

Notat

Fra: Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet
Til: Klima- og miljødepartementet
Dato: 22.04.2024
Kopi til: Landbruks- og matdepartementet

Vurdering av konsekvenser ved hel eller delvis innlemmelse av avskogingsforordningen (EUDR)

Leserveiledning

EU vedtok den 31. mai 2023 en forordning som har til formål å hindre at visse råvarer og produkter som plasseres på EUs indre marked eller eksporteres fra EU, bidrar til avskoging og skogforringelse (EUDR- 2023/1115). Forordningen erstatter dagens tømmerforordning, og regulerer plassering og tilgjengeliggjøring av råvaregruppene storfe, kakao, kaffe, oljepalme, soya, tre og gummi og avledede produkter på EU-markedet, samt eksport av disse varene og produktene til tredjeland. Relevante varer og produkter må oppfylle tre vilkår for at de kan plasseres på EU-markedet eller eksporteres. De må være avskogingsfrie (1), være produsert i henhold til opprinnelseslandets lover (2), og være dekket av en aktsomhetserklæring (3), jf. forordningens artikkel 3.

Forordningen trådte i kraft 29. juni 2023, og gjelder fullt ut i EU fra 30. desember 2024, da de fleste av artiklene trer i kraft. Normalt skal det fattes vedtak i EØS-komiteen ikke mer enn seks måneder etter vedtak i EU. Departementene har i oppdrag til direktoratene spesifisert at det er behov for ytterligere utredning på norsk side før dette kan gjøres. I oppdraget er Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet bedt om å samarbeide om en avgrenset utredning av konsekvensene ved hel eller delvis innlemmelse av avskogingsforordningen. Delvis innlemmelse er spesifisert i dette oppdraget som innlemmelse av avskogingsforordningen, men med virkning kun for de varegruppene under forordningen som er omfattet av EØS-avtalens virkeområde.

Oppdraget har vært svært omfattende. Direktoratene har derfor sett at det har vært behov for å gjøre noen avgrensninger i oppdraget, herunder hvilken forståelse direktoratene legger til grunn i sine vurderinger av konsekvenser. Disse er beskrevet i kap 1.3. Vi gjør oppmerksom på at hvilke tolkninger man legger til grunn for enkelte av definisjonene kan ha til dels stor betydning for vurdering av konsekvenser. Spesielt gjelder dette for råvarekategori storfe, hvor det er størst forskjell mellom hel eller delvis innlemmelse av avskogingsforordningen.

Punktene 1 og 6 i oppdraget er besvart gjennom kapitlene om råvarekategorier (kap.3-9), mens punktene 3, 4 og 5 i oppdraget foreligger som egne kapitler hhv kap. 10, 11 og 12.

Punkt 2 i oppdraget angår sammenlikning mellom avskogingsforordningen og tømmerforordningen og er besvart i vedlegg 6.

I kapittel 2 sammenfatter vi hovedfunn i rapporten. Bakgrunn og beskrivelse av det vi legger til grunn i våre vurderinger er gitt i vedlegg. For å få en god forståelse av forordningens konsekvenser i Norge ved hel og delvis innlemmelse, er det viktig at vedleggene leses.

Gjennomføring av oppdraget er beskrevet i kap 1.2. Vi har lagt til grunn en overordnet arbeidsdeling. Miljødirektoratet har beskrevet import og eksport, samt vurdert klima- og miljøkonsekvenser for alle råvarekategoriene under avskogingsforordningen. Landbruksdirektoratet har beskrevet og vurdert konsekvenser for innenlands produksjon av storfe og tømmer/treprodukter. Vi har i tråd med oppdragsbrevet prøvd å synliggjøre hvor vi mangler informasjon, og hvor direktoratene eventuelt har ulike vurderinger. Gitt tidsrammen i oppdraget har ikke direktoratene hatt kapasitet til å gå igjennom helheten i dokumentet i fellesskap. Det har også medført ulikt detaljeringsnivå på enkelte områder.

Innhold

Vurdering av konsekvenser ved hel eller delvis innlemmelse av avskogingsforordningen (EUDR)

1	
Leserveiledning	2
Corrigendum	6
1. Innledning.....	7
1.1. Kort om oppdraget	7
1.2. Gjennomføring av oppdraget.....	7
1.3. Avgrensning av oppdraget.....	7
1.4. Datagrunnlag.....	9
1.5. Usikkerheter/begrensninger med leveransen.....	9
2. Oppsummering av konsekvenser ved hel eller delvis innlemmelse	10
2.1. Overordnet om hel eller delvis innlemmelse av forordningen	10
2.2. Samlet oversikt over import og eksport av råvarer under forordningen	11
2.3. Produksjon i Norge.....	16
2.4. Klima og miljømessige virkninger ved delvis eller hel innlemmelse.....	17
2.5. Næringsmessige konsekvenser ved hel eller delvis innlemmelse	18
2.5.1. Næringsmessige konsekvenser for foretak som importerer/eksporterer relevante varer	18
2.5.2. Næringsmessige konsekvenser for norsk landbruksproduksjon	19
2.6. Administrative konsekvenser ved delvis eller hel innlemmelse.....	21
2.6.1. Administrative konsekvenser for næring	21
2.6.2. Administrative konsekvenser for forvaltning.....	23
2.7. Konkurransemessige konsekvenser ved delvis eller hel innlemmelse	24
3 Vurdering av konsekvenser – råvarekategori 'Storfe'.....	25
3.1 Overordnet vurdering av hel eller delvis innlemmelse	25
3.1.1 Kartlegging av dagens situasjon, utvikling 2019 – 2023.....	25
3.1.2 Næringsmessige konsekvenser	33
3.1.3 Administrative konsekvenser	37
3.1.4 Klima og miljømessige virkninger	38
4 Vurdering av konsekvenser – råvarekategori 'Kakao'	42
4.1 Overordnet vurdering av hel eller delvis innlemmelse	42
4.1.1 Kartlegging av dagens situasjon, utvikling 2019 – 2023.....	42
4.1.2 Næringsmessige konsekvenser	45

4.1.3	Klima og miljømessige virkninger	45
5	Vurdering av konsekvenser – råvarekategori 'Kaffe'	46
5.1	Overordnet vurdering av hel eller delvis innlemmelse	46
5.1.1	Kartlegging av dagens situasjon, utvikling 2019 – 2023.....	46
5.1.2	Næringsmessige konsekvenser	48
5.1.3	Klima og miljømessige virkninger	49
6	Vurdering av konsekvenser – råvarekategori 'Oljepalme'	50
6.1	Overordnet vurdering av hel eller delvis innlemmelse	50
6.1.1	Kartlegging av dagens situasjon, utvikling 2019 – 2023.....	50
6.1.2	Næringsmessige konsekvenser	53
6.1.3	Klima og miljømessige virkninger	53
7	Vurdering av konsekvenser – råvarekategori 'Gummi'	54
7.1	Overordnet vurdering av hel eller delvis innlemmelse	54
7.1.1	Kartlegging av dagens situasjon, utvikling 2019 – 2023.....	54
7.1.2	Næringsmessige konsekvenser	57
7.1.3	Klima og miljømessige virkninger	57
8	Vurdering av konsekvenser – råvarekategori 'Soya'	58
8.1	Overordnet vurdering av hel eller delvis innlemmelse	58
8.1.1	Kartlegging av dagens situasjon, utvikling 2019 – 2023.....	58
8.1.2	Næringsmessige konsekvenser	62
8.1.3	Administrative konsekvenser	63
8.1.4	Klima og miljømessige virkninger	63
9	Vurdering av konsekvenser – råvarekategori 'Tre'	65
9.1	Overordnet vurdering av hel eller delvis innlemmelse	65
9.1.1	Kartlegging av dagens situasjon, utvikling 2019 – 2023.....	65
9.1.2	Klima og miljømessige virkninger	71
10	Foreløpig vurdering av ansvarsfordeling	72
10.1	Innledning	72
10.2	Vurderingsmomenter	72
10.3	Miljødirektoratets vurdering	73
10.4	Landbruksdirektoratets vurdering	73
11	Ressursbehov for kompetente myndigheter	74
11.1	Forordningens krav til ansvarlige myndigheter	74

11.2 Vurdering av direktoratenes ressursbehov ved hel eller delvis innlemmelse av forordningen	77
11.3 Landbruksdirektoratets ressursbehov	77
11.4 Miljødirektoratets ressursbehov	80
12 Konkurransefortrinn og/eller byrder for norske bedrifter.....	81
12.1 Overordnede konkurransemessige vurderinger.....	81
12.2 Konkurransvilkår for norske bedrifter	82
12.3 Norske bedrifters eksport og omsetning av varer med norsk opprinnelse, som ikke er omfattet av EØS-avtalen.....	84
Vedlegg.....	90
Vedlegg 1: Ansvarsfordeling mellom etatene i dette oppdraget.....	90
Vedlegg 2: Norsk oversettelse av artikkel 2 i forordningen til bruk i dette oppdraget.....	91
Vedlegg 3 Sentrale begrep.....	93
Vedlegg 4: Forståelsen av ulike bedriftsøkonomiske konsekvenser	95
Vedlegg 5: Datagrunnlag.....	98
Vedlegg 6: Konsekvenser for råvarekategori tre- forskjell mellom tømmerforordningen og avskogingsforordningen	101
Vedlegg 7: Oversikt over norsk import fra tredjeland, med gjennomsnittlig nettovekt og statistisk verdi for hver råvarekategori, perioden 2019-2023	111
Vedlegg 8: Oversikt over norsk import fra EU, med gjennomsnittlig nettovekt og statistisk verdi for hver råvarekategori, perioden 2019-2023.....	111
Vedlegg 9: Illustrasjoner av verdikjeder og krav.....	112
Vedlegg 10: Norske bedrifter med eksport og omsetning av varer som ikke er omfattet av EØS-avtalen.....	115
Vedlegg 11: Varenummer norsk tolltariff	116

Corrigendum

oversikt over feil i en trykt versjon oppdaget etter trykking og vist med rettelse på et eget ark

Nr.	
1	I det siste vedlegget som er oversendt (vedlegg 10), mangler det en linje i tabellen. Tabellen er en oversikt over norske storfeslakteringer, og Nortura har falt ut.
2	Vedlegg 6- endring fra engelsk til norske begrep for skogdefinisjoner under Næringsmessige konsekvenser, etter vedlegg 2. - Medførte utskifting av figur 6-2, her var urskog brukt i stedet for primærskog. - Medførte utskiftinga av figur under vedlegg 9- illustrasjoner av verdikjeder og krav
3	Vedlegg 6- regnefeil under Administrative konsekvenser
4	Vedlegg 9- Feil figur 4- «hel innlemmelse av EUDR- storfeprodukter. Erstattet med riktig figur den 08.05.2024

Deler av teksten i dokumentet er sladdet/unntatt offentlighet.

1. Innledning

1.1. Kort om oppdraget

Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet viser til oppdrag fra KLD 4. januar 2024. I oppdraget ber Klima- og miljødepartementet (KLD) og Landbruks- og matdepartementet (LMD) Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet om å samarbeide om en avgrenset utredning av konsekvensene ved hel eller delvis innlemmelse av avskogingsforordningen (herunder tollsamarbeid jf forordningens artikkel 26) og eksport.

Departementene spesifiserer at det med delvis innlemmelse i dette oppdraget menes innlemmelse av avskogingsforordningen, men med virkning kun for de varegruppene under forordningen som er omfattet av EØS-avtalens virkeområde.

Videre skriver departementene at for å kunne ta stilling til hel eller delvis innlemmelse er det viktig med nærmere kunnskap om hvilke av varene forordningen omfatter som produseres i Norge og hvilke som eksporteres til og importeres fra hhv. EU og tredjeland, hvilke tredjeland og i hvilke mengder, samt hvilke næringsmessige, økonomiske, administrative, klima- og miljømessige og landbruksmessige konsekvenser hel eller delvis innlemmelse vil kunne ha. Direktoratene er bedt om å synliggjøre hvor kunnskap mangler, og der direktoratene eventuelt har ulike vurderinger.

1.2. Gjennomføring av oppdraget

Tidlig i prosessen diskuterte etatene arbeidsdeling og fordeling av ansvar mellom direktoratene. Miljødirektoratet har hatt hovedansvaret for vurdering av Klima- og miljøkonsekvenser, mens Landbruksdirektoratet har hatt hovedansvaret for vurdering av bedriftsøkonomiske konsekvenser. Til arbeidet har vi satt opp en enkel arbeidsdeling, se vedlegg 1.

Vi er bedt om å gi konkrete oversikter over varer og produkter. Herunder hvilke produkter som eventuelt faller bort eller kommer i tillegg med avskogingsforordningen sammenliknet med Tømmerforordningen. Vedlegg 11 gir en Excel-fil som gir samlet oversikt over alle varenummer som omfattes av avskogingsforordningen, med mulighet for å filtrere etter tømmerforordningen (EUTR) og avskogingsforordningen () hel og delvis innlemmelse.

1.3. Avgrensning av oppdraget

Forordningen er ikke offisielt oversatt til norsk. Forordninger skal "som sådan" gjøres til norsk rett, jf. EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a). Dette innebærer at norske myndigheter ikke kan presisere eller endre bestemmelser i en forordning, men at den må tas inn ord for ord. Til dette oppdraget har vi oversatt forordningen til norsk og sett hen til svensk og dansk oversettelse. Etatene har brukt noe tid på å gjennomgå innholdet i definisjonene gitt i forordningens artikkel 2, jf. vedlegg 2.

Vi presiserer at forståelsen av visse begreper og ordlyd i forordningen enda ikke er avklart i EU, og forordningens konsekvenser for Norge vil avhenge noe av hvilke tolkninger som legges til grunn, og avklaringer fra EU.

Når det gjelder «avskogingsfri» i artikkel 2 nr. 13 bokstav a vurderer Landbruksdirektoratet for storfeproduksjon, at det ikke vil være mulig å slippe storfe ut på beite på et område som er avskoget etter 31. desember 2020. Dette er fordi salget av et relevant produkt, for eksempel storfekjøtt, da vil være laget av en relevant vare (storfe) som ble produsert på et avskogingsområde. Dersom det relevante produktet derimot er laget med en vare som stammer fra avskoging, men som ikke er omfattet av forordningen, vil det relevante produktet være avskogingsfritt etter forordningen. Hvis det for eksempel dyrkes gress på et avskogingsområde, som så gis til storfe som fôr, vil storfekjøttet som produseres fremdeles være i tråd med forordningen. Dette fordi gress ikke er en relevant vare. Landbruksdirektoratet har ved vurdering av konsekvenser for storfenæringen lagt denne forståelsen til grunn. Dersom forordningen skal forstås på en alternativ måte som Miljødirektoratet har beskrevet under, vil det få vesentlig større næringsmessige og administrative konsekvenser for storfesektoren enn det som er omtalt i rapporten.

