspremien.

SLFs auksjonssystem skiller seg fra engelsk auksjon ved at objektet som auksjoneres er delelig; man kan velge å by på en andel av kvoten, hvilket åpner for at flere aktører blir tildelt kvoteandeler. Dette er som nevnt en simultant stigende prisdiskriminerende auksjon. I

²³ En dominant strategi er en strategi som gir det beste resultatet for en aktør uavhengig av hva andre aktører måtte velge.

konteksten av eksempelet ovenfor, vil dette tilsvare at det auksjoneres to innsatsfaktorer samtidig i samme auksjon. Hva har dette å si for utfallet?

La oss si at innsatsfaktoren er en maskin. Videre antas det at aktørenes grensenytte av slike maskiner er fallende som en funksjon av antall maskiner den enkelte aktøren besitter, hvilket gir hver aktør en lavere reservasjonspris for maskin nummer to dersom aktøren kjøper begge maskinene. Vi antar at grensenytten av å gå fra en til to maskiner er 70% av nytten aktørene hadde av å gå fra ingen til en maskin. Nyttens av den andre maskinen er da 10,5, 14 og 17,5 for aktør I, II og III respektivt.

Aktør I vil i et slikt scenario gi inntil 10,5 for hver maskin. Over denne prisen vil aktøren kun by på én maskin. Aktør II vil derimot fremdeles by på begge maskinene, noe den gjør til prisen passerer 14 for hver maskin. Husk at aktør I fremdeles byr på én maskin, ettersom aktørens reservasjonspris for en enkelt maskin er 15. Uheldigvis for aktør I, er aktør III villig til å gi 17,5 for hver maskin. Over dette punktet er hverken aktør II eller III interessert i begge maskinene, hvilket gir auksjonspremiene ²⁴17,5 + ϵ og 17,5 for henholdsvis aktør II og III.

Årsaken til at aktør III ikke kjøper begge maskinene, ligger følgelig i fallende grensenytte. Dette er interessant i forhold til SLFs osteauksjon, ettersom det ikke er utenkelig at den enkelte aktørs kvoteandels grensenytte varierer med denne kvoteandelens størrelse. Blant annet er det rimelig at man trenger et visst kvantum før import blir lønnsomt; videre kan man ved større kvantum møte for eksempel kapasitetsproblemer, hvilket i tur reduserer grensenytten. Dette kan være blant grunnene til at det ved begge avholdte auksjoner var et knippe større aktører som ble tildelt kvoten. Husk dog at dette er spekulering fra min side. Dersom aktørene i mitt eksempel over ikke møtte fallende grensenytte, ville derimot utfallet blitt at aktør III vant med budet $20 + \epsilon$ for hver av maskinene.

Ettersom budgivers effektivitet avgjør den relative betalingsviljen, kan man forvente at en auksjon sikrer at kvoten ender hos effektive aktører. Videre åpnes det for at staten

²⁴ Aktør II må faktisk betale mer enn aktør III for sin maskin, ettersom aktør III først slutter å by på begge maskinene i det aktør II betaler over 17,5. Etter dette budet kommer det ingen nye bud.

approprierer kvoterenten, hvilket videre øker det samfunnsøkonomiske overskuddet. En ytterligere gevinst ved at kvoterenten tilfaller staten, er at eventuelle insentiver til uproduktiv profittøking innenfor kvoteregimet elimineres²⁵. Vi skal i kommende kapittel analysere hvorvidt det norske auksjonsregimet for ost gir forventede utfall. Videre vurderes auksjonsregimet etter de resterende dimensjonene utviklet i kapittel 4.

6.1.2 Analyse av det eksisterende auksjonsregimet

Resultatene fra auksjonene avholdt i 2011 og 2012 er gjengitt i henholdsvis tabell 2.4 og 2.5. Vi ser at dagligvarekjedene samt den største rene grossisten – Oluf Lorentzen – endte opp med mer enn 99 % av kvoten i begge auksjonene. Ingen av aktørene har kjøpt hele kvoten, hvilket kan indikere at kvoteandelens marginalverdi for den enkelte aktør er fallende i det kvoteandelene passerer et visst kvantum, jamfør eksempelet i kapittel 6.1.1. Det er derimot ikke overraskende at nettopp dagligvarekjedene og Oluf Lorentzen har størst betalingsvilje. Dagligvarekjedene kan ha betydelige stordriftsfordeler samt fordeler forbundet med fraværet av mellommann. Oluf Lorentzen vil riktig nok være en mellommann, men er den største av dem, og kan slik være mer effektiv enn sine konkurrenter.

Det kunne i tillegg tenkes at dagligvarekjedene anså kjøpet av auksjonskvoter som en strategisk binding, hvilket ville gitt en styrket hånd i forhandlingene med innenlandske produsenter. Dette følger av at marginalkostnaden ved import gjennom kvote vs. import utenfor kvote faller tilsvarende den relevante tollsatsen, gitt at auksjonskvoten ikke har en alternativ anvendelse for den enkelte aktør. Man skulle da tro at dagligvarekjedens alternativ til innenlandske produsenter – import – blir billigere. Dette stemmer dog ikke, ettersom bruken av auksjonskvoter har en signifikant alternativkostnad – man mister gevinsten ved salg av kvoteandelene; auksjonskvoten er omsettelig. Kjøpet av auksjonskvoter utgjør således ikke en troverdig strategisk binding, ettersom kjøpet gjennom videresalg er reverserbart²⁶.

²⁵ Aktørene vil derimot fremdeles ha insentiv til å forsøke å endre valg av kvoteregime.

²⁶ Dette i motsetning til kvoteandelene tildelt gjennom frikvotene og historisk kvote, ettersom de ikke er omsettelige. Den eneste alternativkostnaden import igjennom kvote påfører den enkelte aktør, er kostnadene økningen i kvantum tilbudt påfører nevnte aktør – kan være relevant dersom aktøren er en innenlandsk produsent.

Gjennomsnittlig auksjonsgebyr oppnådd i 2011 og 2012 var på henholdsvis 24,99²⁷ og 25,51²⁸ kr pr kg. Jeg minner om at den enkelte auksjon holdes året før auksjonens kvoter anvendes, slik at det er markedssituasjonen i auksjonens påfølgende år som er relevant. I kapittel 5.1. ble det vist at man skal forvente lik kvoterente i 2012 og 2013, slik at begge auksjonenes kvoterenter skal være like.

Med en kvoterente på 27,15 pr kg har auksjonen latt staten appropriere 92% og 94% av den. Dette reiser to spørsmål: Hvorfor approprierte ikke auksjonen hele kvoterenten? Og hvorfor approprierte den mer av kvoterenten i 2012?

Transaksjonskostnader, sammen med kapitalkostnader, kan forklare hvorfor auksjonsgebyret ikke tilsvarer kvoterenten. Selve auksjonen i seg selv medfører visse transaksjonskostnader, ettersom blant annet et visst for- og etterarbeid er påkrevd. Den største kostnaden er nok at auksjonsbeløpet må betales i sin helhet før kvoten kan benyttes. Dette påfører aktørene kapitalkostnader, ettersom man er avhengig av å reise kapital. Hvor mye kapitalen koster, beror blant annet på risikofri rente, risiko og likviditet. Ettersom man ved auksjonstidspunktet ikke vet med sikkerhet hvor mye kvoten er verdt ved salgstidspunktet, innebærer finansiering av kvotekjøp en viss risiko. Manglende likviditet, jf. diskusjonen over, bidrar også til kapitalkostnader. At små og uprøvde aktører antakelig oppfattes som mer risikable av utlånerne - høyere kapitalkostnader - bidrar nok ytterligere til at det er de store og erfarne aktørene som vinner auksjonene.

Det er således ikke utenkelig at differansen på 8 % mellom kvoterenten og auksjonsgebyrene i stor grad kan forklares med transaksjons- og kapitalkostnader. Gitt lik kvoterente, gav auksjonen avholdt i 2012 en differanse på 6 %. Dersom antakelsen holder, må følgelig denne reduksjonen hovedsakelig skyldes lavere transaksjons- og kapitalkostnader. Dette kan forklares med at auksjonen holdt i 2011 var den første av sitt slag. Erfaringene fra dette første året kan ha medført et mer effektivt marked det påfølgende året. En slik nærhet mellom teoretisk

²⁷ $0.0019*25 + 0.2963*24.99 + 0.2963*24.99 + 0.0037*24.99 + 0.0185*24.99 + 0.2644*24.98 + 0.119*24.98$

²⁸ $0.3333*25.52 + 0.3704*25.51 + 0.0037*25.51 + 0.0037*25.51 + 0.2276*25.5 + 0.0613*25.5$

kvoterente og observerte auksjonspremier, må sies å vise at de teoretiske modellene analysen bygger på har validitet.

Auksjonsformen oppfyller i stor grad de ønskede prioriteringene for et nytt kvoteregime. Den medfører høy samfunnsøkonomisk effektivitet. Dersom den tollfrie ostekvoten i sin helhet ble auksjonert bort, ville dette medført en årlig verdiskapning som følge av kvoterentefordelingen på om lag 36,7 millioner kroner²⁹. Ettersom tilsynelatende ingen kvoterente tilfaller aktørene, er man avhengig av å være en effektiv aktør for å ikke tape penger på bruken av kvoteandelene.