Miljødirektoratet viser til presiseringene til direktoratene innledningsvis og under, om at visse begreper eller ordlyd i forordningen ikke er avklart i EU. Miljødirektoratet har derfor synliggjort klima- og miljøvirkninger, også for et alternativ dersom storfe som har blitt fôret på grovfôr dyrket på områder som er avskoget ikke er avskogingsfrie, og dermed ikke kan omsettes etter forordningen. Dette kan da gi ulike klima- og miljøvirkninger avhengig av hvordan dette skal forstås.

Begge etater ser at det kan legges ulikt innhold i flere formuleringer i definisjonene, og at forståelsen av definisjonene gir rom for tolking. Eksempler på dette er artikkel 2, punkt 8 definisjoner, "ikke tydelig tegn" og "vesentlig forstyrret". Vi ser at dette ikke er objektive kriterier, men at det er rom for en skjønnsmessig vurdering. Videre hva etatene legger i definisjon av primærskog og skogforringelse kan være skjønnsmessig og ulikt.

Vi ser det som nødvendig at dette avgjøres på et senere tidspunkt. Vi viser også til pågående diskusjoner i EU om operasjonalisering av definisjonene.

I punkt 1 av oppdraget står det "Direktoratene bes også om å vurdere hvordan forordningen kan bidra til å redusere utslipp og naturtap i Norge når det gjelder varegrupper som i utgangspunktet faller utenfor EØS-avtalen." En enhetlig definisjon av "naturtap" og hvordan det skal operasjonaliseres ser vi også som nødvendig å avgjøre i andre prosesser.

I oppdragsbrevet står det "Vi ber med dette Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet samarbeide om å foreta en avgrenset utredning av konsekvensene ved hel og delvis innlemmelse av avskogingsforordningen (herunder tollsamarbeid jf. forordningens artikkel 26) og eksport". Videre står det "Finansdepartementet vil utforme et eget oppdrag til Tolletaten". Gitt at det går et

eget oppdrag til Tolletaten ser ikke direktoratene som vår rolle å utrede konsekvenser for tolletaten.

For råvarekategoriene kakao, kaffe, oljepalme, gummi og soya, hvor det ikke er noen landbruksproduksjon i Norge, har vi liten kunnskap om næringseffekter ved hel eller delvis innlemmelse. Vi har ikke god nok kunnskap om markedet råvarekategoriene blir omsatt i, eller i hvilken grad det er substitusjonsmuligheter til andre produkt som ikke inngår i avskogingsforordningen. Næringsmessige konsekvenser er derfor i liten grad omtalt for disse råvarekategoriene.

1.4. Datagrunnlag

Som grunnlag for vurderingen har vi bestilt tolldata for årene 2019 – 2023 for å belyse ulike aspekter ved import og eksport av de syv råvarekategoriene. Begrunnelsen for å velge tolldata som datakilde er at de syv råvarekategoriene og deres underliggende tollkoder er spesifikke og knyttet til spesifikke kapitler, posisjoner eller varenummer i tolltariffen. Dermed mener vi at en egen analyse av disse dataene vil gi mest innsikt i forhold til oppdraget og dets avgrensninger. Dette utelukker imidlertid ikke bruk av andre datakilder, for eksempel er data fra SSBs Handelsstatistikk brukt i noen sammenhenger. For nærmere beskrivelse av datagrunnlaget se vedlegg 5.

1.5. Usikkerheter/begrensninger med leveransen

Oppdragets kompleksitet kombinert med knapp tid – blant annet knyttet til utfordringer med leveranse av tolldata - har vært en begrensende faktor i forhold til kunne gå i dybden i vår besvarelse. For eksempel har vi i mindre grad berørt avledede produkter på varenummernivå, og vurderingene er gjort i hovedsak med utgangspunkt i råvarekategoriene. Dermed er enkelte tema noe overfladisk omtalt i notatet, blant annet i forhold til næringsmessige konsekvenser for noen råvarekategorier hvor vi har lite informasjon.

Det kan være usikkerhet og mulige feilkilder knyttet til datagrunnlaget levert av Tolletaten for årene 2019-2023, som gjør at fremstillinger av dette bør tolkes med en viss forsiktighet. Dette er redegjort for i detalj i vedlegg 5. Vi mener likevel at datagrunnlaget er tilstrekkelig for å synliggjøre forskjeller mellom råvarekategorier, og mellom hel eller delvis innlemmelse, samt på overordnet nivå beskrive norsk import og eksport og antall foretak som driver handel.

Vår besvarelse av punkt 1 i oppdraget benytter informasjon fra rapporten "Arealfotoavtrykk i andre land" levert til KLD 1. mars 2022, der fokus var statistikk om tropisk avskoging som følge av norsk import. Vår vurdering er at det ikke lenger vil være behov for en slik statistikk ved hel innlemmelse av avskogingsforordningen, da forordningen forbyr import som har ført til avskoging for de varene som ansees som viktigst i så henseende. Ved delvis innlemmelse vil det kunne være nyttig å følge enkelte varer, da spesielt storfekjøtt. I lys av dette har vi ikke gjort videre vurderinger rundt metodevalg for en eventuelt framtidig statistikk.

Det har utfordret oss i arbeidet at avskogingsforordningen og forståelsen av både dens innhold og gjennomføring i stor grad fremdeles diskuteres internt i EU, blant annet i ekspertgruppen – her også mellom EU, tredjeland, NGOer og andre. Vi opplever at det er en rekke uavklarte elementer knyttet til blant annet tolkning av definisjoner, markedsplassing, sporbarhet og forsyningskjedelogistikk og hvilke krav dette utløser mht. aktsomhetserklæring, manglende landrisikovurdering, geolokalisering, informasjonssystemet og dets integrasjon mot nasjonale system, etc. Dette er alle faktorer som kan påvirke implementering i Norge, blant annet i forhold til beregning av behovet for ressurser til å gjennomføre tilsyn, men også for virksomhetens mulighet til etterlevelse av forordningen.

2. Oppsummering av konsekvenser ved hel eller delvis innlemmelse

I oppdraget er vi bedt om å gjennomføre en avgrenset utredning av konsekvenser ved hel eller delvis innlemmelse av avskogingsforordningen. Utredningen skal gi oversikt over hvilke av varene forordningen omfatter som produseres i Norge og hvilke som eksporteres til og importeres fra hhv. EU og tredjeland, hvilke tredjeland og i hvilke mengder, samt hvilke næringsmessige, økonomiske, administrative, klima- og miljømessige og landbruksmessige konsekvenser hel eller delvis innlemmelse vil kunne ha.

Vi gir i dette kapitlet en oppsummering av funn og konsekvenser for råvarekategoriene under forordningen. Hver råvarekategori er nærmere beskrevet i egne kapitler.

2.1. Overordnet om hel eller delvis innlemmelse av forordningen

Vi er bedt om å redegjøre for konsekvenser ved hel eller delvis innlemmelse av avskogingsforordningen. Ikke alle relevante varer og produkter som er omfattet av avskogingsforordningen, er omfattet av EØS-avtalen, jf. EØS-avtalen artikkel 8. Departementene har spesifisert at det med delvis innlemmelse i dette oppdraget menes innlemmelse av avskogingsforordningen, men med virkning kun for de varegruppene under forordningen som er omfattet av EØS-avtalens virkeområde.

Ved en *delvis* innlemmelse av forordningen, vil det være plasseringen eller tilgjengeliggjøringen av produkter omfattet av EØS-avtalen på EU-markedet (inkl. Norge), eller eksport til tredjeland, som *må* skje i tråd med forordningen. Aktørene som plasserer disse produktene på markedet, eller gjør de tilgjengelige etter at de er plassert på markedet for første gang, vil være ansvarlige for å omsette varer i tråd med forordningen. Norske ansvarlige myndigheter skal også kontrollere at disse aktørene overholder forordningens krav. Videre vil det ved en delvis innlemmelse av forordningen ikke stilles noen rettslige krav i Norge til de nasjonalt produserte eller importerte/eksporterte produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen. Myndighetene plikter ikke å kontrollere salget av disse produktene, og aktørene som omsetter disse varene i Norge, eller eksporterer de til EU-land eller andre land, er ikke forpliktet til å gjøre dette i tråd med forordningen.

Hvis produktene derimot skal eksporteres til et EU-land, vil *mottakerlandets* plikt til å importere produkter i tråd med forordningen, påvirke aktørenes eksport fra Norge. For å kunne ha tilgang til EU-markedet, vil aktørene i Norge dermed måtte sørge for at produktene er avskogingsfrie, og sørge for å gi aktøren i mottakerlandet tilstrekkelig informasjon for gjennomføringen av aktøren i mottakerlandet sin aktsomhetsvurdering og aktsomhetserklæring. For å ha adgang til markedet i EU, må norske aktører derfor forholde seg til kravet om at produktene skal være avskogingsfrie uavhengig av om råvarekategorien ikke er omfattet av EØS-avtalen, men ansvarlige myndigheter i Norge trenger ikke å kontrollere denne eksporten.

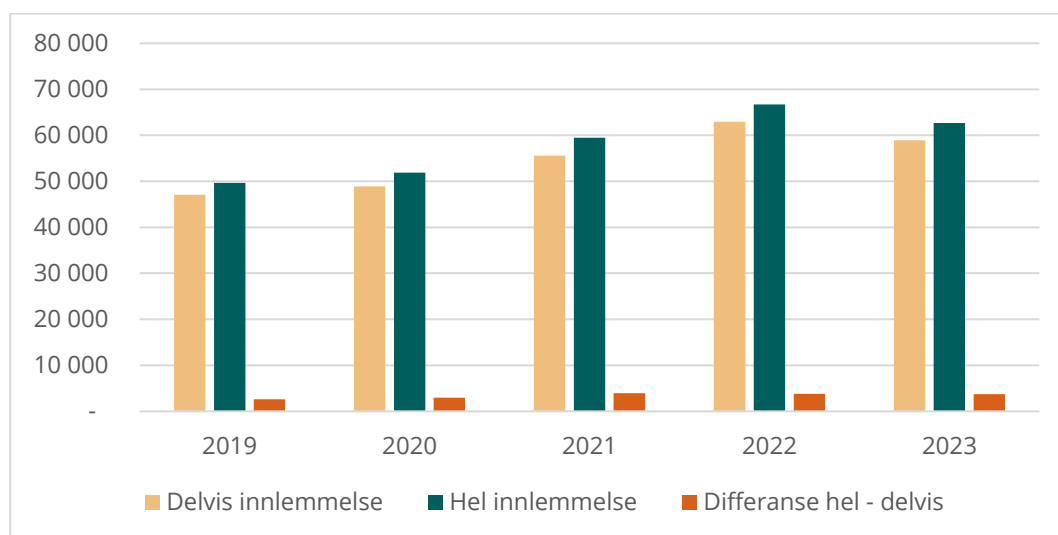
Ved en *hel* innlemmelse av forordningen, vil det stilles krav til at plasseringen eller tilgjengeliggjøringen på EU-markedet (inkl. Norge) av alle relevante varer og produkter som omfattes av forordningen, samt eksport til tredjeland, skjer i tråd med forordningen. Myndighetene plikter også å kontrollere alle aktørene som importerer, omsetter eller eksporterer alle relevante produkter.

2.2. Samlet oversikt over import og eksport av råvarer under forordningen

Import

I perioden 2019 – 2023 ble det samlet innførselsdeklart varer i alle syv råvarekategorier til samlet statistisk verdi av 290,4 milliarder kroner, se figur 2-1 for fordeling på år.

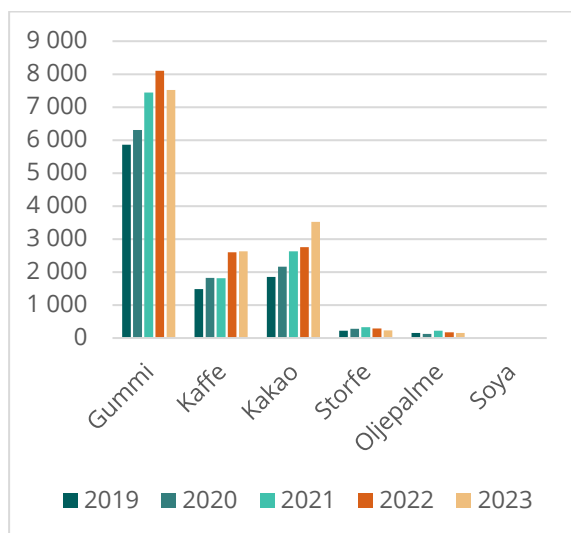
For varer omfattet ved delvis innlemmelse, var den samlede statistiske verdien 273,4 milliarder kroner i samme periode. Forskjellen på hel eller delvis innlemmelse med utgangspunkt i tolldata utgjør dermed 17 milliarder kroner for femårsperioden, se figur 2-1 for fordeling per år.



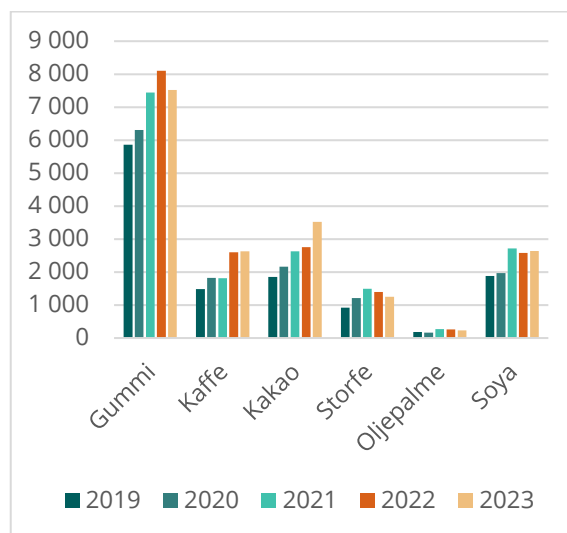
Figur 2-1. Syv råvarekategorier totalt, statistisk verdi i million kroner ved import, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

Prosentvis differanse mellom hel eller delvis innlemmelse av avskogingsforordningen utgjør 5,9 prosent av samlet statistisk verdi ved import.