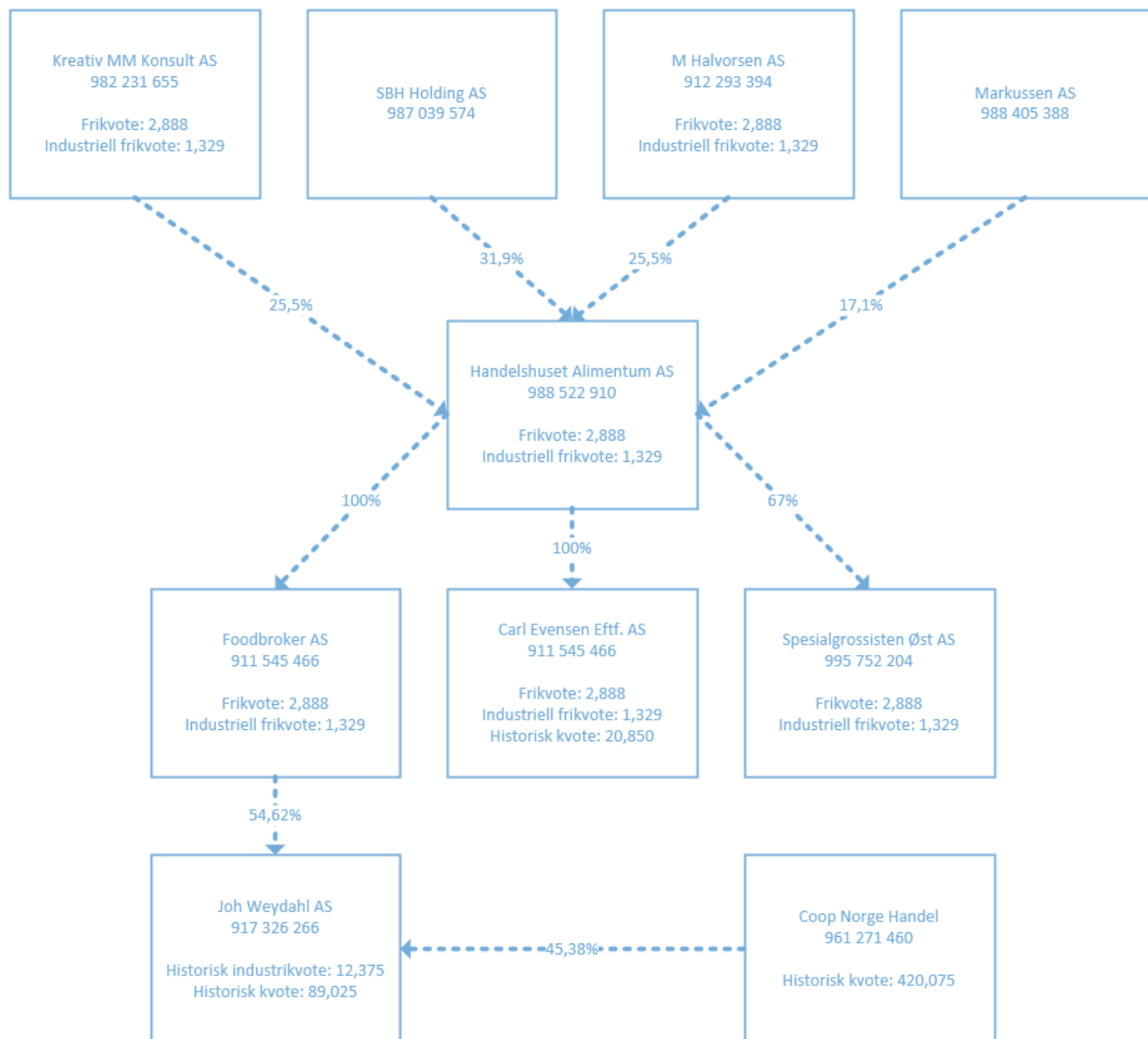
Ytterligere er den administrative belastningen av begrenset karakter, med selve auksjonen automatisert. Systemet er forutsigbart for importørene i det kriteriene for tildeling er tydelige. En importør vil dog ex ante ikke med fullstendig sikkerhet vite om den får tildelt en kvote, kvotens størrelse samt auksjonspremien. Videre er det mulig at det er ulike importører som vinner auksjonen fra år til år, hvilket kan medføre større markedsforstyrrelser enn noen av alternativene. Blant mulige forbedringer, er tiltak som reduserer transaksjons- og/eller kapitalkostnadene. Et forslag er å lage en markeds plass for omsetting av kvotene, med automatiserte løsninger. Dette kan medføre en lavere likviditetspremie, hvilket igjen vil redusere differansen mellom kvoterenten og auksjonspremien.

6.2 Lisensiering: Frikvote

Vi så i kapittel 2.1.3 at trenden er en stadig økning av antallet søkere og følgelig et fall i kvoteandelen tildelt hver søknad. En mulig forklaring bak denne økningen, er at den enkelte aktør opererer med en rekke selskap, for på den måten erverve en større andel av kvoten. Ved å sammenlikne kvotetildelingen for 2012 (SLF, 2012b) med Enhetsregisteret³⁰, finner man bevis for forklaringen. Det er en rekke sammenslutninger som kontrollerer større deler av frikvoten. Videre er det eksempler på større sammenslutninger som mottar både frikvoter og historiske kvoter, hvilket er et regelbrudd. Dette problemet kommer antakelig ikke til å bli mindre i fremtiden, ettersom de formelle kostnadene forbundet med å opprette og vedlikeholde et selskap har blitt redusert (Flottorp, 2011).

²⁹ $(25,5)(7200000)(0,2) = 36\,720\,000$.

³⁰ Enhetsregisteret er tilgjengelig fra www.brreg.no.



Figur 6.1

Figur 6.1 viser en typisk sammenslutning hvor holding-, mor- og datterselskap mottar frikvoter. Ekstra graverende er det at sammenslutningen kontrollerer et selskap som «eier» en betydelig historisk kvote. Faktisk er det slik at Handelshuset Alimentum AS bryter §37³¹, ettersom selskapet kontrollerer en kvote som er større enn 50 tonn og som inkluderer historiske kvoter³². For flere eksempler, se Appendiks A. Legg videre merke til at det kun er formelle

³¹ Fra samme forskrift som nevnt tidligere: Forskrift om fordeling av landbrukstollkvoter (2008)

³² Jeg har meddelt Tollvesenet Alimentum AS' tilsynelatende lovbrudd. Tollvesenet svarte med å poengtere at det er SLF som er regelverkseier, og det er følgelig de som må forfølge slike saker.

sammenslutninger utredningen har sett på; det er ikke utenkelig at venner og bekjente går sammen uformelt for å kapre en større del av kvoten.

En ytterligere indikasjon på at sammenslutninger er vanlig, og hvordan de opererer, finner vi i en artikkel i Dagbladet (Sørenes, 2013). I denne fremkommer det at Jan Vardøen har blitt «tatt for ulovlig import av 30 tonn ost», hvilket medførte toll og straffetoll på til sammen 1,3 millioner kroner. Artikkelen har flere interessante momenter som underbygger analysen over:

«Den ulovlige osteimporten har foregått ved at Paradiso (Min anmerkning: Vardøens selskap) benyttet seg av andre firmaers kvoter, etter at Paradiso selv hadde brukt opp sine kvoter på tollfri ost fra EU.

Det dreier seg om totalt sju andre firmaer, blant annet Vardøen-selskapet Park Partner AS. Men også andre løsere tilknyttede samarbeidspartnere har lånt bort ostekvotene sine til Vardøen.

Blant annet har et foretak som drev med butikkhandel av klær, søkt og fått en ostekvote av Statens landbruksforvaltning (SLF) - etter oppfordring fra Paradiso, som «hadde behov for en større kvote da tidligere innvilgede kvote var oppbrukt», ifølge tollvesenets kontrollrapport.

«Kvoteeierne har ikke hatt befatning med bestilling og betaling for varene, kun opptrådt som fiktive mottakere», heter det i et vedtak fra Tollregion Oslo og Akershus.»

Årsaken til at Tollvesenet har kunnet straffeforfølge Vardøen ligger i siste avsnitt over. Paradiso har formelt sett brukt sammenslutningens kvoter, hvilket er et brudd på omsetningsforbudet. Tollvesenet kan altså ikke straffeforfølge tilsvarende sammenslutninger hvor det er den enkelte kvotemottaker som faktureres importen. Den praktiske forskjellen er dog fraværende. I appendiks A.2. vises det at Vardøen fremdeles kontrollerer en større sammenslutning. Antakelig vet han nå hvordan det gjøres lovlig.

Videre observerer jeg at det antakelig har vært uenighet mellom SLF og Tollvesenet angående hvem det er som kan straffeforfølge brudd på forskriften. I min korrespondanse med Tollvesenet angående Alimentum AS' tilsynelatende lovbrudd, kom det frem at Tollvesenet *nå* henviser til SLF som regelverkseier.

Det er med andre ord tilsynelatende vanskelig for SLF å håndheve forskriften for tildeling av frikvoten. Forskriften er antakelig også svært utvannet, da den ikke nevner sammenslutninger av ikke-historiske kvoteeiere, selv om slikt må sies å bryte med frikvotens intensjon.

Et annet problem er merkostnadene forbundet med å opprette selskaper med hensikt å kapre en større andel av frikvoten, hvilket er et eksempel på uproduktiv profittsøking. Man skal kunne forvente at antallet frikvotesøkere stiger inntil det punktet hvor det ikke er lønnsomt. I dette punktet har kvoterenten forsvunnet i uproduktiv profittsøking og ineffektiviteter hos aktørene³³. Formelt sett er dette problemer som kan motvirkes ved å utvikle systemer som sammenlikner kvotesøkere med eierskaps sammenslutninger, samt et krav om at ingen frikvotemottakere kan være i sammenslutning. De uformelle sammenslutningene³⁴ er det derimot antakelig svært vanskelig å gjøre noe med, og vil antakelig breie om seg dersom man utvikler systemer som identifiserer formelle sammenslutninger.

Det er tvilsomt hvorvidt frikvoten oppfyller det uttalte målet om å sikre nykommere markedsadgang. Den enkelte kvotens størrelse er muligens for liten til å støtte en ny selvstendig importør. En ny aktør kan selvfølgelig også danne en sammenslutning av stråselkap for å kapre en større del av kvoten, hvilket kan gjøre driften lønnsom avhengig av hvor mye svinn det er til uproduktiv profittsøking. Etter logikken bak frikvoten om at potensielle aktører er avhengig av hjelp for å entre markedet, følger det at disse aktørene i utgangspunktet er mindre effektive. Følgelig vil nykommere være de første til å slutte å søke om frikvote i møte med økende kostnader forbundet med uproduktiv profittsøking. Slik sett er frikvoten et tvilsomt virkemiddel dersom målet er å sikre nye aktører markedsadgang.

Et mer grunnleggende problem er at denne tildelingsmetoden ikke tar hensyn til optimal fordeling av kvoterenten og effektiviteten til mottakerne av kvoten. Sammen med tilbøyeligheten den skaper for uproduktiv profittsøking, må det sies at tildelingsmetoden er ineffektiv hva samfunnsøkonomisk effektivitet gjelder. Videre skapes det noe uforutsigbarhet

³³ At andelen kvote er knyttet til antallet selskap man kontrollerer, er analogt til Kruegers eksempel hvor relativ produksjonskapasitet ble brukt som tildelingsregel.