'Tre' er den absolutt største råvarekategorien ved import, og representerte i perioden 2019-2023 årlig mellom 76 - 80 prosent av samlet årlig statistisk verdi ved innlemmelse. Da det ikke er forskjell ved hel eller delvis innlemmelse av 'Tre', kan dette samlet bidra til å maskere forskjeller med hensyn til innlemmelse i de øvrige råvarekategoriene. For å tydeliggjøre dette, presenteres årlig statistisk verdi ved import ved henholdsvis hel eller delvis innlemmelse for seks råvarekategorier unntatt 'Tre' i figur 2-2 a og 2-2b. Det er særlig for råvarekategoriene 'Storfe' og 'Soya' at det er stor forskjell i statistisk verdi mellom hel eller delvis innlemmelse, men også noe innenfor råvarekategorien 'Palmeolje'.

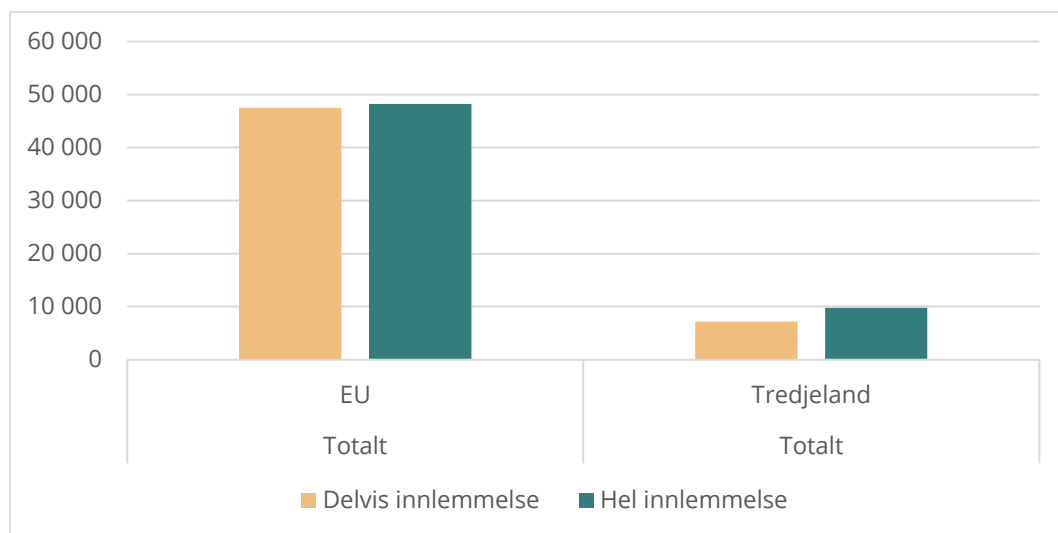


Figur 2-2 a. Delvis innlemmelse, 6 råvarekategorier med unntak av 'Tre', utvikling i statistisk verdi i million kroner ved import, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.



Figur 2-2 b. Hel innlemmelse, 6 råvarekategorier med unntak av 'Tre', utvikling i statistisk verdi i million kroner ved import, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

Mesteparten av varene som importeres til Norge kommer fra EU, hvor samlet import for de syv råvarekategorier utgjør mellom 87 og 83 prosent av samlet statistisk verdi, avhengig av hel eller delvis innlemmelse, se figur 2-3. Tilsvarende tall for tredjeland er mellom 13 og 17 prosent.



Figur 2-3. Samtlige syv råvarekategorier, gjennomsnittlig årlig statistisk verdi import i million kroner, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

De tre største eksportlandene i EU målt i gjennomsnittlig årlig statistisk verdi for alle syv råvarekategorier for årene 2019 - 2023, er Sverige (20 081 MNOK), Danmark (5 941 MNOK) og Tyskland (3 745 MNOK). Innførselen fra disse tre landene utgjør 63 prosent av samlet statistisk verdi ved import, hvorav Sverige alene står for 42 prosent. Tilsvarende er de tre største eksportland i tredjeland henholdsvis Brasil (2 153 MNOK), Kina (1 888 MNOK) og Storbritannia (870 MNOK), hvorav importen fra disse tre landene utgjør 52 prosent av samlet statistisk verdi ved import. For samlet oversikt over eksportland sortert etter statistisk verdi per råvarekategori, se vedlegg 7 for tredjeland og vedlegg 8 for EU. Tabell 2-1 viser de 20 største eksportlandene til Norge, uavhengig av råvarekategori.

Tabell 2-1: Import til Norge, 20 største eksportland uavhengig av råvarekategori, sortert i synkende rekkefølge etter statistisk verdi. Kilde: Tolldata

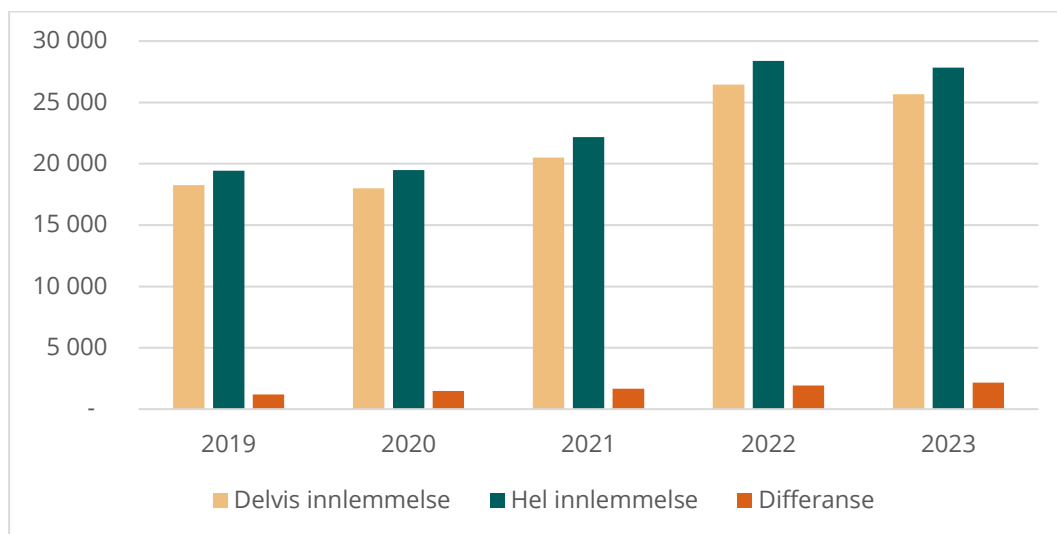
Råvare-kategori	Avsender-land	Tonn per år, gjennomsnitt 2019-2023	Statistisk verdi, mill. kr, gjennomsnitt 2019-2023
Tre	Sverige	1 744 722	17 392
Tre	Danmark	187 033	5 294
Tre	Litauen	81 174	2 903
Tre	Estland	121 933	2 343
Tre	Polen	106 776	2 325
Tre	Tyskland	150 005	2 083

Soya	Brasil	291 717	1 616
Tre	Finland	99 607	1 361
Gummi	Sverige	15 661	1 346
Tre	Kina	34 950	1 302
Tre	Latvia	121 889	1 272
Tre	Nederland	79 589	996
Gummi	Tyskland	12 720	939
Kakao	Sverige	11 844	885
Gummi	Finland	9 308	717
Tre	Storbritannia	121 428	598
Gummi	Kina	15 240	570
Soya	Canada	75 949	421
Kakao	Nederland	8 107	419
Tre	Italia	9 187	417

Eksport

For perioden 2019 – 2023 ble det samlet utførselsdeklarerert varer omfattet ved hel innlemmelse til samlet statistisk verdi av 117,3 milliarder kroner, se figur 2-4 for fordeling på år.

For varer omfattet ved delvis innlemmelse, var den samlede statistiske verdien 108,9 milliarder kroner i samme periode. Forskjellen på hel eller delvis innlemmelse med utgangspunkt i tolldata utgjør dermed 8,4 milliarder kroner for femårsperioden, se figur 2-4 for fordeling per år. Prosentvis differanse i utførsel mellom hel eller delvis innlemmelse av avskogingsforordningen utgjør 7,8 prosent.



Figur 2-4. Syv råvarekategorier totalt, statistisk verdi i million kroner ved eksport, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

Råvarekategori 'Tre' er den absolutt største kategorien også ved eksport, og utgjør i perioden årlig om lag 85 prosent av samlet, årlig statistisk verdi ved hel innlemmelse.

For råvarekategori 'Tre' er det ikke noe forskjell ved hel eller delvis innlemmelse. Råvarekategorien 'Tre' er dominerende og kan bidra til å maskere forskjeller med hensyn til innlemmelse for de øvrige råvarekategoriene. For å illustrere forskjellene for de øvrige råvarekategoriene fremstilles derfor årlig statistisk verdi ved eksport for henholdsvis hel eller delvis innlemmelse for seks råvarekategorier unntatt 'Tre' i figur 2-5a og 2-5b. Det er særlig for råvarekategoriene 'Soya' at forskjellen i statistisk verdi, mellom hel eller delvis innlemmelse, er størst.



Figur 2-5 a. Delvis innlemmelse, 6 råvarekategorier med unntak av 'Tre', utvikling i statistisk verdi i million kroner ved eksport, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

Figur 2-5 b. Hel innlemmelse, 6 råvarekategorier med unntak av 'Tre', utvikling i statistisk verdi i million kroner ved eksport, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

Mesteparten av varene som eksporteres fra Norge går til EU. Samlet eksport til EU for de syv råvarekategorier utgjør mellom 73 og 75 prosent av samlet statistisk verdi, avhengig av hel eller delvis innlemmelse. Tilsvarende tall for tredjeland er mellom 25 og 27 prosent.

2.3. Produksjon i Norge

For storfekjøtt har produksjonen i Norge vært økende de siste 10 årene, men har nå stabilisert seg på om lag 90 000 tonn årlig, fordelt på et årlig slakteantall på mellom 280 000 og 320 000 dyr. Produksjonsverdien for dette kjøttet lå på om lag 5,7 mrd kroner i 2023¹. Det finnes om lag 12 000 foretak registrert med besetninger av storfe som leverer kjøtt til slakteri. Produksjonen av hud og skinn foregår i hovedsak ved Norturas datterselskap Norilia og hos Fatland Hud og skinn, som omsetter hhv. 260 000 og 50 000 norske storfehuder årlig. Majoriteten av norske storfehuder går i dag til eksport og videre bearbeiding. Status for innenlandsk produksjon av storfeprodukter er nærmere omtalt i kapittel 3.

Hogst og salg av norsk tømmer har de siste 5 årene vært på gjennomsnittlig 11,6 millioner kubikkmeter². Førstehåndsverdien av dette tømmeret var i gjennomsnitt 5,2 milliarder kroner per år. Andelen av det norske årlige avvirkningsvolumet som kommer fra avskoget areal er ikke kjent, men Landbruksdirektoratet anslår (se kap 9.1.1) at det i 5-års perioden i gjennomsnitt årlig er omsatt 580 000 kubikkmeter tømmer som kommer fra areal avskoget for jordbruksformål. Dette er 5 prosent av det årlig omsatte norske tømmeret. Om lag 34 prosent av det norske tømmeret i siste 5-årsperiode ble eksportert. Årlig eksportverdi av dette tømmeret var i størrelsesorden 2,5 milliarder kroner. Andelen av eksportert volum som stammer fra areal avskoget for jordbruksformål er ukjent. Forutsatt at eksportert volum er et representativt utvalg for den norske avvirkningen kan i underkant av 200 000 kubikkmeter eksportert tømmer (5 prosent) til en eksportverdi på 125 millioner kroner årlig stamme fra arealer avskoget for jordbruksformål.

Det er ingen kommersiell produksjon i Norge av kakaobønner, kaffebønner, naturgummi, oljepalme og soya.

¹ [Totalkalkylen NIBIO](#)

² Landbruksdirektoratet. ØKS: Regnskaps-, anvisnings- og statistikkssystem for skogfond og tilskuddsordningene i skogbruket

2.4. Klima og miljømessige virkninger ved delvis eller hel innlemmelse

Målet med EUs avskogingsforordning er å sikre at visse produkter som konsumeres i EU ikke bidrar til avskoging eller skogforringelse over hele verden, som igjen leder til tap av biodiversitet. I tillegg har forordningen som mål å redusere klimagassutslippene.

De tre råvarekategoriene 'tre', 'kaffe', og 'gummi', og de avledede relevante produktene av disse råvarene, er alle omfattet av EØS-avtalen. For disse råvarekategoriene vil det derfor være de samme konsekvensene ved plassering på EU-markedet (inkl. Norge) og eksport ved hel og delvis innlemmelse av forordningen. For råvarekategorien 'kakao' er fire av de seks relevante produktene omfattet av EØS-avtalen, mens produktene kakaobønner og avfall (1801 og 1802) ikke er omfattet. Det er derimot så små mengder av disse to produktgruppene som plasseres på EU-markedet eller eksporteres til tredjeland av norske aktører, at forskjellen mellom hel og delvis innlemmelse for råvarekategorien 'kakao' er marginal.

For råvarekategorien 'storfe' er det kun hud- og skinnprodukter som er omfattet av EØS-avtalen. Det produseres og bearbeides mye hud- og skinnprodukter i Norge, som stort sett eksporteres til EU og tredjeland. Konsekvensene for aktørene som plasserer disse produktene på markedet eller eksporterer dem, vil være de samme ved hel og delvis innlemmelse av forordningen. Når det gjelder de andre relevante storfeproduktene, kjøtt og livdyr, er det forskjeller i konsekvensene ved hel og delvis innlemmelse. Det foregår en betydelig produksjon og omsetning av kjøtt og livdyr i Norge, i tillegg til eksport og import.

Hel innlemmelse vil kunne bidra til mindre avskoging enn delvis innlemmelse for råvarekategorien storfe. Stockholm Environment Institute³ har tilskrevet Norge et avskogingsareal på 16 km² i 2021 som følge av vår import av storfekjøtt og assosierte produkter, og et tilhørende klimagassutslipp på nesten 500 000 tonn CO₂. Dette er svært usikre anslag, men gir et bilde av potensialet for redusert avskoging og klimagassutslipp internasjonalt ved innlemmelse av forordningen. Norge importerer like mye kjøtt fra EU som fra tredjeland. Ved delvis innlemmelse vil Norge importere avskogingsfritt fra EU, men står fritt til å importere storfeprodukt fra avskoget areal fra tredjeland. Ettersom delvis innlemmelse innebærer at kjøttet vi importerer fra EU skal være avskogingsfritt, vil en del av reduksjonspotensialet tas ut allerede ved delvis innlemmelse. Ved hel innlemmelse skal i teorien all avskoging som følge av norsk import av råvarekategorien storfe opphøre.

Hel innlemmelse vil også ha betydning for klima- og miljøvirkninger i Norge. Størrelsen på klima- og miljøvirkningene i Norge ved en hel innlemmelse avhenger av i hvilken grad delvis innlemmelse påvirker uttaket av tømmer fra jordbruksarealet, som da ikke vil være lovlig å omsette. I tillegg vil det påvirkes av hvordan regelverket blir tolket med tanke på produksjon av gress på avskoging til foring av storfe, og i hvilken grad hud fra storfe skal kunne omsettes. Basert på tall for historisk avskoging til beiteformål og antatt andel til storfe, vil hel innlemmelse årlig kunne spare et skogsareal på mellom 6 og 11 km², og tilhørende klimagassutslipp på 150 000 – 300 000 tonn CO₂-ekvivalenter årlig. Tilsvarende anslag for avskoging til produksjon av fôr

³ Se Commodity Footprint referanse xxx

til storfe antyder 6 km² og 280 000 tonn CO₂-ekvivalenter per år. Les mer om disse anslagene i kapittel 3.1.4. Til sammenlikning er målet i Landbrukets klimaavtale med regjeringen å spare 5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter over en periode på 10 år (2021-2030).

Av de avledede relevante produktene av råvarekategorien «oljepalme», er en rekke av varenumrene ikke omfattet av EØS-avtalen. Her vil det også være forskjell i konsekvensene ved hel og delvis innlemmelse av forordningen. Når det gjelder klima- og miljøvirkningene for denne råvarekategorien, kan vi derimot ikke se stor forskjell ved hel og delvis innlemmelse av forordningen fordi det meste av oljepalme vi importerer kommer fra EU-land.

Det aller meste av importen av soya til Norge kommer fra tredjeland (91 prosent), og mye av importen inngår i kraftfôr. Soya som inngår i norsk kraftfôrproduksjon er ProTerra-sertifisert, noe som blant annet innebærer at den skal være avskogingsfri og sporbar. Siden det allerede er et system for tilsyn for soyaprodukter vil dette kunne bli videreført ved hel innlemmelse uten store ekstrakostnader for næringen og myndigheter. Vi vurderer også at det er liten forskjell i klima- og miljøvirkninger ved hel- og delvis innlemmelse på grunn av Pro-Terra-sertifiseringen som allerede er på plass.

Vi har ikke mulighet til å fange opp soya som inngår i blant annet kjeks, supper og soyamelk i datasettet. Vi kjenner heller ikke til hvor mye soya som blir importert som ikke er ProTerra-sertifisert. Dette kan ha betydning for vurderingen av klima- og miljøvirkningene, avhengig av mengden soya som er knyttet til avskoging som vi importerer. Delvisinnlemmelse vil ikke ramme noen av produkter i denne råvarekategorien, mens hel innlemmelse rammer samtlige produkt.

2.5. Næringsmessige konsekvenser ved hel eller delvis innlemmelse

Med næringsmessige konsekvenser mener vi forordningens generelle påvirkning på næringen og markedet. En innlemmelse av forordningen vil påvirke aktører i næringene som produserer, eksporterer og importerer relevante varer og produkter. Hvor mange aktører som påvirkes, avhenger av hel eller delvis innlemmelse. Aktører som produserer, eksporterer eller importerer relevante varer og produkter i strid med forordningen, vil ikke lenger kunne omsette disse varene og produktene. Aktørene må finne avskogingsfrie alternativer og en endring i produksjon eller omsetning kan blant annet føre til lavere produksjon og lønnsomhet.

Se nærmere redegjørelse av vår forståelse av begrepet næringsmessige konsekvenser i vedlegg 4.

2.5.1. Næringsmessige konsekvenser for foretak som importerer/eksporterer relevante varer

På overordnet nivå vil det for råvarekategoriene 'tre', kaffe' og 'gummi' vil det ved import eller eksport ikke være forskjell mellom hel eller delvis innlemmelse av avskogingsforordningen, da disse kategoriene er omfattet av EØS-avtalen. Råvarekategorien 'kakao' i avskogingsforordningen omfatter to varenummer (kakaobønner og avfall) som ikke er omfattet av EØS-avtalen, men

import og eksport er her så beskjedne at forskjellen mellom hel eller delvis innlemmelse er marginal.

For råvarekategorien «soya» er ingen av varenumrene som omfattes av forordningen, omfattet av EØS-avtalen. Dermed vil de relevante soya-produktene kun omfattes ved hel innlemmelse. Det aller meste av soyaimporten til Norge kommer fra tredjeland og inngår i kraftfôr. Disse produktene er ProTerra-sertifisert, noe som blant annet innebærer at den skal være avskogingsfri og sporbar. Siden det allerede er et system for tilsyn for soya-produkter, vil dette kunne bli videreført uten store ekstrakostnader for næringen og myndigheter.

Vi har lite informasjon om næringsmessige konsekvenser for råvarekategoriene kakao, kaffe, oljepalme, gummi og soya, hvor det ikke er noen landbruksproduksjon i Norge. Det betyr at vi ikke har god nok kunnskap om markedet råvarekategoriene blir omsatt i, eller i hvilken grad det er substitusjonsmuligheter til andre produkter som ikke inngår i avskogingsforordningen.

For å belyse næringsmessige konsekvenser av hel eller delvis innlemmelse av avskogingsforordningen er antall foretak som importerer og eksporterer varer av interesse. Da det er lite eller ingen forskjell mellom hel eller delvis innlemmelse for import og eksport av 'tre', kaffe, 'gummi' og kakao, vil forskjeller i antall foretak i det følgende derfor knyttet til råvarekategoriene 'storfe', 'oljepalme' og 'soya'.

Tolldata viser at det totalt er mellom 44 400 og 46 100 unike foretak (organisasjonsnummer) årlig, i perioden 2019 – 2023, som innførselsdeklarerer varer omfattet av en hel innlemmelse av avskogingsforordningen. Med utgangspunkt i samme tidsperiode vil en delvis innlemmelse omfatte et noe lavere antall bedrifter, mellom 44 200 og 45 800 per år. Dette utgjør en årlig forskjell på mindre enn 1 prosent mellom hel og delvis innlemmelse.

For eksporterte varer med norsk opprinnelse som vil bli berørt ved eventuell hel innlemmelse av avskogingsforordningen, ble disse i gjennomsnitt per år for perioden 2019-2023 eksportert av 7 283 unike foretak (unike organisasjonsnummer). Tilsvarende tall ved delvis innlemmelse var 7 197 foretak. Differansen i antall foretak som eksporterer varer omfattet av hel eller delvis innlemmelse av forordningen var dermed i gjennomsnitt 86 organisasjoner i året. 65-70 prosent av de berørte eksporterende foretakene eksporterer varer i råvarekategori 'tre'.

2.5.2. Næringsmessige konsekvenser for norsk landbruksproduksjon

Storfe og storfeproduksjon

For storfe er det kun hud- og skinnprodukter som er omfattet ved delvis innlemmelse. Per mars 2024 anslår vi at det, med tilbakevirkende kraft til 31. desember 2020, er etablert om lag 40 km² beite som er omfattet av forordningen. Det innebærer at anslagsvis 2,5 prosent av dagens innmarksbeite i drift kan være avskoget areal som vil omfattes av forordningen. Det er vanskelig å si hvor mye av dette arealet som brukes til storfebeite, men flere faktorer tyder på at særlig ammekuproduksjon er en av driverne til beitehogst.

Ved delvis innlemmelse kan disse arealene fortsatt benyttes til storfeproduksjon, men hud- og skinnproduktene herfra vil ikke kunne omsettes. Det vil gi tapte inntekter, økte kostnader til avfallshåndtering og en redusert avregningspris per kilo for produsenten på opp mot 5 prosent. Den landbruksmessige konsekvensen antas å være marginal på nasjonalt nivå.

Norske storfehuder er ettertraktet på verdensmarkedet ettersom de anses å være av svært høy kvalitet. En liten andel eksporteres til tredjeland, mens majoriteten går til EU og da særlig Italia, der hud- og skinnproduktene foredles og benyttes til blant annet vesker og bilinteriør. Samlet eksportverdi i perioden 2019–2023 var på om lag 1,2 mrd. kroner.

De to store hud og skinnprodusentene, Norilia og Fatland Hud og skinn, vil oppleve en viss reduksjon i salget, siden etterspørselen er større enn tilbudet. Norilia har presisert at redusert omsetning også vil gi andre utfordringer enn inntektstapet. Huder som ikke bearbeides til skinnprodukter, utvinnes til blant annet fett og proteiner. Denne prosessen gir lavere økonomisk fortjeneste, og dagens kapasitet (ved Biosirk) er svært begrenset. Det vil være mulig å grave ned hudene, men det krever betydelig oppfølging mht. lokale forskrifter og miljøkrav.

Ved hel innlemmelse vil ikke storfe som ikke er avskogingsfri kunne omsettes noe sted, verken levende, som kjøtt eller som hudprodukter. For enkelte produsenter som sliter med å omstille seg til avskogingsfri produksjon, vil driften i ytterste konsekvens måtte legges ned. Dette skiller seg fra delvis innlemmelse, der det er et alternativ å fortsette produksjonen på beitehogst, mot at inntektene fra hudverdien faller bort.

hel innlemmelse vil føre til en betydelig belastning for enkeltprodusenter i landbruksnæringen. Om lag 12 km² avskoges til beite⁴ hvert år, og vi antar at en betydelig andel av dette benyttes til storfe. Den andelen av årlig beitehogst som legges om til storfebeite vil forsvinne helt.

Ved hel innlemmelse vil levende dyr og kjøttprodukter av storfe som stammer fra avskoget område aldri nå det norske markedet, og heller ikke kunne eksporteres. Eksporten av disse produktene er betydelig lavere enn eksporten av hud- og skinnproduktene, med en samlet eksportverdi på om lag 67 mill. kroner (mot 1,2 mrd. kroner) i perioden 2019–2023. De næringsmessige konsekvensene for eksportørene blir dermed lavere, selv om vi ikke vet akkurat hvor stor del av eksporten som rammes ved hel innlemmelse.

For utdyping av næringsmessige konsekvenser for storfe, se kap. 3.

Norskprodusert tre- og tømmer

Alle varenummer under råvarekategori tre omfattes av avskogingsforordningen, uavhengig av hel eller delvis innlemmelse. Dermed vil det ikke være forskjeller i konsekvenser for råvaregruppe tre for disse to alternativene. For å synliggjøre konsekvenser ved eventuelle endringer for

4 Landsskogdata i perioden 2018-2022. Datasett fra Landsskogtakseringens database pr. 12. mars 2024

tømmer og treprodukter har vi sammenlignet dagens tømmerforordning med avskogingsforordningen. Se vedlegg 6.

Jordbruksarealene og norsk matproduksjon

Innføring av avskogingsforordningen vil i praksis gjøre etablering av nye jordbruksareal ved avskoging mindre aktuelt, da tømmeret ikke kan selges.

I perioden 2018-2022 ble det etablert 165 800 dekar med nye jordbruksarealer i Norge. Samla tap av jordbruksareal i samme periode var 62 100 dekar. Dette betyr at det har vært en netto økning av jordbruksarealet i perioden på 103 700 dekar⁵.

Av de etablerte jordbruksarealene i perioden var 121 700 dekar etablert ved avskoging. Når avskogingsforordningen ikke gjør det mulig å selge tømmer fra avskoga arealer til jordbruksformål må man anta at areal som avskoges til jordbruksformål blir vesentlig redusert. Dersom tapet av eksisterende jordbruksareal ikke reduseres vil en konsekvens av avskogingsforordningen bli at det samlede jordbruksarealet kan bli netto redusert.

Det er et mål om å øke selvforsyningsgraden i Norge og dermed øke matproduksjonen. Nydyrking og beiteetableringer bidrar til å nå dette målet. Når avskogingsforordningen i praksis kan sette en stopper for omdisponering fra skog til jordbruksformål kan forordningen komme i direkte motsetning til målsetninger knyttet til norsk jordbruksproduksjon.

2.6. Administrative konsekvenser ved delvis eller hel innlemmelse

Vi har gjort rede for vår forståelse og avgrensning av begrepet administrative konsekvenser i vedlegg 4.

2.6.1. Administrative konsekvenser for næring

Avskogingsforordningen fordeler virksomheter og forhandlere inn i kategorier etter deres størrelse: «SME» og «non-SME». SME-aktører er mikro, små og mellomstore aktører, og non-SME er store aktører. Alle virksomheter og forhandlere har forpliktelser etter forordningen, men av ulik grad avhengig av hvilken størrelse de har.

Alle virksomheter, både SME og non-SME, samt store forhandlere må som et utgangspunkt gjennomføre en aktsomhetsvurdering og sende inn en aktsomhetserklæring før de kan plassere et relevant produkt på markedet eller eksportere det, jf. artikkel 4 nr. 1 og 2. Med plassering på markedet er også import omfattet.

Aktsomhetsvurderingen skal bestå av tre trinn, jf. artikkel 8. Trinn én er informasjonsinnhenting av informasjonen som er nevnt i forordningens artikkel 9. Trinn to er en vurdering av risiko der

⁵ Landsskogdata i perioden 2018-2022. Datasett fra Landsskogtakseringens database pr. 12. mars 2024

aktørene skal vurdere om det er risiko for at de relevante produktene ikke oppfyller forordningens krav. Dersom det *ikke* kan konstateres at det er null eller ubetydelig risiko for at produktene ikke oppfyller kravene i forordningen, er *trinn tre* i aktsomhetsvurderingen å iverksette risikoreduserende tiltak.

For mikro, små og mellomstore forhandlere (SME-traders) er kravene enklere. SME-forhandlere plikter å innhente og oppbevare visse opplysninger om produktene de skal gjøre tilgjengelig på markedet. Informasjonen som skal innhentes er informasjon om forhandlernes leverandør, referansenumrene til produktenes aktsomhetserklæringer og informasjon om de som har kjøpt produktene av forhandlerne.

Disse kravene gjelder for alle virksomheter og forhandlere på tvers av råvaregruppene, og gjennomføringen av disse kravene vil medføre administrative konsekvenser for næringen. Det må etableres systemer for aktsomhetsvurderingene og systemene må driftes i tråd med forordningens krav. For virksomheter i Norge må det blant annet etableres systemer som kan registrere geolokasjon for produksjonen av de relevante produktene. For importører av varer må det etableres systemer som gjør det mulig å innhente tilstrekkelig informasjon fra opprinnelseslandene. EU har anslått en engangskostnad på mellom 5 000 og 90 000 EUR for å opprette et slikt aktsomhetsvurderingssystem⁶. Virksomheter og forhandlere må også gjøre relevante dokumenter tilgjengelig for myndighetene ved kontroll, og de vil kunne sanksjoneres, for eksempel i form av bøter, dersom det påvises brudd på forordningen.