³⁴ Bekjente osv. som går sammen.

rundt hvor stor kvote man blir tildelt, ettersom dette avhenger av andres atferd. En annen ulempe er at dette systemet medfører høye administrasjonskostnader, ettersom SLF må behandle et høyt antall søknader hvert år. Det er dog lite belegg for at tildelingsmetoden medfører andre betydelige markedsforstyrrelser, ettersom de årlige endringene i hver aktørs kvotetildeling er små og aktøren bestemmer fritt tidspunktet for import gjennom kvote.

6.3. Historisk kvote

I motsetning til erfaringene med frikvoten, må den historiske kvoten sies å ha fungert som intendert. Stort sett søker aktørene med historiske rettigheter innenfor fristen, og således blir de tildelt samme kvote hvert år.

Intensjonen kan derimot ikke sies å ha vært motivert av langsiktig samfunnsøkonomisk effektivitet. Det mest grunnleggende problemet er at nåværende økonomiske forhold spiller ingen rolle. Man tar ikke hensyn til hvilket selskap som hadde skapt mest verdi; hvilket selskap er kvoteandelens beste eier? Videre ender kvoteinnehaver opp med kvoterenten.

Tildelingsmekanismen har således en tvilsom samfunnsøkonomisk effektivitet.

Dette sementeres av at man ikke kan omsette kvoteandelene. Omsettelighet ville ha åpnet for at de mest verdiskapende potensielle importørene i større grad hadde endt opp med kvoteandelene, ettersom det ceteris paribus vil være lønnsomt å selge ens kvoteandeler til en bedre eier.

Omsettelighet vil dog synliggjøre det faktum at systemet med historiske kvoter i praksis er en betydelig verdioverføring, hvilket ingen av partene antakelig ønsker klarhet rundt. Det er problematisk at et knippe aktører blir tildelt en kvoterente verdt opp mot 98 millioner kroner³⁵ årlig, ressurser verdt enda mer på statens hånd, jf. tidligere diskusjon.

Av positive egenskaper er systemet svært forutsigbart, ettersom det er de samme selskapene som tildeles de samme kvotene hvert år. Av samme grunn forventes administrasjonskostnadene også å være lave.

³⁵ $(3400+215)(1000)(27,15) = 98\,147\,250$

7. Analyse av alternative eksisterende tildelingsregimer

7.1 Lisensiering: Det australske system

Dette systemet gir i utgangspunktet ingen gevinster ved hvordan kvoterenten fordeles, ettersom kvoten tildeles vederlagsfritt. Gjennom omsetning av selve kvoten åpnes det derimot for høyere samfunnsøkonomisk overskudd enn hva frikvoten og den historiske kvoten tilbyr.

Som nevnt er et gitt års kvotetildeling en funksjon av import gjennom kvote for de 23 foregående månedene fra inneværende års 31. mai. Følgelig er det slik at aktører kjøper seg opp i eller selger seg ut av fremtidens tildeling, i det kvoter omsettes. Man kjøper seg derimot ikke opp i fremtidige tildelinger tilsvarende andelen kvoter man kjøper i et gitt år. Dette da kvoten fordeles hver 12. måned, mens tildelingsgrunnlaget er basert på import gjennom de siste 23 månedene.

Legg merke til at det kun er import gjennom kvote som teller mot fremtidige tildelinger. Dersom man i tillegg hadde inkludert import utenfor kvote, ville dette i seg selv motivert til import utenfor kvote.

At tildelingen er en funksjon av import, kan tenkes å generere noen besparelser gjennom et redusert behov for transaksjoner mellom ineffektive og effektive aktører – det er de effektive aktørene som på sikt blir fordelt kvoten. Ettersom systemet baserer seg på historisk og forutsigbar atferd, må det sies å være forutsigbart for aktørene. De administrative kostnadene består antakelig hovedsakelig av å registrere hvem det er som kan og har importert tollfritt, da selve tildelingen følger dette automatisk. Videre gir dette tildelingsregimet liten grunn til bekymring over fyllingsgrad, ettersom kvoteinnehavere som velger å ikke anvende egen kvote, mister fremtidige tildelinger.

Den australske tildelingsmetoden baserer seg på import gjennom én enkelt kvote. I Norge har vi som kjent ulike typer kvoter for ost, jamfør figur 2.1. Vi skal nå se på hvordan valget av ulike typer import som teller mot fremtidig kvotetildeling, påvirker konsekvensene av et lisensieringssystem som det australske i Norge.

7.1.1 En ny norsk lisensieringsmetode I: Konvertering av frikvote og historisk kvote

Det er slik at man i et lisensieringsregime som det australske spesifiserer hvilken type import som teller mot fremtidig kvotetildeling. I Norge kan man eksempelvis la import gjennom frikvote og historisk kvote være det initiale tildelingsgrunnlaget, for deretter la tildelingsgrunnlaget være import gjennom den nye lisensieringskvoten.

En ulempe ved denne løsningen, er at det er aktørene som innledningsvis besitter historisk kvote og frikvote som vil kapre brorparten av kvotens nåverdi. Fremtidige fordelinger av den nye lisenskvoten vil i sin helhet være derivert fra innledningens fordeling.

For øvrig er dette tildelingsgrunnlaget tilsvarende det som ble diskutert i kapittel 7.1, slik at det ikke diskuteres ytterligere.

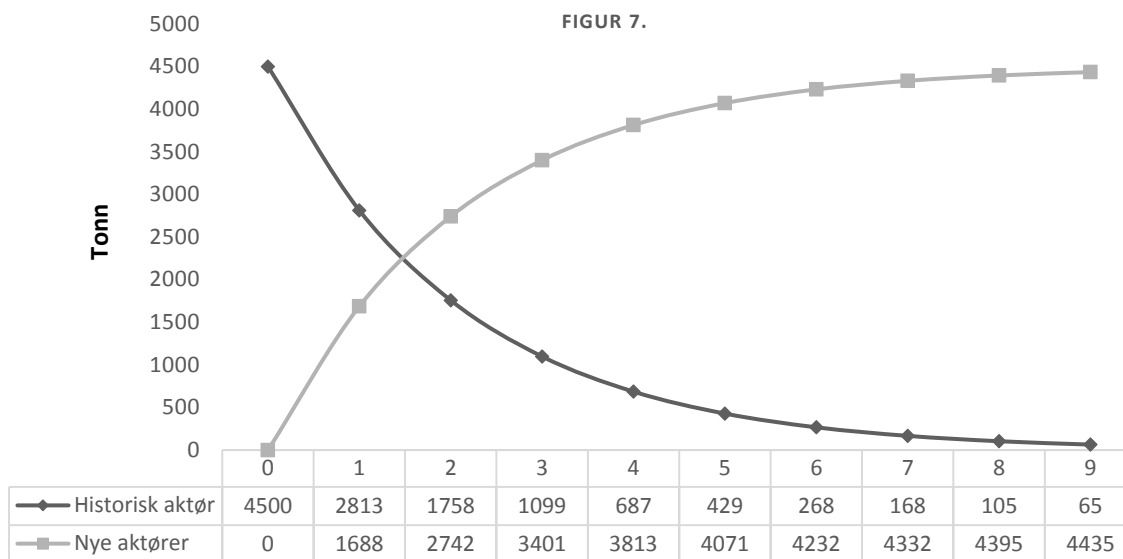
7.1.2 En ny norsk lisensieringsmetode II: Inkludering av auksjonskvoten

I en norsk kontekst åpner det australske systemets fordelingsregel for en svært interessant mulighet. I tillegg til at man kan la den initiale tildelingen være basert på import gjennom frikvote og historisk kvote, kan man la import gjennom auksjonskvoten inngå i grunnlaget som avgjør hvordan lisensieringskvoten tildeles. Tildelingen på 4500 tonn vil da være basert på import gjennom hele den tollfrie ostekvoten på 7200 tonn. Auksjonskvoten utgjør 2700 tonn av denne, eller 37,5%. Dette vil medføre økt samfunnsøkonomisk overskudd, ettersom man gjennom auksjon ikke bare betaler for auksjonskvoten, men også for en andel av den resterende kvoten.

La oss se nærmere på hvordan et slikt system vil fungere i praksis. For enkelthetens skyld forenkles tildelingsregelen noe. Jeg lar hvert inneværende års tildeling (1. januar) kun være basert på fjorårets [1. januar – 31. desember] import gjennom kvote. Det antas videre for klarhet at det i år 0 er én aktør som mottar hele frikvoten og den historiske kvoten (4500 tonn). La oss kalle aktøren for den historiske aktøren. Denne aktøren velger å ikke konkurrere om auksjonskvoten³⁶. Det er derimot en eller flere nye aktører som hvert år anvender hele auksjonskvoten.

³⁶ Aktøren byr ikke på auksjonskvotene. Denne begrensningen er valgt for å forenkle fremstillingen, men har ingen konsekvenser for konklusjonen. Videre kunne den «historiske aktøren» vært en samling aktører.

UTVIKLING I KVOTENS TILDELING



Figuren over viser utviklingen i den årlige fordelingen under nevnte forutsetninger. Vi ser at den historiske aktøren i år $t + 1$ blir fordelt kvoteandeler tilsvarende 62,5 % av importen gjennom lisensieringskvoten i år t . Dette følger av at auksjonskvoten i år $t + 1$ fortrenger 37,5 % av den historiske kvoten fra år t , jamfør at auksjonskvoten utgjør 37,5% av fordelingsgrunnlaget på 7200 tonn. Følgelig gir $4500 * 0,625^t$ oss størrelsen på kvoten den historiske aktøren mottar i år t .

Dette viser at inkluderingen av auksjonskvoten blant lisenskvotens fordelingsgrunnlag reduserer verdien av å innledningsvis besitte historisk kvote og frikvote. Staten vil videre, gjennom økte auksjonsgebyr, kapre en større andel av kvoterenten, hvilket igjen øker det samfunnsøkonomiske overskuddet.

Etter 10 år ($t = 9$) utgjør den opprinnelige historiske kvoten 1,45% av kvotetildelingen. Følgelig har aktørene betalt auksjonsgebyr for 98,5% av kvoten i dette året, hvilket igjen viser at staten kan appropriere betydelig kvoterente. Vi ser videre av grafen at andelen av kvoten anskaffet over auksjon går mot 100% over tid.

I samtlige øvrige kvoteregimer dekket av denne utredningen åpner ikke kjøpet av en kvoteandel for mer import enn denne kvoteandelens størrelse. For eksempel vil en kvoteandel tilsvarende

1 tonn under øvrige regimer gi 1 tonn tollfri import. Under dette regimet derimot, gir en kvoteandel ikke bare tollfri import tilsvarende kvotens størrelse, men også tollfri import i fremtiden. En annen egenskap ved figuren over er at den viser hvor mye tollfri import kjøpet av en kvoteandel åpner for under dette kvoteregimet.

Ved å summere raden for «historisk aktør» i figur 7.1 og dele summen på 4500³⁷, får vi frem hvor mye import retten til å importere en kvoteandel i år $t = 0$ gir over en tiårsperiode - $2,65 * kvoteandelen$. Om man regner tilsvarende over en 30-årsperiode, får man $2,66 * kvoteandelen$.

Mer presist: Ettersom lisensieringskvoten (4500 tonn) på sikt blir tildelt på bakgrunn av auksjonskvoten (2700 tonn), har man at kjøpet av en kvoteandel gir rett til import lik:

$$Kvoteandelen * \left(1 + \left(\frac{4500}{2700}\right)\right)$$

Hvilket da gir at kjøpet av ett tonn kvote, gir tollfri import på 2,66 tonn.

Teoretisk sett, gitt omsettelighet, er den eneste forskjellen mellom et system som ikke inkluderer auksjonskvoten i sitt fordelingsgrunnlag og et som inkluderer auksjonskvoten i sitt fordelingsgrunnlag, at sistnevnte systemet genererer mer samfunnsøkonomisk overskudd gjennom at en større andel av kvoterenten kapres av staten. Spørsmålet blir da om det å basere tildelingen på tidligere import er en tillatt omgåelse av forbudet mot å basere tildelingen på auksjon.

7.1.3 En ny norsk lisensieringsmetode III: Inkludering av import utenfor kvote

Foruten å inkludere auksjonskvoten, er en annen mulighet å også inkludere import utenfor kvote i grunnlaget som avgjør hvordan kvoten fordeles. La oss se på et stilisert eksempel av dette. For enkelthetsens skyld er det antatt at import utenfor kvote holder seg på 2256 tonn i året (2012 nivå) i samtlige år.

³⁷ $(4500+2813+1758+1099+687+429+268+168+105+65)/4500 = 2,65$

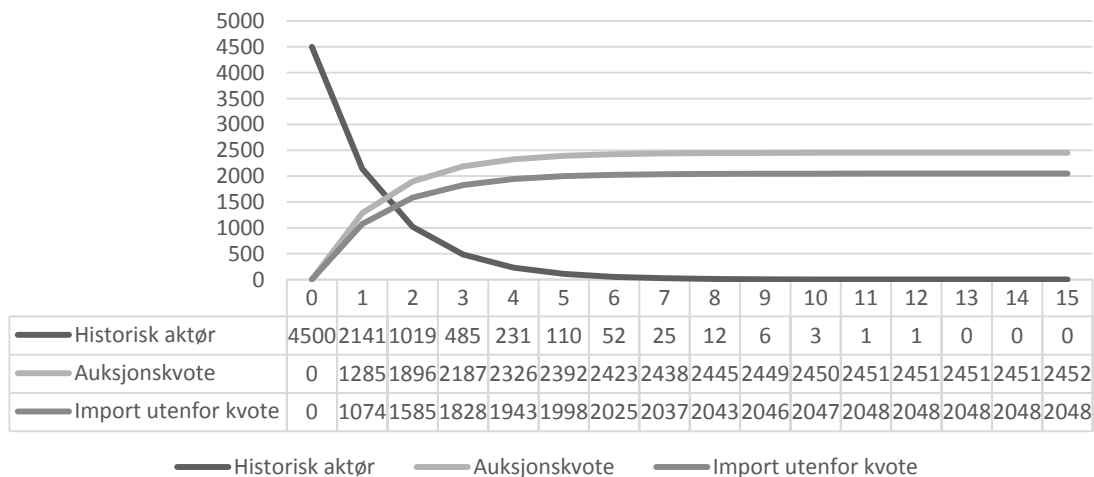
I år null fordeles hele kvoten på bakgrunn av historisk import gjennom frikvote og historisk kvote. I likhet med tidligere eksempler i kapittel 7, har jeg latt disse kvotene tilfalle en historisk aktør. Denne aktøren importerer hverken utenfor kvote eller gjennom auksjonskvote.

Fordelingsgrunnlaget for år 1 består følgelig av historisk kvote og frikvote (4500 tonn), auksjonskvote (2700 tonn) og import utenfor kvote (2256 tonn). Vi har da gått fra et fordelingsgrunnlag på 7200 tonn i variant II, til 9456 tonn i variant III. Legg merke til at i fordelingsgrunnlaget for år 2 erstattes historisk kvote og frikvote med den nye lisensieringskvoten.

Vi har da at den historiske aktørens kvote utgjør 47,5 % av fordelingsgrunnlaget i år 1, ned fra 62,5 % i variant II. Følgelig gir $4500 * 0,475^t$ oss størrelsen på kvoten den historiske aktøren mottar i år t .

UTVIKLING I ULIKE KILDERS ANDEL AV KVOTENS TILDELING

FIGUR 7.



Tilsvarende viser figur 7.2 at andelen til den historiske aktøren vil i variant III falle raskere enn i variant II. Dette er som følge av at import utenfor kvote inngår i fordelingsgrunnlaget, hvilket medfører at den historiske aktørens kvote fortrenses raskere.

Vi har da at lisensieringskvoten (4500 tonn) på sikt fordeles på bakgrunn av import (2256) og auksjon (2700). Dette gir oss følgende likning som viser hvor mye import en kvoteandel åpner for:

$$Kvoteandelen * \left(1 + \left(\frac{4500}{2700 + 2256}\right)\right)$$

Hvilket da gir at kjøpet av ett tonn kvote, gir tollfri import på 1,9 tonn. Dette er 0,76 tonn mindre enn i variant II. Man har da at variant III vil gi relativt lavere auksjonsgebyr enn variant II, ettersom man byr på mindre fremtidig import.

En annen interessant observasjon ved variant III er at den vil være *importdrivende*. Dersom man importerer ett tonn utenfor kvote gir dette i mitt stiliserte eksempel rett til å importere 0,9 tonn tollfritt - en verdifull rett³⁸. Man skal således kunne forvente at variant III, ceteris paribus, gir mer import utenfor kvote enn variant II, gjennom en indirekte svekkelse av importvernet. Økt import utenfor kvote vil ytterligere svekke økningen i auksjonsgebyret, ettersom man i auksjonen byr på relativt mindre fremtidig import³⁹.

7.2 Førstemann til møllen

I likhet med de fleste fordelingsmetodene tilfaller ikke kvoterenten ved førstemann-til-møllen staten. Den kvoterenten som måtte eksistere tilfaller importør, ettersom kvoteandeler tildeles vederlagsfritt.

Tildelingsregimet skiller seg derimot særlig negativt ut hva risiko for markedsforstyrrelser angår. Tidspunktet for import vis-a-vis andre importører avgjør hvorvidt en blir tildelt kvote, hvilket i det norske markedet, jamfør eksistensen av en betydelig kvoterente, vil gi sterke insentiv til import tidlig i kvotens periode. Dette vil medføre ekstra lagrings- og kapitalkostnader og/eller sesongvariasjoner i prisnivået. De førstnevnte kostnadene vil komme av en gjennomsnittlig større lagerbeholdning – dette inkluderer kostnader forbundet med lagring av varene ved

³⁸ Riktig nok vil denne importen måtte gjøres over en periode på flere år, hvilket reduserer nåverdien.

³⁹ Nevneren i likningen blir større.

Norges grense. Det vil være et forhold mellom størrelsen på disse kostnadene og priselastisiteten som påvirker hvordan sesongvariasjoner i import vil slå ut på prisnivået. Høye lager- og kapitalkostnader vil medføre at importørene sitter kortere med varene, mens lav priselastisitet – man må senke prisene mye for å få unna det ekstra kvantumet - vil ha den motsatte effekten. En mer inngående analyse av disse effektene faller utenfor denne utredningens fokus.

Disse kostnadene er eksempler på uproduktiv profittsøking, ettersom de påføres i søken etter kvoterente.

Et ytterligere problem er om ulike oster har ulike lagerkostnader. For eksempel kan det være slik at noen oster er mer bedervelige enn andre, hvilket medfører at noen varer faller mer i verdi over tid. Som konsekvens kan man risikere perioder hvor markedet ikke har tilgang på visse oster importert tollfritt. Dette vil være problematisk dersom det gjelder oster som faller inn under varenumrene 04069097 og 04069098 – varene som treffes av den nye ad-valorem tollsatsen.

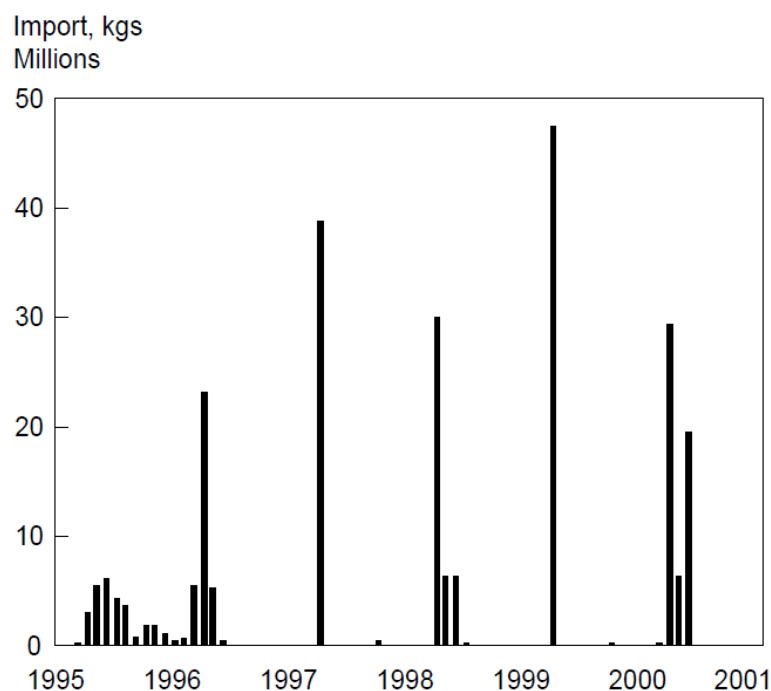
Et annet problem er at en importør ikke nødvendigvis vet ved bestillingstidspunktet hvorvidt varene lar seg importere gjennom kvote. Det kan være slik at kvoten blir oppfylt før nevnte aktør får deklart sine varer. Dette er problematisk dersom tollsatsen utenfor kvoten er prohibitiv, ettersom det medfører at en ulykkelig importør påføres underskudd.