Se nærmere detaljer om de administrative konsekvensene for næringen i vedlegg 4. Her gjennomgår blant annet mer om den tredelte aktsomhetsvurderingen som må gjennomføres, og eventuelle unntak fra denne.

Storfe

For storfe følger de administrative konsekvensene av delvis innlemmelse først og fremst av aktsomhetsvurderingen og aktsomhetserklæringen som må følge hud- og skinnproduktet.

Slakteriene er de virksomhetene som først plasserer relevante hud- og skinnprodukter på markedet, og det er de som må gjennomføre aktsomhetsvurderinger og sende inn aktsomhetserklæring. Dette vil også gjelde for neste aktør i verdikjeden som videreforedler produktet til andre relevante hud- og skinnprodukter. I Norge dreier dette seg kun om to aktører.

For virksomhetene vil det påløpe kostnader ved etablering og drift av et aktsomhetsvurderingssystem, som blant annet skal kunne spore opprinnelsen til hud- og skinnproduktene.

Ved en delvis innlemmelse av forordningen, vil ikke den enkelte storfeprodusent måtte gjennomføre aktsomhetsvurderinger eller sende inn aktsomhetserklæringer, ettersom storfeprodusenten ikke selv plasserer et hud- og skinnprodukt på markedet. Storfeprodusenten

⁶ Commission staff working document, Impact assessment, part 2/2

kan heller ikke sanksjoneres ved eventuelle brudd på forordningen. I praksis vil likevel den enkelte storfeprodusent pålegges en administrativ byrde hvis huden skal omsettes, fordi slakteriene vil være avhengig av informasjon om lokasjonene de aktuelle dyrene har beitet på.

Ved hel innlemmelse vil de administrative konsekvensene bli betydelig større for hele verdikjeden. Her vil det ikke være et alternativ å opprettholde produksjonen uten et system for sporing, slik at hver enkelt storfeprodusent er nødt til å tilpasse seg. I tillegg vil den administrative byrden oppstå på et tidligere nivå enn for hud- og skinnproduktene. Systemet for aktsomhet vil også måtte fortsette gjennom hele verdikjeden, helt til forbruker.

For eksporten er konsekvenser som kommer i tillegg ved hel innlemmelse altså at norske aktører vil være ansvarlige for eksport av *alle* relevante produkter i tråd med forordningen, både til EU-land og tredjeland. De må selv gjennomføre aktsomhetsvurderinger, og de vil kunne sanksjoneres dersom forordningen brytes.

For utdyping av administrative konsekvenser for storfe, se kap. 3.

2.6.2. Administrative konsekvenser for forvaltning

Direktoratene har vurdert ressursbehov for kompetente myndigheter med en forutsetning om at kontroll av råvarekategoriene følger sektoransvaret. Landbruksdirektoratet blir da ansvarlig myndighet for norskproduserte relevante varer og produkter innen råvarekategoriene storfe og tre. Miljødirektoratet blir ansvarlig myndighet for resterende råvarekategorier samt import av storfe og tømmer.

Kravene til ansvarlige myndigheter utløser ressursbehov i to faser: *forberedelser for gjennomføring* av forordningen og *gjennomføring* av forordningen etter ikrafttredelse.

Landbruksdirektoratet vurderer at forberedelse for gjennomføring vil kreve betydelige ressurser. Vi anslår fire årsverk frem til ikrafttredelse av forordningen for arbeidet med norskprodusert storfe og tre, i tillegg til kostnader ved etablering av nødvendige systemer.

Når det gjelder ressursbehov for gjennomføring av forordningen etter ikrafttredelse i Norge, vurderer Landbruksdirektoratet at ressursbehovet vil være svært forskjellig ved hel og delvis innlemmelse av forordningen:

Tabell 2-2 Anslått årsverk for Landbruksdirektoratet per råvaregruppe ved hel eller delvis innlemmelse for gjennomføring etter ikrafttredelse av forordningen

	Delvis innlemmelse	Hel innlemmelse
Storfe	0,02 – 0,04	8 – 16
Tre	8 – 16	8 – 16
Totalt	8,02 – 16,04	16 – 32

Miljødirektoratet har tatt utgangspunkt i deloppdrag 1. Vi har i dette oppdraget oppdatert totalt estimert antall årsverk til 9,3 gitt dagens ansvarsdeling etter tømmerforordningen. Vi estimerer behov for omkring 11 årsverk dersom ansvarsområdet blir utvidet med nye råvarekategorier.

For nærmere redegjørelse av ressursbehov for ansvarlige myndigheter, se kapittel 11.

2.7. Konkurransemessige konsekvenser ved delvis eller hel innlemmelse

Innlemmelsen av forordningen i norsk rett pålegger norske aktører de samme kravene som aktørene på EU-markedet, noe som antas å skape like konkurransevilkår og minimere urettferdig konkurranse fra produkter knyttet til avskoging. Til tross for at forordningen kan påvirke prisen på noen varer, forventes det at aktørene vil dra nytte av de like konkurransevilkårene som oppstår. De fleste bedrifter og bransjeorganisasjoner i EU ønsker forordningen velkommen, da den sikrer like krav for alle konkurrenter.

For norske bedrifter, uavhengig av størrelse, antar vi at det ikke vil være betydelig forskjell i konkurransevilkår som følge av forordningen. Imidlertid kan små og nyetablerte aktører rammes i større grad som følge av at de mangler stordriftsfordeler. Et forenklet system for aktsomhet gitt til selskaper klassifisert som SME⁷, kan bidra til å utjevne denne ulempen.

Når det gjelder konkurransefortrinn og ulemper mot andre land, vil delvis innlemmelse av forordningen kunne gi norske aktører fordeler ved import av visse produkter, mens det kan være ulemper ved eksport av relevante produkter til EU. Hel innlemmelse kan derimot gi et konkurransefortrinn for norsk produksjon sammenlignet med import fra tredjeland.

For utdyping av konkurransemessige konsekvenser, se kapittel 12.

⁷ «Small and medium-sized enterprises», se definisjon figur X

3 Vurdering av konsekvenser – råvarekategori 'Storfe'

De fleste av de relevante storfeproduktene som omfattes av forordningen er ikke omfattet av EØS-avtalen, jf. EØS-avtalen artikkel 8 nr. 3. Hud- og skinnprodukter av storfe er derimot omfattet, jf. artikkel 8 nr. 3 bokstav a, jf. EØS-avtalens protokoll 3. Når vi vurderer delvis innlemmelse av avskogingsforordningen, er det dermed disse produktene vi tar for oss.

Hel innlemmelse av avskogingsforordningen innebærer at plassering på markedet eller eksport av *alle* storfeprodukter i avskogingsforordningen, også de som ikke er omfattet av EØS-avtalen, må skje i henhold til forordningens krav. Det som kommer i tillegg til hud og skinnproduktene, er levende storfe og kjøtt av storfe.

3.1 Overordnet vurdering av hel eller delvis innlemmelse

For aktørene som plasserer hud- og skinnprodukter på markedet eller eksporterer disse, vil konsekvensene være de samme ved hel og delvis innlemmelse av forordningen. Det foregår en betydelig produksjon og omsetning av kjøtt og livdyr i Norge, i tillegg til eksport og import. For disse produktene vil hel innlemmelse av forordningen føre til større administrative konsekvenser enn ved delvis innlemmelse, blant annet knyttet til system for aktsomhet, kontroll og sanksjonering. De næringsmessige konsekvensene blir også større blant annet i form av redusert produksjonsareal, men vil bli mest merkbare for enkelte produsenter.

Klima- og miljøvirkningene vil være større ved hel innlemmelse enn delvis innlemmelse for produktkategorien storfe. Norge importerer like mye kjøtt fra EU som utenfor EU. Ved delvis innlemmelse vil Norge importere avskogingsfritt fra EU, men står fritt til å importere storfeprodukt fra avskoget areal fra tredjeland. Hel innlemmelse vil også ha betydning for klima- og miljøvirkninger i Norge.

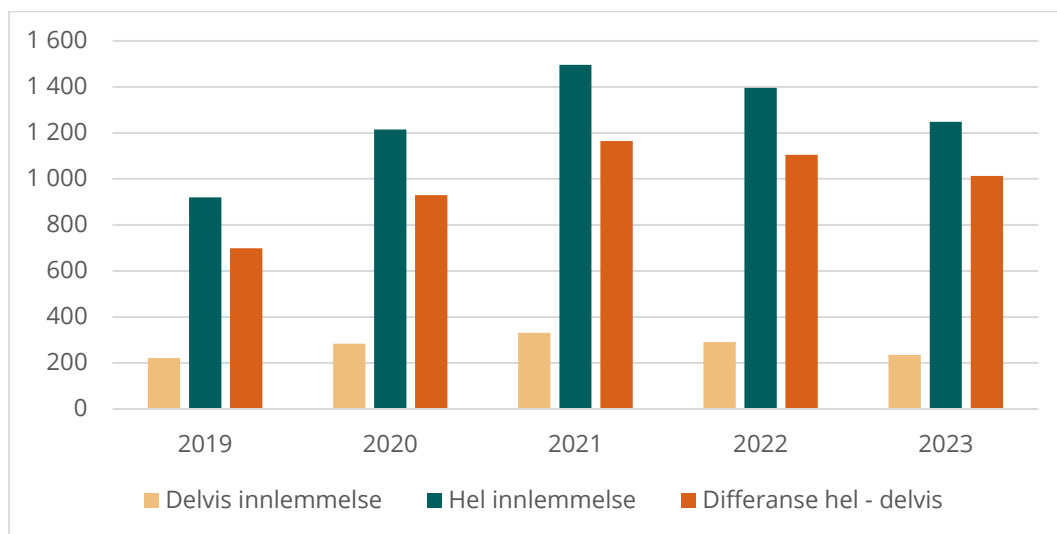
Videre i dette kapittelet vurderer vi norsk produksjon og eksport samlet, og import for seg.

3.1.1 Kartlegging av dagens situasjon, utvikling 2019 – 2023

Import

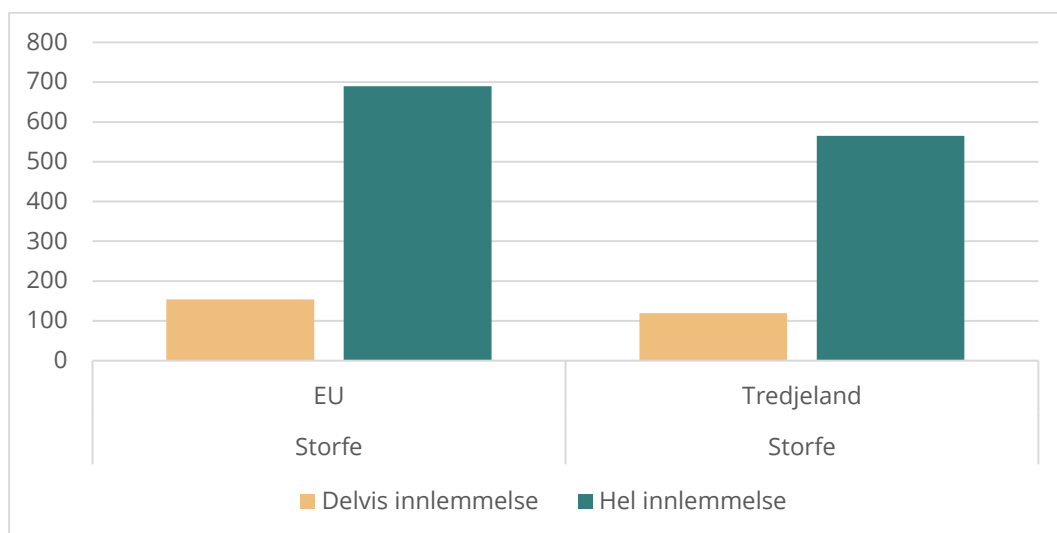
For perioden 2019 – 2023 ble det samlet innførselsdeklarerert varer i råvarekategorien 'storfe' til en statistisk verdi i underkant av 6,3 milliarder kroner, se figur 3-1 for fordeling per år. Dette utgjør 2,2 % av den samlede årlige statistiske verdien for alle syv råvarekategorier, ved hel innlemmelse.

Ved å anta delvis innlemmelse, ville den samlede statistiske verdien utgjøre 1,4 milliarder kroner i perioden 2019 – 2023. Forskjellen på delvis og hel innlemmelse med utgangspunkt i tolldata utgjør dermed 4,9 milliarder kroner.



Figur 3-1 Råvarekategori 'storfe', utvikling i statistisk verdi i million kroner ved innførsel, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

Innførselsdeklarererte produkter i råvarekategorien 'storfe' målt i gjennomsnittlig årlig statistiske verdi er relativt lik mellom EU og tredjeland, både ved delvis og hel innlemmelse. Mellom 55–56 % av innførselen i råvarekategorien 'storfe' innføres til Norge fra eksportland i EU, mens 44–45 % innføres til Norge fra tredjeland, se fig 3-2.



Figur 3-2 Råvarekategori 'storfe', gjennomsnittlig årlig statistisk verdi import i million kroner, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

De tre største eksportlandene i EU målt i gjennomsnittlig årlig statistisk verdi for årene 2019 - 2023, er Tyskland (321 MNOK), Italia (99 MNOK) og Sverige (90 MNOK). Tilsvarende er de tre største eksportland i tredjeland henholdsvis Namibia (197 MNOK), Brasil (119 MNOK) og

Botswana (110 MNOK). For samlet oversikt over eksportland sortert etter statistisk verdi, se vedlegg 7 for tredjeland og 8 for EU.

Produksjon i Norge og eksport

Produksjonen av storfekjøtt har vært økende de siste 10 årene, men har nå stabilisert seg på om lag 90 000 tonn årlig, fordelt på et årlig slakteantall på mellom 280 000 og 320 000 dyr.

Produksjonsverdien av kjøttet lå på om lag 5,7 milliarder kroner i 2023⁸. Storfekjøtt produseres både gjennom kombinasjonsdrift med melkeproduksjon, og som spesialisert kjøttproduksjon fra ammeku. Det finnes om lag 12 000 foretak registrert med leveranser av storfe til slakteri.

Delvis innlemmelse

I utgangspunktet kan alle hudene fra de om lag 300 000 dyrene omsettes, og dette utgjør en viktig del av verdikjeden. Den norske produksjonen av hud og skinn foregår i hovedsak ved Norturas datterselskap, Norilia, og hos Fatland Hud og skinn. Begge produsentene er avtagere av restprodukter fra sine konserners slaktevirksomhet. Norilia kjøper i tillegg skinn fra mindre slakterier. Fatland og Norilia omsetter henholdsvis om lag 50 000 og 260 000 norske storfehuder årlig. Det vil si at majoriteten av norske storfehuder i dag går til videre bearbeiding.

I dag er det kun ved Granberg Garveri⁹ det foregår videreforedling til garvede hud- og skinnprodukter, men produksjonen er ikke i industriell skala for storfe. Garving av skinn er en kapital- og kostnadsintensiv produksjon, som gjør det vanskelig å drive bærekraftig i Norge fordi produksjonen blir for liten.

Norilia og Fatland har informert om at omsetningen av hudene har stor betydning for økonomien i verdikjeden. Økonomiske insentiver til å levere dyr med høy hudkvalitet er viktig for å bidra til bedre hygiene, mattrygghet, og effektiv slakting. Samtidig bidrar verdien av huden til at slakteriene får dekket kostnader for slaktearbeidet, med et biprodukt som ellers ville utgjort en kostnad som avfall. Noe av den verdiskapingen som oppstår, passerer bakover i verdikjeden gjennom høyere avregningspriser til produsent.

Innspill fra markedsaktører tilsier at videresalgsværdien av storfehud kan variere mellom kr ■■■ og ■■■ per enhet, men at den vanligvis ligger på om lag kr ■■■. Videre estimeres det at inntektene for hudproduksjonen direkte bidrar til en økt avregningspris på minimum kr ■ per kg.

Når det gjelder eksport av storfeprodukter, er det tre posisjoner i tolltariffen som er omfattet både av forordningen og EØS-avtalen; 4101, 4104 og 4107. Det er imidlertid kun på 4101 det er registrert noen eksport fra Norge de siste fem årene.

Posisjonene 4104 og 4107 dekker garvede huder og skinn, samt videre bearbeidet lær. Som beskrevet over foregår det i liten grad videreforedling i Norge. Det forklarer hvorfor det ikke er noen eksport på disse posisjonene.

⁸ [Totalkalkylen NIBIO](#)

⁹ <https://www.granberggarveri.no/om-oss>

Eksporten på posisjon 4101 dekker *Rå huder og skinn av storfe (herunder bøfler) eller dyr av hesteslekten (ferske eller saltede, tørkede, kalkede, piklete eller preserverte på annen måte, men ikke garvede, pergamentbehandlede eller videre beredte), også avhårede eller spaltede.*

Tabell 3-1 Hud- og skinnprodukter av storfe og hest - varenumre med registrert eksport 2019-2023.

Varenummer	Betegnelse i tolltariffen
4101 2000	Rå hele huder og skinn, ikke spaltede, av storfe el hesteslekten, tørrvekt pr stk max 8 kg, tørrsaltet max 10 kg, fersk, våtsaltet/annen preservert tilstand max 16 kg
4101 5000	Hele huder og skinn av storfe el hesteslekten, av vekt over 16 kg
4101 9000	Rå huder og skinn av storfe og hesteslekten, heru ryggstrimler, kjernestykker og buksider, i.e.n.

Varenumrene dekker altså både storfe og hesteslekten, mens det kun er produkter av storfe som er omfattet av forordningen. Dermed klarer vi ikke helt å isolere eksporten av de produktene som er relevante for oppdraget. Nortura oppgir imidlertid at de ikke lengre slakter hest på sine anlegg, og at det er et lavt volum av hester som totalt slaktes i Norge. Dermed kan vi anta at storfeskinns utgjør det aller meste av eksportvolumet.

Tallene i tabellene under viser årlig eksport til hhv. EU og tredjeland. Eksportmengder lavere enn 500 kg er rundet ned til 0. Tallene viser at eksporten av hud- og skinnprodukter til tredjeland er svært lav sammenliknet med eksporten til EU.

Tredjeland omfatter andre I-land, andre U-land og null toll-land. For disse er det nærmere presisert hvilke mottakerland som er de største og hvor mye de mottar.

Tabell 3-2 Eksport av hud- og skinnprodukter av storfe og hest til EU. Tonn, avrundet. Kilde: SSBs handelsstatistikk.

Varenummer	2019	2020	2021	2022	2023
4101 2000	60	130	130	20	150
4101 5000	11 320	11 270	12 350	12 860	15 010
4101 9000	-	-	-	-	-
Totalt	11 380	11 400	12 480	12 880	15 160

Tabell 3-3 Eksport av hud- og skinnprodukter av storfe og hest til tredjeland. Tonn, avrundet. Kilde: SSBs handelsstatistikk.

Varenummer	2019	2020	2021	2022	2023	Største mottakerland
4101 2000	70	60	150	30	-	Kina, India
4101 5000	300	1 160	590	-	750	Kina, India, De Forente Arabiske Emirater

4101 9000	540	210	830	690	10	Ghana, De Forente Arabiske Emirater Indonesia, Togo
Totalt	910	1 430	1 570	720	760	

Tabell 3-4 viser de ti tredjelandene som mottok de største eksportmengdene av hud- og storfeskinn, totalt for perioden 2019-2023.

Tabell 3-4 Eksport av hud- og skinnprodukter av storfe og hest til tredjeland 2019-2023. Ti største mottakerland, sortert etter eksportverdi. Mill. kr. og tonn, avrundet. Kilde: SSBs handelsstatistikk.

Mottakerland	Eksportverdi, mill. kr.	Eksportmengde, tonn.
Kina	30,4	1 770
India	12,2	810
De Forente Arabiske Emirater	3,9	950
Ghana	3,4	990
Togo	1,8	450
Indonesia	0,8	260
Hongkong, Kina	0,7	50
Tyrkia	0,5	50
Saudi-Arabia	0,2	50
Island	0,2	<10

Norske storfehuder er ettertraktet på verdensmarkedet ettersom de anses å være av svært høy kvalitet. Et langvarig forbud mot piggråd, lite hudsykdommer og høye krav til hygiene og stell er de viktigste grunnene til at norske storfehuder er ettertraktet til blant annet produksjon av vesker og bilinteriør. Dette illustreres også i eksporttallene gjengitt i tabellene ovenfor. Det er en liten andel av mengdene som eksporteres til tredjeland. Majoriteten av kundebasen til eksportørene ligger i Italia, hvor det er utbredt industri med foredling til hud- og skinnprodukter.

Hel innlemmelse

I tillegg til en årlig kjøttproduksjon på rundt 90 000 tonn, foregår det en betydelig nasjonal handel med storfe som livdyr, som vil omfattes ved hel innlemmelse. Livdyrene omsettes enten som avlsdyr eller fødingsdyr. Fagpersoner i Animalia anslår at omsetningen av levende storfe ligger på om lag 100 000 dyr i året.

Når det gjelder kjøttproduksjonen er produsentene, på samme måte som i verdikjeden for hud, koblet til hvert sitt slakteri, men verdikjeden for kjøtt er betydelig større nasjonalt. Verdikjeden

for kjøtt følger prosessen illustrert i figur 3-3, og skiller seg spesielt fra hud- og skinnmarkedet ved at det finnes et stort foredlings- og detaljistnivå.



Figur 3-3 Verdikjeden for storfekjøtt

På slakterileddet er det samvirket Nortura som er den desidert største mottakeren av storfe, med 67 prosent av slakteandelen i 2023. Videre finner vi Fatland som slaktet i underkant av 14 prosent. I tillegg til disse var det 19 mindre slakteriaktører som også var registrert med slakt i 2023. De aller minste aktørene mottok under 5 000 kg i 2023, og er dermed svært små sammenlignet med resten.

Tabell 3-5 viser betegnelsene på de storfeproduktene som er omfattet av forordningen ved hel innlemmelse, og som det er registrert eksport av de siste fem årene. Posisjonene merket grønt er de som kommer i tillegg ved hel innlemmelse.

Tabell 3-5 Storfeprodukter omfattet av EUDR – posisjoner i tolltariffen med registrert eksport 2019-2023.

Posisjon / underposisjon	Betegnelse i tolltariffen
0102 21	Storfe, levende. Til avl.
0102 29	Storfe, levende. Andre.
0201	Kjøtt av storfe, ferskt eller kjølt.
0202	Kjøtt av storfe, fryst.
0206 10	Spiselig slakteavfall av storfe, ferskt eller kjølt.
0206 22	Spiselig slakteavfall av storfe, fryst. Lever.
0206 29	Spiselig slakteavfall av storfe, fryst. Annet.
1602 50	Annet tilberedt eller konservert kjøtt, flesk, slakteavfall eller blod av storfe: - kjøttboller av vekt høyst 25 gram, diameter høyst 3 cm og inneholdende høyst 18 % fett - ellers
4101	Rå huder og skinn av storfe (herunder bøfler) eller dyr av hesteslekten (ferske eller saltede, tørkede, kalkede, piklede eller preserverte på annen måte, men ikke garvede, pergamentbehandlede eller videre beredte), også avhårede eller spaltede.

Tabellene 3-6 og 3-7 viser eksporten fra Norge de siste fem år, fordelt på hhv. EU-markedet og tredjeland. Eksportmengdene er oppgitt på posisjonsnivå i tolltariffen. For tredjeland er det nærmere presisert hvilke mottakerland som er de største og hvor mye de mottar.

For enkelte posisjoner er det kun utvalgte underposisjoner som er omfattet av avskogingsforordningen. Disse er presisert i tabellen (sifrene fem og seks). Prefikset 'ex' betyr *ekstrakter av eller deler av kapittel, posisjon eller varenummer*.

For helhetens skyld har vi også tatt med hud- og skinnproduktene under posisjon 4101 i tabellene.

Eksportmengder lavere enn 5 tonn er rundet ned til 0.

Tabell 3-6 Eksport av storfeprodukter til EU. Tonn, avrundet. Kilde: SSBs handelsstatistikk.

Posisjon	2019	2020	2021	2022	2023
0102 21	-	-	10	-	-
0102 29	-	-	-	-	10
ex 0201	-	-	10	-	-
ex 0202	50	20	60	70	-
ex 0206 10	-	-	-	-	-
ex 0206 22	-	-	20	-	-
ex 0206 29	-	250	540	510	650
ex 1602 50	30	20	20	70	30
Sum	80	290	660	650	690
ex 4101	11 380	11 400	12 480	12 880	15 160
Alle storfeprod.	11 460	11 690	13 140	13 530	15 850

Hvis vi ser bort ifra hud- og skinnproduktene, er det kun eksport av fryst spiselig slakteavfall av storfe som er av et visst kvantum til EU. Ellers er det noe eksport av fryst storfekjøtt og bearbejdede produkter som kjøttboller. Den øvrige eksporten av storfeprodukter til EU er per i dag neglisjerbar. Årsaken til den lave eksporten av kjøttprodukter er dels at Norge ikke produserer mer enn det innenlandske forbruket, og dels at prisen på norsk kjøtt ikke er konkurransedyktig på verdensmarkedet.

Landene i høyre kolonne er de tredjelandene som mottar brorparten av det eksporterte kvantumet. Eksportmengder lavere enn 5 tonn er rundet ned til 0.

Tabell 3-7 Eksport av storfeprodukter til tredjeland. Tonn, avrundet. Kilde: SSBs handelsstatistikk.

Posisjon	2019	2020	2021	2022	2023	Største mottakerland
0102 21	-	-	-	-	-	Storbritannia
0102 29	-	-	-	-	-	
ex 0201	-	-	-	-	-	Storbritannia
ex 0202	10	-	-	-	-	Uruguay
ex 0206 10	-	-	-	-	-	
ex 0206 22	40	100	90	60	20	Ukraina, Ghana
ex 0206 29	430	360	170	240	250	Ghana, Ukraina, Hong Kong, Japan
ex 1602 50	-	-	-	-	-	Færøyene
Sum	480	460	260	300	270	
ex 4101	910	1 430	1 570	720	760	Kina, India, De Forente Arabiske Emirater, Tyrkia
Alle storfeprod.	1 390	1 890	1 830	1 020	1 030	

Tallene viser at eksporten av storfeprodukter til tredjeland er svært lav sammenliknet med eksporten til EU. Utenom hud og skinn er det kun eksporten av fryst spiselig slakteavfall av storfe, unntatt lever og tunge, (02.06.29) som er av et visst kvantum. Utover dette er det også et visst eksportkvantum av fryst lever av storfe (02.06.22).

Tabellen under viser de ti tredjelandene som mottok de største eksportmengdene av alle omfattede storfeprodukter, totalt for perioden 2019-2023.

Tabell 3-8 Eksport av storfeprodukter til tredjeland 2019-2023. Ti største mottakerland, sortert etter eksportverdi. Mill. kr. og tonn, avrundet. Kilde: SSBs handelsstatistikk.

Mottakerland	Eksportverdi, mill. kr.	Eksportmengde, tonn.
Kina	30,4	1 770
India	12,2	810
Ghana	9,1	1 640
Hongkong, Kina	4,2	350

De Forente Arabiske Emirater	3,9	950
Japan	3,3	60
Ukraina	3,2	520
Togo	1,8	450
Uruguay	1,1	10
Færøyene	1,0	10

3.1.2 Næringsmessige konsekvenser

Import

Tolldata for femårsperioden 2019-2023 viser at det er mellom 419 og 498 unike foretak (organisasjonsnummer) som årlig innførselsdeklarerer produkter i råvarekategori 'storfe'. Med utgangspunkt i samme tidsperiode vil en delvis innlemmelse omfatte et noe lavere antall foretak, mellom 287 og 344 per år, da enkelte produkter som ikke omfattes av EØS-avtalen ikke gjøres gjenstand for regulering under avskogingsforordningen.

Tilsvarende tall for unike virksomheter som årlig utførselsdeklarerer 'storfe' er mellom 91 og 104 (gitt hel innlemmelse) og mellom 36 og 41 (gitt delvis innlemmelse).

Produksjon i Norge og eksport

Delvis innlemmelse

Tall fra Landsskogtakseringen viser at det i den siste 5-årsperioden var årlig avskoging til etablering av innmarksbeite (for alle dyreslag) på 12,1 km². Med tilbakevirkende kraft til 31. desember 2020, kan vi anslå at det er etablert om lag 40 km² beite per mars 2024, som er omfattet av forordningen. Til sammenligning viser tall fra søknader om produksjonstilskudd at det i 2023 var 1 560 km² innmarksbeite i drift. Det vil si at av dagens innmarksbeite i drift, består maksimalt 2,5 prosent av avskogede arealer som vil omfattes av forordningen.