Det kan også være slik at bestillingen aktøren forsøker å importere gjennom kvote, er større enn resterende kvote. Et alternativ for aktøren, i en slik situasjon, er å tilpasse seg resterende kvote. Dette kan dog også medføre at aktøren går med underskudd, da importøren påføres kostnader forbundet med å destruere eller returnere overskytende kvantum, samt ineffektiviteter forbundet med å distribuere ukurante kvantum.

En importør som frykter at kvoten er fylt i det importøren deklarerer sine varer, eller at størrelsen på den resterende kvoten er ukurant, og som påføres underskudd dersom importøren importerer utenfor kvote, vil ventelig ikke importere.

I Norge er dette derimot et usannsynlig scenario for de fleste varegruppene. Effektive aktører kan importere flere tusen tonn av de fleste varegruppene utenfor kvote før det blir ulønnsomt. Unntaket er varegrupper som blir truffet av den nye ad-valorem toll (04069097 og 04069098). Disse varene har en prohibitiv toll, slik at selv effektive aktører påføres tap ved import utenfor kvote. Førstemann til møllen vil således medføre importvridninger vekk fra disse varegruppene.

U.S. peanut imports under TRQ, volume by month



Figur 7.3

Figuren over er hentet fra Skully (2001). Den viser den månedlige importen gjennom en tollkvote for peanøtter fordelt ved hjelp av førstemann til møllen. Kvoten utstedes årlig. Dataene synes å bekrefte at tildelingsregimet tenderer til å skape sesongvariasjoner i import. USA er videre en av verdens største eksportører av peanøtter (Peanutsusa, 2013), hvilket kan indikere at nevnte peanøttkvote har en begrenset kvoterente⁴⁰. Man har all grunn til å forvente

⁴⁰ At amerikanske produsenter kan konkurrere internasjonalt indikerer at de kan konkurrere til verdensmarkedsprisen. Man skal da kunne forvente at en kvote som gir deg rett til å importere varen tollfritt til

at sesongvariasjonene kommer til å være enda sterkere i Norge, ettersom kvoterenten antakelig er langt større.

Samtlige regimer vi har diskutert frem til nå har en årlig kvotesyklus. Det er derimot fritt frem å dele kvoten opp i mindre porsjoner som tildeles ved ulike tidspunkt, for eksempel halvårlig eller kvartalsvis. Ettersom den gjennomsnittlige lagerbeholdningen reduseres, vil dette vil gjøre sesongvariasjonenes kostnader mindre.

En kortere kvotesyklus vil dog ikke bøte på tildelingsregimets manglende forutsigbarhet. Den enkelte aktør vet ikke ved bestillingstidspunktet om leveransen kan krysse grensen tollfritt. Jamfør diskusjonen i kapittel 4.6.3, samt inneværende kapittel, skal man forvente at dette særlig medfører mindre import av varene som faller inn under 04069097 og 04069098.

Et av utredningens store spørsmål er hvorvidt en fordelingsmetode sikrer at det er effektive aktører som mottar kvotene. Det er ikke utenkelig at førstemann til møllen er predisponert til å hovedsakelig gi kvoten til effektive aktører. Deler av kvoterenten vil bli spist opp av kostnader forbundet med lagerhold, kapitalbinding og sesongvariasjoner i pris, hvilket kan medføre at det resterende ikke er insitament nok for en ineffektiv aktør.

At det er iboende ineffektiviteter ved førstemann til møllen i Norge som medfører en seleksjon av effektive aktører, taler derimot ikke for tildelingsmetodens samfunnsøkonomiske effektivitet.

Blant administrasjonskostnadene finner vi hovedsakelig Tollvesenets arbeid med å registrere og kontrollere varene i det de importeres. Dette er kostnader som finner sted ved samtlige kvoteregimer, og fraværet av andre betydelige administrasjonskostnader indikerer at førstemann til møllen er effektivt i så måte. Dette gjør tildelingsmetoden svært aktuelt for kvoter hvis kvoterente er ubetydelig, hvilket kan forklare metodens utbredelse internasjonalt, da det er kvoterentens eksistens som utløser tildelingsmetodens svakheter. Var det ikke for kvoterenten, ville aktørene ikke knivet om å kapre kvoten – ingen uproduktiv profittsøking. At

USA, er av lav verdi, ettersom prisdifferansen mellom det amerikanske og det internasjonale markedet er begrenset.

førstemann til møllen er optimalt for mindre verdifulle kvoter, kan forklare den lave fyllingsgraden vist i kapittel 4.6.4.

For det norske ostemarkedet kan man konkludere at førstemann til møllen innebærer risiko for markedsforstyrrelser, hvilket forsterkes av manglende forutsigbarhet. Metoden vil kunne medføre lager- og kapitalkostnader, vridninger i importmiksen samt sesongvariasjoner i prisnivået. I tillegg kaprer ikke staten kvoterente, slik at fordelingsmetoden antakelig er den som har lavest samfunnsøkonomisk effektivitet i en norsk kontekst. De administrative kostnadene er derimot lave.

7.3 Handelsselskap

Kvoteregimer basert på offentlige eller private handelsselskaper bruker som nevnt i utgangspunktet ingen markeds mekanisme for å tildele kvoten, da kvoten tildeles diskresjonært av staten til et handelsselskap. Spørsmålet blir da hvorvidt det begunstige handelsselskapet skjøtter kvoten i tråd med de dimensjoner vi har diskutert i denne utredningen. Ettersom det er vanskelig å bruke økonomisk teori til å generalisere atferden til selskaper som ikke nødvendigvis er underlagt økonomiske mekanismer⁴¹, vil denne utredningens analyse av dette temaet være av en begrenset karakter. Formålet er heller å poengtere at denne formen for kvoteregime eksisterer, samt si noe om eksistensens motivasjon.

7.3.1 Offentlig handelsselskap

Med staten som mottaker og forvalter av kvoten, er det rimelig å forvente at noe av kvoterenten kapres av staten. Dette vil medføre en viss samfunnsøkonomisk effektivitet. Videre er antakelig ønsket om å beholde en viss kontroll over kvoten politisk motivert. Dersom for eksempel samfunnsøkonomisk effektivitet var målet, ville man lettere oppnådd dette ved å bruke auksjon. At offentlige handelsselskaper styres av politiske heller enn økonomiske hensyn, underbygges videre av Skully (2001), hvor det vises at slike selskaper foretrekker å importere fra viktige geopolitiske støttespillere.

⁴¹ Sully (2001) viser at offentlige handelsselskaper i stor grad styres av politiske – ikke økonomiske – mekanismer.

Angående kvotefyllingsgrad, kunne man tenke seg at staten ønsker å begrense importen for å beskytte egne produsenter. Dette ser derimot ikke ut til å inntreffe i praksis, jamfør tabell 4.1. Dette kan forklares ved at potensielle eksportører er særlig vaksomme når det gjelder kvoter tildelt gjennom offentlige handelsselskap. Det må dog sies at denne observasjonen ikke avskriver problemstillingen.

7.3.2 Privat handelsselskap

Slike private handelsselskap består tradisjonelt av en sammenslutning av innenlandske produsenter. En forklaring på at det er nettopp disse aktørene som mottar kvoten, er at det er en kompensasjon for tapene økt import av varen vil påføre dem. Samfunnsøkonomisk kan dette i seg selv forsvares hvis kvoten - inkludert kvoterenten - gis istedenfor offentlige overføringer til næringen, ettersom det medfører gevinster som følge av mindre beskatning, jamfør kapittel 4.3, dersom alternativ tildelingsmetode ikke lar staten appropriere kvoterenten.

Det er videre ingen overraskelse at en gruppe importører selv ønsker å tildele kvoten, ettersom det gir de muligheter til å appropriere kvoterenten. Jeg har forsøkt å få viktige importørers interesseorganisasjon i tale (NCF), men de virker ikke interessert i å uttale seg om dette temaet. Generelt kan det sies at å overføre ansvaret for å utforme et tildelingsregime til private er å flytte på utfordringen, og ikke en løsning i seg selv. Man må således utforme hvordan handelsselskapet skal forvalte kvoten, hvilket faller utenfor denne utredningens omfang.

8. Konklusjon og forslag til ytterligere utredninger

8.1 Konklusjon

Denne utredningens formål har vært å besvare følgende problemstilling:

Hvilken av de tilgjengelige kvotetildelingsmetodene for ost importert fra EU vil medføre at Norge i størst mulig grad oppfyller ønskede prioriteringer?

Den har vist at det er stor forskjell til hvilken grad Norges ønskede prioriteringer blir oppfylt av ulike tildelingsmetoder. Det spenner fra dysfunksjonelle metoder som frikvote og førstemann til møllen, til den svært effektive auksjonen. Utredningen har videre vist at gevinstene av å velge den riktige tildelingsmetoden ikke er triviell.

Ettersom auksjon i dette tilfellet ikke er en tillatt tildelingsmetode, er den ikke et aktuelt alternativ. Videre innehar historisk kvote, samt nevnte førstemann til møllen og frikvote, flere betydelige negative egenskaper. Det jeg kaller «en ny norsk lisensieringsmetode» kan derimot, avhengig av hva som inngår i tildelingsgrunnlaget, tilnærme seg godene auksjonsmetoden frister med, uten tilsynelatende å bryte avtalen med EU om at den nye tildelingsmetoden ikke skal være basert på auksjon.

Det er særlig variant II og III, som vist i kapittel 7.1, av ny norsk lisensieringsmetode som er interessant. Variant II åpner for et høyere samfunnsøkonomisk overskudd enn variant I, hovedsakelig gjennom at staten kaprer en større andel av kvoterenten. Ved variant III vil staten kapre en mindre andel av kvoterenten enn den foregående, da auksjonskvotens andel av tildelingsgrunnlaget er mindre. Videre vil variant III være importdrivende.

Ettersom denne utredningen ikke diskuterer hvorvidt mer eller mindre import i seg selv er en ønsket prioritering, kan den ikke gi en anbefaling mellom variant II og III. Dersom EU aksepterer variant II så vel som III, ville det allikevel vært en ide å utforske muligheten for en motytelse – EU er tilsynelatende svært interessert i å øke sin mateksport til Norge.