Utover at det foregår en viss avskoging til beiteformål, er det vanskelig å si hvor mye av arealet som brukes til storfebeite. Likevel ser vi at det er flere faktorer som tyder på at særlig ammekuproduksjon er en betydelig driver til beitehogst. For eksempel kan krav om minimum 8 ukers beite i løpet av sommerhalvåret¹⁰, være en driver for at det avskoges til beiter i nærheten av driftsbygninger. Dermed kan vi anta at en betydelig andel av de 12 km² utgjør storfebeite. Samtidig er dette et bruttotall, og det reelle omfattede arealet vil være lavere fordi en del av arealet benyttes til andre dyreslag eller har allerede gått ut av drift.

¹⁰ Jf. forskrift om hold av storfe § 10.

Ved delvis innlemmelse vil de nevnte arealene fremdeles kunne benyttes til storfeproduksjon, men hud- og skinnproduktene vil ikke kunne omsettes dersom avskogingen skjedde etter 2020. For at storfehudene skal kunne omsettes samtidig som arealet forblir i drift, må det legges om til beite for andre dyreslag eller planteproduksjon. Grovfôret som eventuelt dyrkes på arealene vil sannsynligvis kunne benyttes til storfeproduksjon uten konsekvenser¹¹.

Arealene vil i et slikt scenario kunne benyttes til jordbruksproduksjon, men enkelte produsenter kan bli negativt påvirket. Det er ikke uten videre enkelt å legge om til produksjon av andre dyreslag på små og oppstykkede arealer. Det er i mange tilfeller heller ikke økonomisk bærekraftig å legge om beitearealer til dyrket mark som er maskinelt høstbar.

Avhengig av hvor stor andel av storfeproduksjonen som har bidratt til avskoging, vil delvis innlemmelse resultere i et visst inntektstap. Tapte inntekt og økte kostnader for avfallshåndtering av hudene vil kunne gi utslag i redusert avregningspris til den enkelte produsent. For Norturas produsenter vil det kunne gi utslag i redusert utbytte fremfor lavere avregningspris, men vil likevel utgjøre et økonomisk tap på produsentnivå.

Landbruksdirektorat forutsetter at maksimalt kr 3 per kg kan falle bort fra avregningsprisen dersom ett enkelt storfe sin hud ikke lar seg omsette. Avregningsprisen på ung okse klasse O, 250 til 325 kg, var i februar 2024 på kr 55,81 per kg. Dersom en hudverdi på kr 3 per kg er korrekt, betyr det et bortfall opp mot 5 prosent av avregningsprisen per kg. I praksis kan dette tapet fordeles på alle produsentene gjennom redusert biproduktverdi, noe som sannsynligvis ikke vil utgjøre en betydelig andel for enkeltprodusenten. Alternativt kan det gjennomføres et trekk for hver enkelt produsent som ikke har avskogingsfri produksjon. En slik løsning vil utgjøre en betydelig inntektsreduksjon for en enkelt produsent. Samtidig vil dette gi et vesentlig større insentiv for hver enkelt produsent til å sikre avskogingsfri produksjon.

Den landbruksmessige konsekvensen av inntektstapet antas å være marginal i en nasjonal sammenheng. Det forutsettes først og fremst at det er snakk om en liten andel av storfehudene som ikke vil kunne omsettes. Det vurderes videre at en tilpasning til regelverket gjennom bruk av annet beite eller planteproduksjon er oppnåelig i mange tilfeller. Hvis produsenter ikke kan tilpasse seg produksjon uten det avskogede arealet, vil de rammes gjennom tapte biproduktverdi som kan oppleves betydelig for en enkeltprodusent. Samtidig vil verdien av kjøtt og annen biproduktverdi fremdeles være den samme. Denne utgjør i dag mellom 95 og 98 prosent av råvareverdien for bonden.

I tillegg til storfeprodusentene, vil slakteriene og Norilia og Fatland hud og skinn få en reduksjon i omsettbare storfehud. Etterspørselen etter norske storfehud er foreløpig større enn tilbudet. En reduksjon i tilførselen som følge av at enkelte av hudene ikke er avskogingsfrie, vil derfor resultere i redusert salg.

¹¹ Se kapittel 1.3 om definisjoner og avgrensning av oppdraget.

Norilia har i dialog med Landbruksdirektoratet også uttrykt at redusert omsetning vil føre med seg betydelige utfordringer utover selve inntektstapet, blant annet gjennom håndtering av hudene ved Biosirk. De hudene som i dag ikke bearbeides til skinnprodukter, utvinnes til fett, proteiner og kollagen. Denne prosessen gir lavere økonomisk fortjeneste, og dagens kapasitet er svært begrenset. Norilia påpeker at det vil være mulig å grave ned hudene, noe som praktiseres i mange land, men dette er en metode som krever betydelig oppfølging mht. lokale forskrifter og miljøkrav.

Siden vi ikke kjenner omfanget av norskproduserte hud- og skinnprodukter som vil rammes ved delvis innlemmelse, vet vi heller ikke hvor mye av eksporten som rammes. I tillegg skiller ikke varenumrene i tolltariffen mellom hud- og skinnprodukter fra hhv. storfe og hesteslekten, jf. kartlegging av eksporten i delkapittel 3.1.1, selv om vi vet at storfe utgjør mesteparten av eksportvolumet.

Det vi imidlertid kan si er at andelen storfehud som ikke vil kunne omsettes eller eksporteres ved delvis innlemmelse, er ganske liten, jf. redegjørelsen over.

Selv om storfekjøtt og levende dyr ikke er omfattet ved delvis innlemmelse, vil det være noen konsekvenser for disse produktene også. Årsaken er at det ikke vil være mulig for importører i EU å kjøpe storfe, levende eller slaktet, fra Norge hvis ikke produktet er avskogingsfritt. Dette vil norske aktører kunne komme rundt dersom de kun eksporterer storfekjøtt til tredjeland, dvs. land utenfor EU. I så fall vil det påløpe kostnader knyttet til å finne nye markeder, eksportørene får kanskje ikke de samme prisene i disse markedene osv.

Hel innlemmelse

Ved hel innlemmelse vil ikke storfe som ikke er avskogingsfrie kunne omsettes noe sted, verken levende, som kjøtt eller som hudprodukter. Dersom enkelte produsenter ikke kan tilpasse seg til en avskogingsfri produksjon, vil det derfor ikke være mulig å opprettholde driften etter innlemmelse i forordningen. Dette skiller seg fra delvis innlemmelse hvor det er et alternativ å fortsette produksjonen på beitehogst, mot at inntektene fra hudverdien faller bort.

Full innlemmelse vil føre til en betydelig belastning for enkeltprodusenter i landbruksnæringen. Andelen av den årlige beitehogsten som legges om til storfebeite vil forsvinne helt etter innlemmelse. I tillegg vil de akkumulerte arealene fra 31. desember 2020 måtte legges om til annen produksjon. Dette fører til en reduksjon i tilgjengelig areal til storfebeite, i tillegg til at det blir vanskeligere å etablere eller utvide produksjonen. Etablering av nye storfebeiter vil fortsatt være mulig, men vil måtte gjennomføres ved å ta i bruk av utmarksbeiter eller innmarksbeiter som i dag er utrangerte eller blir benyttet av for eksempel småfe.

Hel innlemmelse kan i ytterste konsekvens føre til at enkelte produsenter må legge ned hele sin storfeproduksjon, fordi det ikke finnes et alternativ til beite. Dette gir – i likhet med delvis innlemmelse – først og fremst svært store konsekvenser for den enkelte produsent som rammes.

Samtidig er det for de aller fleste storfeprodusenter tilpasningsmuligheter i form av utmarksbeite, jordleie, endret bruk av eksisterende arealer og økt kjøp av fôr.

Det antas at totalmarkedet vil kunne opprettholdes gjennom tilpasning til bruk av andre arealer. Dersom tilpasning vil påvirke norsk totalproduksjon negativt, er slakteri- og foredlingsleddet godt tilpasset til å erstatte produksjon med suppleringsimport.

I tråd med omtalen over vil hel innlemmelse føre til at også all eksport av storfeprodukter må gjøres etter kravene i forordningen. For norske eksportører innebærer dette at ingen deler av kua kan selges – verken til EU-markedet eller til tredjeland – dersom produktene stammer fra avskoging.

For eksporten er altså differansen mellom hel og delvis innlemmelse at norske aktører vil være ansvarlige for at eksport av levende storfe og kjøtt av storfe (i tillegg til eksporten av skinn av storfe) skjer i tråd med forordningen.

Næringsmessige konsekvenser for eksport av kjøttprodukter følger av konsekvensene for norsk produksjon, som beskrevet over. Ved hel innlemmelse vil de produktene som stammer fra avskoget område aldri nå det norske markedet og derfor heller ikke kunne eksporteres. Produksjon av storfekjøtt fra avskogede områder vil dermed opphøre.

Alternativ avsetning av kjøttproduktene som rammes og ev. omstillingskostnader knyttet til dette blir ikke noe tema, siden all plassering på markedet blir forbudt.

Tabellen under viser eksporten av storfekjøtt (omfattede varegrupper) de siste fem årene, til hhv. EU og tredjeland:

Tabell 3-9 Eksport av levende storfe og kjøtt av storfe 2019-2023. Mill. kr. og tonn, avrundet. Kilde: SSBs handelsstatistikk.

	Eksportverdi, mill. kr.	Eksportmengde, tonn.
Storfekjøtt til tredjeland	20	1 790
Storfekjøtt til EU	50	2 350
Totalt	70	4 140

Størstedelen av denne eksporten går altså til EU-markedet. Målt i kroner utgjør eksporten til tredjeland under 30 prosent, mens den utgjør litt over 40 prosent målt i kilo. Sammenliknet med eksporten av hud- og skinnprodukter fra Norge er eksporten av kjøttprodukter svært lav.

Så selv om vi ikke vet akkurat hvor mye av denne eksporten som stammer fra avskoget område, vil bortfallet av produkter være relativt lavt.

Ved hel innlemmelse kan eksport av avskogingsfritt kjøtt og levende dyr fortsette som før, men eksportørene må ha en aktsomhetserklæring. Dette omtales under administrative konsekvenser i neste punkt.

3.1.3 Administrative konsekvenser

Når vi her snakker om administrative konsekvenser, er det de administrative konsekvensene for næringen det siktes til. Administrative konsekvenser for ansvarlige myndigheter beskrives i kapittel 11.

Norsk produksjon og eksport

Delvis innlemmelse

En delvis innlemmelse av forordningen vil ha administrative konsekvenser for flere av aktørene i verdikjeden, først og fremst som følge av aktsomhetsvurderingen og aktsomhetserklæringen som må følge produktet.

Slakteriet er den virksomheten som først plasserer storfekudene på markedet, og må dermed gjennomføre aktsomhetsvurderingen og sende inn aktsomhetserklæringen. I praksis vil det likevel pålegges den enkelte storfeprodusent en administrativ byrde, fordi slakteriene vil være avhengig av informasjon om hvor de aktuelle dyrene har beitet. Storfeprodusenten vil derimot ikke måtte gjennomføre en aktsomhetsvurdering, ettersom den ikke plasserer et hud- og skinnprodukt på markedet. Produsenten vil heller ikke være ansvarlig etter forordningen, og kan for eksempel ikke sanksjoneres ved brudd på forordningen.

Videre i verdikjeden er det stort sett snakk om to aktører som videreforedler og selger huder og skinn av storfe. Dette er betydelige aktører i norsk målestokk, og de fremstår som rigget for å omstille seg til et system for aktsomhetsvurderinger.

Fordi forordningen også stiller krav til at varer som eksporteres skal være avskogingsfrie, vil det være samme krav til aktsomhetsvurderinger ved eksport av storfeskinn til tredjeland som det er til salg på EU-markedet.

Dermed blir det krav til sporbarhet og aktsomhetserklæringer for all eksport av storfeskinn. Siden det ikke finnes et fullgodt system for å spore opprinnelsen til storfeskinn i dag, vil det som nevnt over påløpe kostnader ved etablering og drift av et slikt system. EU har anslått en engangskostnad på 5 000 – 90 000 EUR for å opprette et slikt aktsomhetssystem¹².

I tillegg til de EØS-relevante produktene, dvs. huder og skinn av storfe, vil også eksport av levende storfe og kjøtt av storfe kunne påvirkes som følge av at EU-landene har implementert forordningen. Uavhengig av om Norge innlemmer forordningen helt eller delvis, vil det ikke være

¹² Commission staff working document, Impact assessment, part 2/2

mulig for importører i EU å kjøpe storfe fra Norge uten at produktet er avskogingsfritt. Importøren i EU vil måtte gjennomføre aktsomhetsvurderinger, og den norske eksportøren vil her måtte dokumentere på tilstrekkelig måte at produktet er avskogingsfritt, samt gi tilstrekkelig informasjon om f. eks sporing av produktet. Den norske eksportøren kan imidlertid ikke sanksjoneres. Det vil også fortsatt være mulig å omsette disse varene på det norske markedet eller eksportere dem til tredjeland uten at det gjennomføres aktsomhetsvurderinger, jf. illustrasjon av verdikjeder og krav i vedlegg 9. Konsekvensene for norske aktører som produserer storfeprodukter vil dermed være langt mindre ved en delvis innlemmelse av forordningen enn ved en hel innlemmelse.

Hel innlemmelse

De administrative konsekvensene vil bli betydelig høyere for verdikjeden ved hel innlemmelse.

Siden det i et slikt scenario ikke er et alternativ å opprettholde produksjonen uten et system for sporing, vil hver enkelt storfeprodusent måtte tilpasse seg. Den administrative byrden på produsentnivå vil i tillegg oppstå på et tidligere nivå enn for hud- og skinnproduktene, jf. den tidligere omtalte omsetningen av livdyr. System for aktsomhet vil også måtte fortsette gjennom verdikjeden for en del storfekjøttprodukter, helt ut til forbruker.

For eksporten er konsekvenser som kommer i tillegg ved hel innlemmelse at norske aktører vil være ansvarlige for eksport av *alle* relevante produkter i tråd med forordningen, både til EU-land og til tredjeland. De må selv gjennomføre aktsomhetsvurderinger, og de vil kunne sanksjoneres dersom forordningen brytes.

3.1.4 Klima og miljømessige virkninger

I Norge

For råvarekategorien 'Storfe' vil det være forskjeller mellom hel og delvis innlemmelse for klima, miljø og biomangfold. Kategorien består av levende storfe, kjøtt og avledede produkter som hud og lær.

Levende dyr og kjøtt er ikke omfattet av EØS-avtalen. Ved delvis innlemmelse vil eksport til EU-land ha krav til en avskogingsfri produksjon av dyr. Det innebærer at beite ikke kan skje på arealer der det har vært skog etter 31.12.2020 (ref. regelverket). Det er usikkert hvorvidt forordningen forbyr fôrproduksjon på avskogede arealer¹³. Fordi under 1 prosent av storfekjøttet som produseres i Norge eksporteres til EU, vil avskogingsforordningen i liten grad kunne bidra til å redusere konsekvenser av avskoging for klima, natur og biomangfold i Norge ved delvis innlemmelse.