8.2 Forslag til ytterligere utredninger

I arbeidet med utredningen har jeg kommet over flere interessante problemstillinger jeg ikke har hatt mulighet til å utforske.

En av disse er hvorvidt forhandlinger med EU angående tillatte tildelingsmetoder kan skape merverdi. En av premissene for den nye tildelingsmetoden, er at den ikke skal være basert på auksjon. Som denne utredningen har argumentert for, er auksjon en svært samfunnsøkonomisk effektiv måte å tildele ostekvoten på. Dersom det ble tillatt for Norge å bruke auksjon, kunne merverdien dette skaper blitt delt mellom Norge og EU. Årsaken til at EU ikke har ønsket auksjon, skal ifølge velplasserte kilder være at kvoterenten i så fall ville blitt kapret av Norge.

Det er da et forslag å utrede denne tematikken. Et annet forslag er å utrede tildelingsmetoder som enten er overflatisk behandlet i denne utredningen, eller som ikke har blitt nevnt. Eksempler på dette er offentlige og private handelsselskap (kapittel 7.3) og lotteri. Sistnevnte kan tenkes å introdusere rasjonaliserende markedsmekanismer, uten å overtrede forbudet mot auksjon⁴².

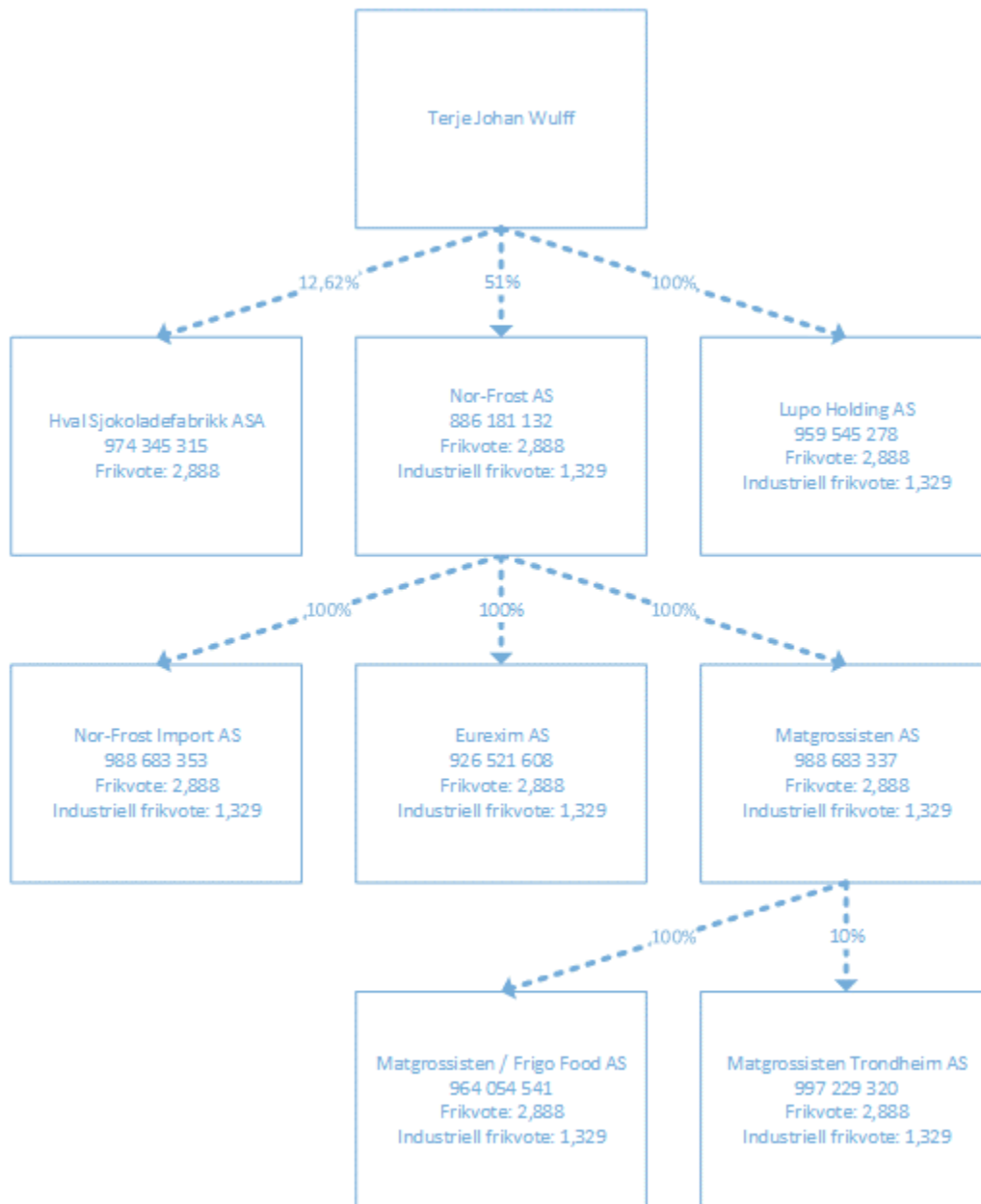
Denne utredningen har ikke hatt som mål å optimalisere den enkelte tildelingsmetoden. Det kan tenkes at det finnes ulike måter å utforme en tildelingsmetode på som medfører høyere og lavere grad av samfunnsøkonomisk effektivitet. Det finnes eksempelvis en rekke auksjonsdesign. Videre er det flere måter man kan tilpasse lisensieringsmetoden beskrevet i kapittel 7.1 på. Å utrede hvordan en enkelt tildelingsmetode kan optimaliseres for norske forhold, kan være en interessant utredning.

⁴² Det kan videre tenkes at auksjon kan brukes som et forhandlingsmiddel mot EU, med målet å tillate bruken av auksjon som tildelingsmetode.

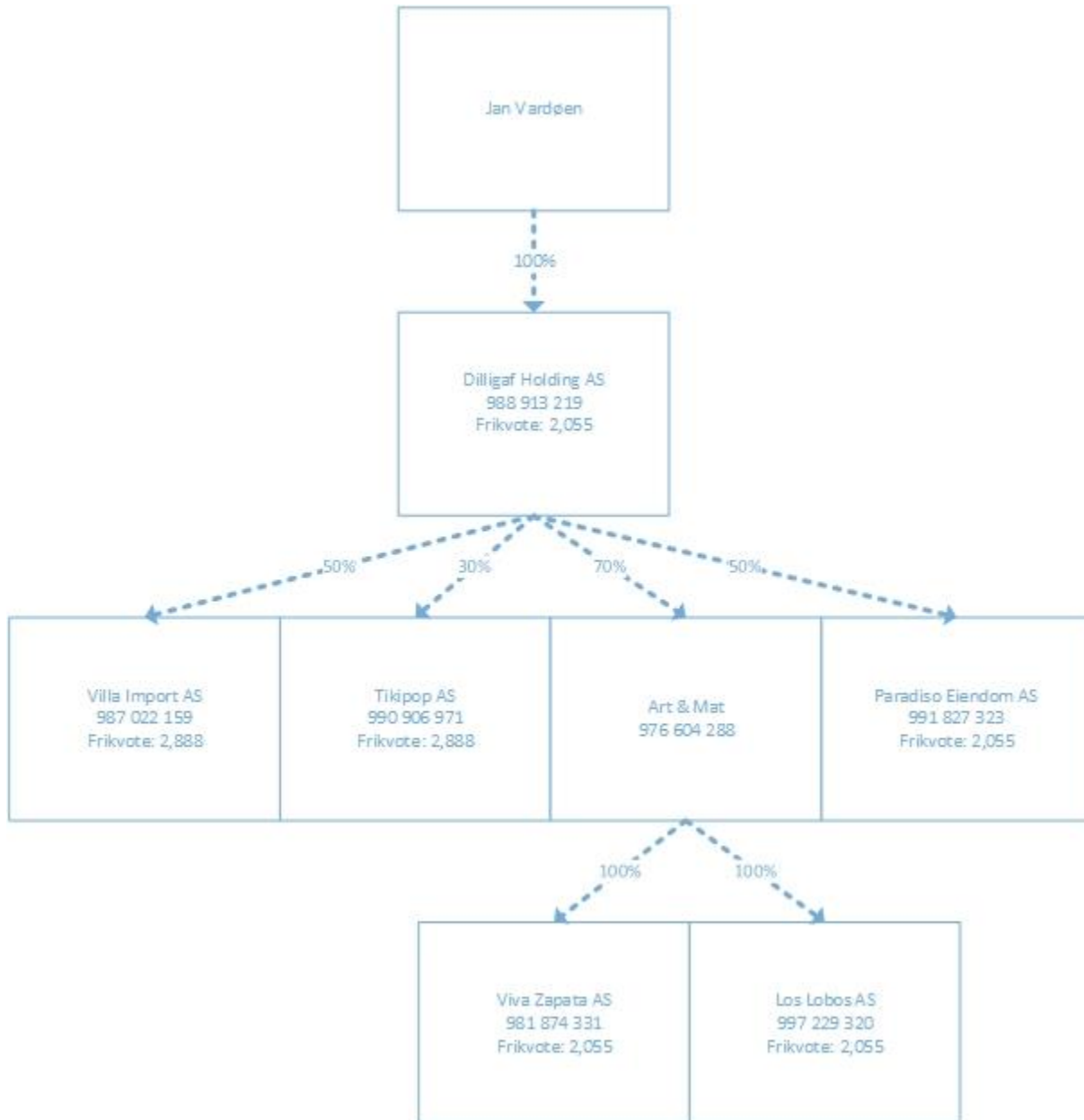
Appendiks A: Sammenslutninger

I denne delen av appendiks fremkommer ytterligere eksempler på sammenslutninger konstruert for å kapre en større andel av frikvotene. Dette er kvoter tildelt høsten 2011 for bruk i 2012. Datamaterialets kilder er SLFs lister over kvotemottakere (SLF, 2012b) og Brønnøysundregistrene.

A.1 Sammenslutning I: Terje Johan Wulff



A.2 Sammenslutning II: Jan Vardøen



Appendiks B: Uoffisielt datasett

I dette appendikset vises et uoffisielt datasett jeg har fått fra SLF. Dette er utredningens viktigste enkeltdatkilde, og har blitt henvist til i utredningen som Appendiks B. Datasettet inneholder detaljert årlig statistikk over osteimport i perioden 2009 – 2012, delt inn etter varenummer og hvorvidt varene har blitt importert gjennom kvote, toll eller som utenlandsk bearbeiding. Foruten kvantum, gis det informasjon om importverdier og opprinnelse.

De ulike varenumrene vises i den første kolonnen. For informasjon om hvilke oster varenumrene samsvarer med, se kapittel 2.2. Kolonnen «ordinær import» viser de respektive varenumrenes import gjennom toll. Tilsvarende viser kolonnen «kvote» importen gjennom kvote.

Kolonnen «UB» representerer utenlandsk bearbeiding. Dette konseptet ble kort nevnt i kapittel 1. UB gjelder norsk melk bearbeidet til ost i utlandet, hvilket medfører ubeskyttet reimport, og falt med det utenfor denne utredningen.

B.1 Importmengde

Denne delen av datasettet viser importert mengde.

Varenr.	2009				2010				2011				2012			
	Ordinær import	Kvote	UB	Sum kg per uke 53 2009	Ordinær import	Kvote	UB	Sum kg per uke 52 2010	Ordinær import	Kvote	UB	Sum kg per uke 52 2011	Ordinær import	Kvote	UB	Sum kg per uke 52 2012
04061001	190	4 937	-	5 127	-	3 499	20 107	23 606	1 089	18 227	-	19 316	3 789	19 920	-	23 709
04061009	542 805	462 601	1 068 548	2 073 954	709 384	490 320	1 151 152	2 350 856	1 199 762	535 161	1 299 038	3 033 961	699 653	906 035	1 322 453	2 928 141
04062000	172 049	344 650	-	516 699	229 594	344 985	-	574 579	251 483	316 352	-	567 835	144 425	488 586	-	633 011
04063000	59 369	106 349	82 930	248 648	80 188	194 166	79 694	354 048	104 874	183 363	79 104	367 341	44 806	184 451	85 214	314 471
04064001	24 991	24 655	-	49 646	30 995	23 571	-	54 566	30 076	22 238	-	52 314	9 576	48 614	-	58 190
04064005	18 866	25 734	-	44 600	21 389	25 854	-	47 243	23 934	22 890	-	46 824	10 025	38 841	-	48 866
04064008	813	1 400	-	2 213	1 228	1 806	-	3 034	1 402	1 187	-	2 589	916	1 123	-	2 039
04064009	234 418	523 120	-	757 538	267 325	484 802	-	752 127	295 162	406 313	-	701 475	236 592	469 305	-	705 897
04069030	724 771	1 099 976	-	1 824 747	850 294	1 085 488	-	1 935 782	866 295	1 199 718	236 269	2 302 282	338 185	1 913 547	13 353	2 265 085
04069082	43 402	97 399	-	140 801	74 057	101 273	-	175 330	95 569	93 632	-	189 201	34 850	190 727	-	225 577
04069084	394 774	541 724	-	936 498	490 395	533 070	-	1 023 465	615 190	506 909	-	1 122 099	224 577	1 038 594	-	1 263 171
04069089	44 246	95 620	-	139 866	52 587	97 611	-	150 198	68 966	87 393	-	156 359	54 024	106 314	-	160 338
04069091	82 613	136 274	-	218 887	92 224	128 764	-	220 988	123 029	113 119	-	236 148	79 637	207 824	-	287 461
04069099	505 190	1 021 480	227 714	1 754 384	702 804	965 428	283 411	1 951 643	808 651	963 959	312 399	2 085 009	375 279	1 519 698	582 117	2 477 094
Totalt	2 848 497	4 485 919	1 379 192	8 713 608	3 602 464	4 480 637	1 534 364	9 617 465	4 485 482	4 470 461	1 926 810	10 882 753	2 256 334	7 133 579	2 003 137	11 393 050

B.2 Importverdi

Denne delen av datasettet viser importverdi.

Varenr.	2009				2010				2011				2012			
	Ordinær import	Kvote	UB	Sum kr per uke 53 2009	Ordinær import	Kvote	UB	Sum kr per uke 52 2010	Ordinær import	Kvote	UB	Sum kr per uke 52 2011	Ordinær import	Kvote	UB	Sum kr per uke 52 2012
04061001	9 394	241 712	-	251 106	-	135 171	1 027 759	1 162 930	29 438	716 241	-	745 679	157 524	777 293	-	934 817
04061009	26 982 479	22 585 592	21 673 050	71 241 121	31 673 907	20 327 284	21 766 448	73 767 639	39 750 066	21 486 397	22 126 678	83 363 141	29 805 784	35 697 422	25 718 460	91 221 666
04062000	10 396 908	16 741 607	-	27 138 515	13 242 118	16 483 801	-	29 725 919	14 665 524	15 570 022	-	30 235 546	7 793 660	26 069 291	-	33 862 951
04063000	5 164 873	5 541 819	3 523 233	14 229 925	6 131 988	7 800 172	3 282 770	17 214 930	7 369 140	7 524 368	3 201 743	18 095 251	2 947 982	11 532 100	3 521 559	18 001 641
04064001	3 206 168	3 232 280	-	6 438 448	3 673 223	2 871 029	-	6 544 252	3 537 554	2 601 696	-	6 139 250	1 116 049	5 546 006	-	6 662 055
04064005	1 340 138	1 869 943	-	3 210 081	1 381 073	1 659 752	-	3 040 825	1 645 419	1 558 342	-	3 203 761	768 551	2 608 360	-	3 376 911
04064008	91 371	122 017	-	213 388	132 108	172 174	-	304 282	143 425	99 045	-	242 470	95 434	79 538	-	174 972
04064009	18 929 045	43 197 364	-	62 126 409	21 928 864	39 667 076	-	61 595 940	24 604 900	34 729 059	-	59 333 959	19 694 105	38 426 910	-	58 121 015
04069030	33 394 558	51 147 395	-	84 541 953	40 118 647	48 863 733	-	88 982 380	40 873 346	54 298 574	8 638 604	103 810 524	16 205 440	88 747 640	486 326	105 439 406
04069082	2 337 314	6 248 693	-	8 586 007	3 523 547	6 218 864	-	9 742 411	4 307 550	5 825 173	-	10 132 723	1 558 373	10 526 888	-	12 085 261
04069084	21 408 376	30 094 585	-	51 502 961	24 969 820	27 564 417	-	52 534 237	31 011 277	26 371 683	-	57 382 960	11 336 280	51 894 811	-	63 231 091
04069089	3 885 853	7 951 499	-	11 837 352	4 421 693	7 842 957	-	12 264 650	5 960 936	7 390 695	-	13 351 631	4 567 216	8 618 568	-	13 185 784
04069091	8 291 137	16 054 671	-	24 345 808	9 075 206	14 547 288	-	23 622 494	14 393 575	13 801 341	-	28 194 916	9 200 600	25 793 086	-	34 993 686
04069099	36 246 213	57 664 098	6 412 995	100 323 306	48 906 184	54 352 460	10 151 294	113 409 938	52 799 725	57 598 074	8 749 151	119 146 950	26 459 819	97 681 273	16 193 037	140 334 129
Totalt	171 683 827	262 693 275	31 609 278	465 986 380	209 178 378	248 506 178	36 228 271	493 912 827	241 091 875	249 570 710	42 716 176	533 378 761	131 706 817	403 999 186	45 919 382	581 625 385

B.3 Opprinnelse

Denne delen av datasettet viser volumet som ble importert fra og utenfor EU.

Varenr.	2009				2010				2011				2012			
	Ordinær import	Kvote	UB	Sum kg per uke 53 2009	Ordinær import	Kvote	UB	Sum kg per uke 52 2010	Ordinær import	Kvote	UB	Sum kg per uke 52 2011	Ordinær import	Kvote	UB	Sum kg per uke 52 2012
EU																
04061001	113	4 937	-	5 050	-	999	20 107	21 106	1 089	6 602	-	7 691	3 789	19 920	-	23 709
04061009	542 805	462 601	948 037	1 953 443	709 353	490 320	1 151 152	2 350 825	1 199 546	531 387	1 299 038	3 029 971	699 653	864 195	1 322 453	2 886 301
04062000	172 049	344 650	-	516 699	215 086	344 985	-	560 071	251 483	316 352	-	567 835	144 425	486 186	-	630 611
04063000	59 311	106 044	82 930	248 285	80 122	194 166	79 694	353 982	104 836	183 363	79 104	367 303	44 806	184 451	85 214	314 471
04064001	24 917	24 655	-	49 572	30 995	23 571	-	54 566	30 076	22 238	-	52 314	9 576	48 614	-	58 190
04064005	18 866	25 734	-	44 600	21 389	25 854	-	47 243	23 934	22 890	-	46 824	10 025	38 841	-	48 866
04064008	813	1 400	-	2 213	1 228	1 806	-	3 034	1 402	1 187	-	2 589	916	1 123	-	2 039
04064009	234 276	523 120	-	757 396	267 325	484 802	-	752 127	295 141	406 313	-	701 454	236 592	469 305	-	705 897
04069030	724 771	1 099 976	-	1 824 747	850 294	1 085 488	-	1 935 782	866 295	1 199 718	236 269	2 302 282	338 185	1 913 547	13 353	2 265 085
04069082	43 402	97 399	-	140 801	74 057	101 273	-	175 330	95 569	93 632	-	189 201	34 850	190 727	-	225 577
04069084	394 774	541 724	-	936 498	490 395	533 070	-	1 023 465	615 190	506 909	-	1 122 099	224 577	1 038 594	-	1 263 171
04069089	44 208	95 620	-	139 828	52 587	97 611	-	150 198	68 966	87 393	-	156 359	54 024	106 314	-	160 338
04069091	80 998	132 830	-	213 828	91 375	125 649	-	217 024	122 305	111 251	-	233 556	78 726	204 824	-	283 550
04069099	504 780	995 435	227 714	1 727 929	701 038	930 506	283 411	1 914 955	806 623	928 300	312 399	2 047 322	370 848	1 482 394	582 117	2 435 359
Sum EU	2 846 083	4 456 125	1 258 681	8 560 889	3 585 244	4 440 100	1 534 364	9 559 708	4 482 455	4 417 535	1 926 810	10 826 800	2 250 992	7 049 035	2 003 137	11 303 164
Andre land																
04061001	77	-	-	77	-	2 500	-	2 500	-	11 625	-	11 625	-	-	-	-
04061009	-	-	120 511	120 511	31	-	-	31	216	3 774	-	3 990	-	41 840	-	41 840
04062000	-	-	-	-	14 508	-	-	14 508	-	-	-	-	-	2 400	-	2 400

04063000	58	305	-	363	66	-	-	66	38	-	-	38	-	-	-	-
04064001	74	-	-	74	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
04064009	142	-	-	142	-	-	-	-	21	-	-	21	-	-	-	-
04069089	38	-	-	38	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
04069091	1 615	3 444	-	5 059	849	3 115	-	3 964	724	1 868	-	2 592	911	2 398	602	3 911
04069099	410	26 045	-	26 455	1 766	34 922	-	36 688	2 028	35 659	-	37 687	4 431	37 304	-	41 735
Sum andre land	2 414	29 794	120 511	152 719	17 220	40 537	-	57 757	3 027	52 926	-	55 953	5 342	83 942	602	89 886
Totalt	2 848 497	4 485 919	1 379 192	8 713 608	3 602 464	4 480 637	1 534 364	9 617 465	4 485 482	4 470 461	1 926 810	10 882 753	2 256 334	7 133 579	2 003 137	11 393 050

Litteraturliste

Australian Government. (2012). *Australian customs and border protection notice no 2012/44*.

Hentet fra

<http://www.customs.gov.au/webdata/resources/files/2012ACNadviceofQuotaallocation2012post-LSBEdits.pdf>

Australian Government. (2007). *Cheese and curd quota scheme*. Hentet fra

<http://www.customs.gov.au/webdata/resources/files/fscheesecurd1.pdf>

Bureau, Jean-Christophe., Tangermann, Stefan. (2000). Tariff Rate Quotas in The EU.

Agricultural and Resource Economics Review.

Carbaugh, Robert. (1997). Tariff-Rate Quotas and the Uruguay Round. *Journal of Economics*.

Census Bureau. (1945). *HISTORICAL STATISTICS OF THE UNITED STATES, 1789-1945*. Hentet fra

<http://www2.census.gov/prod2/statcomp/documents/HistoricalStatisticsoftheUnitedStates1789-1945.pdf>

Dairy Australia. (2012). *Cheese*. Hentet fra <http://www.dairyaustralia.com.au/Statistics-and-markets/Production-and-sales/Cheese.aspx>

Dixit, Avinash., Skeath, Susan., & Reiley, David. (2009). *Games of Strategy*. New York: W. W. Norton & Company.

Europa-Kommissionen. (2010, September). *Forslag til RÅDETS AFGØRELSE om indgåelse af aftalen i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Norge om yderligere handelspræferencer for landbrugsprodukter vedtaget på grundlag af artikel 19 i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde*. Hentet fra [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0466:FIN:DA:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0466:FIN:DA:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0466:FIN:DA:PDF)

Flottorp, Kari. (2011). Nå blir det billigere å starte AS. *Dine Penger*. Hentet fra

<http://www.dinepenger.no/ditt-firma/naa-blir-det-billigere-aa-starte-as/10082145>

Finans- og tolldepartementet. (1997). *Nytte-kostnadsanalyser: Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*. NOU 1997:27. Oslo: Utredning fra et utvalg oppnevnt av Finans- og tolldepartementet 6. mai 1994.

Forskrift om fordeling av landbrukstollkvoter. (2008). *FOR 2008-10-10 nr 1132: Forskrift om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer*. Hentet fra <http://www.lovdato.no/for/sf/ld/xd-20081010-1132.html#map0>

Gabrielsen, Tommy S. (2010). Dominans i konkurranseretten – med eksempler fra Tine-saken. *Samfunnsøkonomen*, 2010, nr. 9.

Gulltvedt, Bård. (2012). En bønn for Sorte Sara. *Aftenposten, Debatt*, s. 5. Hentet fra <http://redir.opoint.com/?key=VaYKChoXqLVONE3otCHW>

Helsedirektoratet. (2010). *Utviklingen i norsk kosthold*. Oslo: Direktoratet.

Indexmundi. (2013). *Australia Dairy, Cheese Imports by Year*. Hentet fra <http://www.indexmundi.com/agriculture/?country=au&commodity=cheese&graph=imports>

Kerr, William A., Gaisford, James D. (2007). *Handbook on International Trade Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.

Konkurransetilsynet. (2004). *Svar på høring - Endringer i forskrift om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer*. Hentet fra http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/422186/H2004-1077_tollkvoter.pdf

Konkurransetilsynet. (2007). *Høring - endring av forskrift om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer*. Hentet fra http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/427381/H2007-771_TOLLKVOTER.PDF

Kosaka, Einar Y. (2012). Gir muligheter for en kraftig prisøkning. *NRK.no*. Hentet fra <http://www.nrk.no/helse-forbruk-og-livsstil/1.8350334>

Krueger, Anne O. (1974, Juni). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*.

Krugman, Paul R., Melitz, Mark J., Obstfeld, Maurice. (2012). *International Economics*. 9th edition.

Landbruks- og Matdepartementet. 2012. *Auksjon av importkvoter*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2012/nov-12/auksjon-av-importkvoter.html?id=707680>

Norges Bank. (2013). *Statsobligasjoner – daglige noteringer*. Hentet fra: <http://www.norges-bank.no/no/prisstabilitet/rentestatistikk/statsobligasjoner-rente-daglige-noteringer/>

Norges Colonialgrossisters Forbund. (2011). *Osteimport. Stortingsbehandling av avtalen med EU*. Hentet fra:

http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ncforbund.no%2Fdagligvarehandel_saksomrader%2Fimportost%2FOsteimport-Stortingsbehandling-av-avtalen-med-EU.pdf&ei=h0KbUe-VEai64ATE64GwAQ&usg=AFQjCNHC2CN8ihl3UZbUa77-U_y8UCm20A&bvm=bv.46751780,d.bGE&cad=rja

Oslo Tingrett. (2008). Hentet fra:

http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVault/Images/id_1851/ImageVaultHandler.aspx

OJEC. (2008, September). *Council Regulation NO 717/2008 of 17 July 2008 - Establishing a Community procedure for administering quantitative quotas*. Official Journal of the European Union.

Peanutsusa. (2013). *Export Peanut Market*. Hentet fra

<http://www.peanutsusa.com/MainMenu/About-Peanuts/Peanut-History/Export-Peanut-Market.html>

Rosen, Harvey., & Gayer, Ted. (2008). *Public Finance*. McGraw Hill.

Skully, David W. (2001, April). Economics of Tariff-Rate Quota Administration. *Economic Research Service/USDA*.

SLF. (2010). *Veiledning om bruken av auksjonsløsningen*. Hentet fra https://www.slf.dep.no/no/internasjonalt/handel/import/tollkvoter/_attachment/12174?_ts=13388ea18b8&download=true

SLF. (2011). *Auksjonsrapport*. Hentet fra http://auksjon2.slf.dep.no/history?year=2011&aitem_id=202502

SLF. (2011b). *Halvparten av melka blir ost*. Hentet fra <https://www.slf.dep.no/no/produksjon-og-marked/melk/marked-og-pris/halvparten-av-melka-blir-ost>

SLF. (2012). *Auksjonsrapport*. Hentet fra http://auksjon2.slf.dep.no/history?year=2012&aitem_id=202741

SLF. (2012b). *Fordeling av ostekvote fra EU 2012*. Hentet fra https://www.slf.dep.no/no/internasjonalt/handel/import/tollkvoter/statistikk/_attachment/16828?_ts=1346ab29680&download=true

SLF. (2012c). *Søk tidlig om andel av tollkvote for ost fra EU*. Hentet fra <https://www.slf.dep.no/no/internasjonalt/handel/import/tollkvoter/s%C3%B8k-tidlig-om-andel-av-tollkvote-for-ost-fra-eu>

SLF. (2013a). *Kvoter som fordeles ved auksjon*. Hentet fra <https://www.slf.dep.no/no/internasjonalt/handel/import/tollkvoter?newscount=22#kvoter-som-fordeles-ved-auksjon>

SLF. (2013b). *Tollkvoter*. Hentet fra <https://www.slf.dep.no/no/internasjonalt/handel/import/tollkvoter/statistikk>

SLF. (2013c). *Fordelingen av tollfri ost fra EU 2013*. Hentet fra <https://www.slf.dep.no/no/internasjonalt/handel/import/tollkvoter/fordelingen-av-tollfri-ost-fra-eu-2013>

SLF. (2013d). *Tildeling av ostekvoten fra EU 2013*. Hentet fra https://www.slf.dep.no/no/internasjonalt/handel/import/tollkvoter/statistikk/_attachment/20253?_ts=13b6a64f338&download=true

Sosial- og helsedepartementet. (1998). *Det er bruk for alle: Styrking av folkehelsearbeidet i kommunene*. NOU 1998:18. Oslo: Utredning fra et utvalg oppnevnt av Sosial- og helsedepartementet 16. juli 1997.

SSB. (2013). Hentet 20. februar 2013 fra http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selectvarval/define.asp&Tabellid=04886

Sunnevåg, Kjell J. (1999, September). Utforming av et auksjonssystem for den tollfrie importen av storfekjøtt. *Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, rapport NR. 43/99*.

Sørenes, Kjetil Magne. (2013, Februar). Tatt for ulovlig import av 30 tonn ost – måtte ut med 1,3 millioner. *Dagbladet*. Hentet fra <http://www.dagbladet.no/2013/02/08/nyheter/politikk/ostetoll/ost/landbrukspolitik/25613853/>

The Dairy Site. 2012. *Australian Cheese Markets*. Hentet fra <http://www.thedairysite.com/articles/3343/australian-cheese-markets>

Tollvesenet. 2012. *Tolltariffen for 2012*. Hentet fra http://www.toll.no/upload/tolltariffen/Tolltariffen_2012.pdf

Tollvesenet. 2013. *Tolltariffen for 2013*. Hentet fra http://www.toll.no/templates_TAD/Tolltariffen/Chapter.aspx?id=256708&epslanguage=no&bk=04.06#04.06

Tullock, Gordon (1967, Juni). The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft. *Western Economic Journal*.

Utenriksdepartementet. (2011). *Samtykke til inngåelse av avtale med Den europeiske union (EU) om utvidet handel med landbruksvarer etter EØS-avtalens artikkel 19*. St. prop. 62 S (2010-2011). Oslo: Departementet.

World Trade Organization. (2013). *Tariff Quota Administration Methods and Fill Rates 2002-2011 – Background paper by the secretariat*.