¹³ Se kapittel 1.3 om definisjoner og avgrensning av oppdraget

Hud og lær av storfe er omfattet av EØS-avtalen og i teorien vil det derfor ikke være forskjell mellom hel og delvis innlemmelse for disse produktene. Produktene skal i begge tilfeller være produsert av avskogingsfrie dyr. Dersom storfeprodusentene skal få eksportert skinnene i et scenario med delvis innlemmelse, vil de måtte besørge avskogingsfri produksjon av dyr, noe som altså tilsvarer hel innlemmelse. Forskjellen mellom hel og delvis innlemmelse for hele kategorien Storfe vil dermed avhenge av interessen/insentivene for å benytte hud fra norskprodusert storfe (les mer i kapittel 3.1.2).

Som beskrevet i kapittel 3.1.2 består anslagsvis 2,5 prosent av innmarksbeite i Norge av arealer som er avskoget etter 31.12.2020. Vi har ikke oversikt over hvor mye av dette som benyttes til storfe, men ved hel innlemmelse vil produksjonen av storfekjøtt på disse arealene måtte opphøre.

Ifølge Søgaard m. fl. (2021) var gjennomsnittlig årlig avskoget areal til beiteformål i perioden 1990-2019 på nesten 11 km². Ihht. samme kilde førte dette til et årlig gjennomsnittlig klimagassutslipp på om lag 0,3 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Det er usikkert hvor mye av dette som skyldes avskoging for beite til storfe, men et konservativt anslag er sannsynligvis minst halvparten (se kapittel 3.1.2). Legger vi dette til grunn, altså at andel beitehogst til storfe er et sted mellom 50 og 100 prosent, vil full innlemmelse av avskogingsforordningen hvert år kunne spare et skogsareal på mellom 6 og 11 km², og tilhørende klimagassutslipp på anslagsvis mellom 150 000 – 300 000 tonn CO₂-ekvivalenter. Til sammenlikning er målet i jordbrukets klimaavtale med regjeringen å spare 5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter over en periode på 10 år (2021-2030). Full innlemmelse av forordningen vil med det kunne bidra betydelig til måloppnåelse. I tillegg vil redusert avskoging bidra til å opprettholde biomangfold, og opptak og lagring av CO₂ i vegetasjon og jordsmonn. Merk at ved delvis innlemmelse av forordningen vil tømmeret på dette arealet ikke kunne omsettes. Noe av dette kuttpotensialet kan derfor oppnås uten hel innlemmelse.

Redusert avskoging som følge av krav til avskogingsfri produksjon av fôr vil komme på toppen av dette, avhengig av hvordan regelverket tolkes. Legger vi til grunn at produksjon av gress til storfe-fôr er omfattet av regelverket, vil det kunne spare et ytterligere areal for konsekvensene av avskoging. Gjennomsnittlig årlig avskoget areal til dyrket mark i perioden 1990-2019 var ifølge Søgaard m. fl. (2021) på drøyt 8 km², med et tilhørende klimagassutslipp på om lag 0,4 millioner tonn CO₂-ekvivalenter per år. Riksrevisjonen¹⁴ har anslått at drøyt 70 prosent av dette arealet går til produksjon av grovfor (gress). Legger vi dette til grunn, og antar at alt dette går til storfe, vil i så fall en full implementering i tillegg kunne spare opp mot 6 km² for konsekvensene av avskoging årlig, tilsvarende 280 000 tonn CO₂-ekvivalenter. Merk at dette anslaget forutsetter at slik praksis ikke blir lovlig ihht. forordningen, og at alt grovfor går til storfe. Vi kjenner ikke til andelen grovfor som går til storfe. Noe av kuttpotensialet kan oppnås gjennom delvis innlemmelse, fordi tømmeret på disse arealene ikke vil kunne omsettes.

¹⁴ [Dokument 3:4 \(2023–2024\) \(riksrevisjonen.no\)](#)

Internasjonalt

Import av hud og lær utgjør om lag 1/5 av årlig importverdi for råvarekategorien Storfe. Hud og lær er omfattet av forordningen. Vi har derfor vurdert at det ikke vil være noen forskjell mellom hel og delvis innlemmelse for denne delen av råvarekategorien, og at det heller ikke vil være noen forskjell i konsekvens for klima, natur og biomangfold mellom hel og delvis innlemmelse.

Import av kjøtt utgjør brorparten (om lag 4/5) av importverdien for råvarekategorien Storfe. Kjøtt er ikke en del av EØS-forordningen, og Norge importerer i dag omtrent like mye fra EU-land som fra land utenfor EU. For denne varetypen (storfekjøtt) vurderer vi derfor at det vil være viktige forskjeller i konsekvenser for klima, miljø og biomangfold internasjonalt mellom hel og delvis innlemmelse.

Hel innlemmelse innebærer krav til avskogingsfri kjøttproduksjon for import fra alle land. I teorien skal altså hel innlemmelse føre til 100 prosent reduksjon i avskoging til beitemark. I det nettbaserte analyseverktøyet Commodity Footprint¹⁵ har Stockholm Environment Institute tilskrevet Norge et avskogingsareal på nesten 16 km² (1 600 hektar) i 2021 som følge av vår import av storfekjøtt og assosierte produkter. De har anslått avskogingen til å føre til et CO₂-utslipp på nesten 0,5 million tonn samme år. Dette er svært usikre anslag, men gir et bilde av potensialet for redusert avskoging internasjonalt, og tilknyttede klimagassutslipp, ved hel innlemmelse. Til sammenlikning er avskoging i Norge til landbruksformål om lag 24 km² per år (til både dyrket mark og beitemark) og tilknyttet klimagassutslipp er på om lag 0,7 millioner tonn CO₂ per år¹⁶.

Delvis innlemmelse innebærer at kjøttet vi importerer fra EU-land vil være avskogingsfritt, mens det ikke vil være slike krav til kjøtt produsert i land utenfor EU. Konsekvensen på klima og miljø avhenger av i hvilken grad EUs regulering påvirker dagens import- og produksjonsmønstre:

- Dersom dagens import- og produksjonsmønster består, vil risiko for avskoging i grove trekk kunne halveres som følge av EUs krav til avskogingsfri kjøttproduksjon. Dette er basert på informasjonen om at halvparten av importen av storfekjøtt, målt i verdi/kroner, er fra EU-land, og en svært forenklet antagelse om at denne verdien reflekterer størrelsen på avskoging. Den andre halvparten (målt i verdi) importeres fra tredjeland der det ikke vil være ekstra krav, og risikoen for avskoging vil derfor antas å være omtrent som i dag¹⁷.

¹⁵ commodityfootprints.earth

¹⁶ <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2023/april-2023/tiltaksanalyse-for-skog-og-arealbrukssektoren/>

¹⁷ Ifølge tolldata er om lag halvparten av kjøttet vi importerer produsert i land som Namibia, Brasil og Botswana, der risikoen for avskoging ansees som høy. Se vedlegg 7.

Basert på anslagene i avsnittet om hel innlemmelse, vil potensialet for reduksjon i avskoging gå fra 16 km² per år til 8 km² per år, og tilsvarende fra 0,5 million tonn CO₂ til 0,25 millioner tonn CO₂.

- Dersom vi under delvis implementering slutter å importere storfekjøtt fra EU, og i stedet tar inn alt fra høyrisiko-tredjeland, vil faren for avskoging kunne øke sammenliknet med i dag.
- I hvilken grad kravene fra EU påvirker produksjonsformen i tredjeland, vil kunne påvirke avskogingsrisiko i vår kjøttimport. Det kan slå ut begge veier. Dersom produksjonsformen ikke endrer seg og EU kjøper en større andel avskogingsfritt kjøtt, vil vi for eksempel kunne ende opp med en økt andel kjøtt produsert på avskogede arealer. Dersom EUs nye krav fører til at flere produsenter legger om til avskogingsfri kjøttproduksjon, kan også vår andel av import av avskogingsfritt kjøtt kunne øke.

4 Vurdering av konsekvenser – råvarekategori 'Kakao'

Kakaobønner produseres i tropiske områder, og det er ingen kommersiell produksjon i Norge.

Import av kakao til Norge i form av kakaobønner, kakaoråvarer som kakaosmør og kakaomelasse, og sjokolade, skjer hovedsakelig fra EU-land. Produktene brukes i mat og med ulik grad av videreforedling. Det er lite eksport av slike varer fra Norge.

Kakao og sjokolade importeres også som del andre varer, som for eksempel kjeks og frokostblandinger. Kakaoen i disse varestrømmene er vanskelige å spore, og er derfor holdt utenfor i den videre vurderingen.

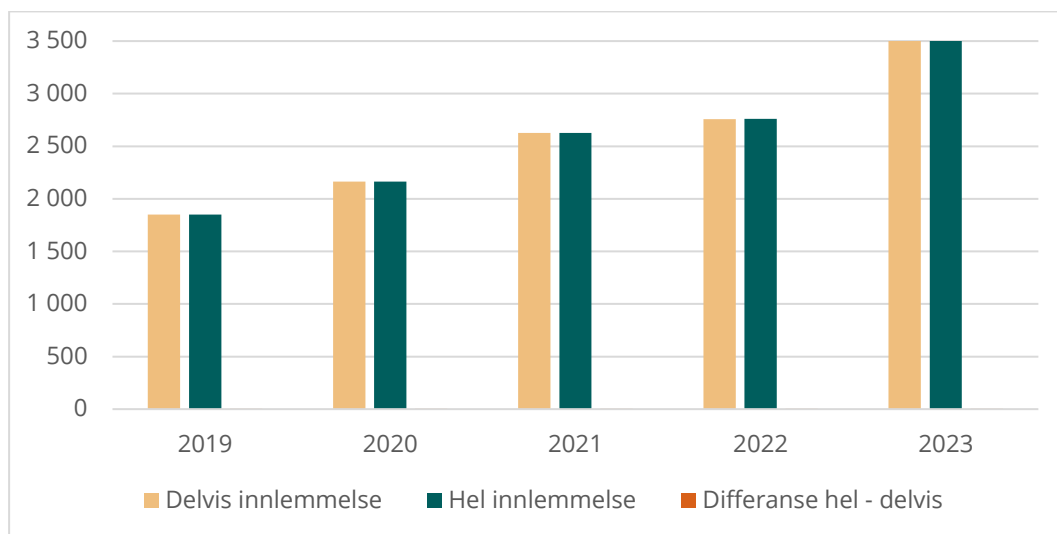
4.1 Overordnet vurdering av hel eller delvis innlemmelse

For råvarekategorien 'kakao' vurderer vi at hel eller delvis innlemmelse av avskogingsforordningen i norsk rett vil utløse tilnærmet samme krav til myndigheter, virksomheter og forhandlere ved import og eksport. Årsaken til dette er at det aller meste av handelen med produkter i råvarekategorien 'kakao' er omfattet av EØS-avtalen (posisjonsnummer 1803 – 1806), det er kun posisjonene *1801 Kakaobønner, hele eller knuste, også brente* og *1802 Kakaoskall og annet kakaoavfall* som ikke er omfattet av EØS-avtalen – og handelen med nevnte varenummer har ifølge tolldata et beskjedent omfang målt i statistisk verdi.

4.1.1 Kartlegging av dagens situasjon, utvikling 2019 – 2023

Import

For perioden 2019 – 2023 ble det samlet innførselsdeklarerert varer i råvarekategorien 'kakao' til en statistisk verdi av 12,9 milliarder kroner, se figur 4-1 for fordeling per år. Samlet utgjør dette under 5 prosent av den samlede årlige statistiske verdien for alle syv råvarekategorier, uavhengig av hel eller delvis innlemmelse.

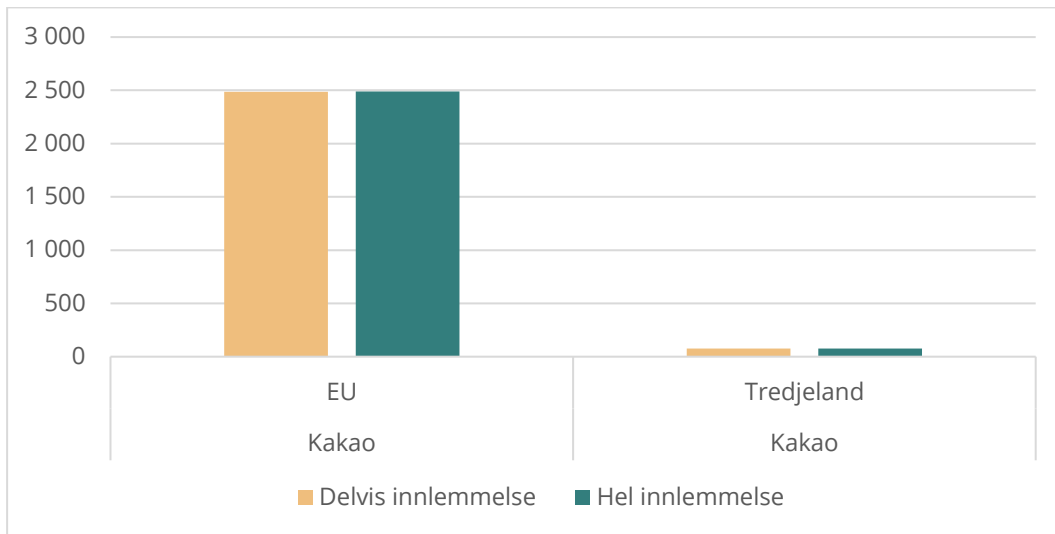


Figur 4-1. Råvarekategori 'Kakao', statistisk verdi import i million kroner, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

Forskjellen målt i statistisk verdi mellom hel og delvis innlemmelse med utgangspunkt i årene 2019 - 2023 er mindre enn 0,1 prosent, og utgjør så liten andel at det ikke er synlig i figur 4-1. Dette indikerer at forskjellen mellom hel og delvis innlemmelse vil være minimal med tanke på de krav forordningen utløser.

Nesten all import av kakao til Norge kommer fra eksportland i EU, og utgjør mer enn 97 prosent av gjennomsnittlig årlig statistisk verdi, se figur 4-2. Dette innebærer ved innlemmelse at varene allerede er plassert på EU-markedet, og ved import til Norge vil norske importører kun bli møtt med krav til forhandler etter ny forordning; for små og mellomstore bedrifter innebærer dette et forenklet dokumentasjonskrav jf. Artikkel 5.

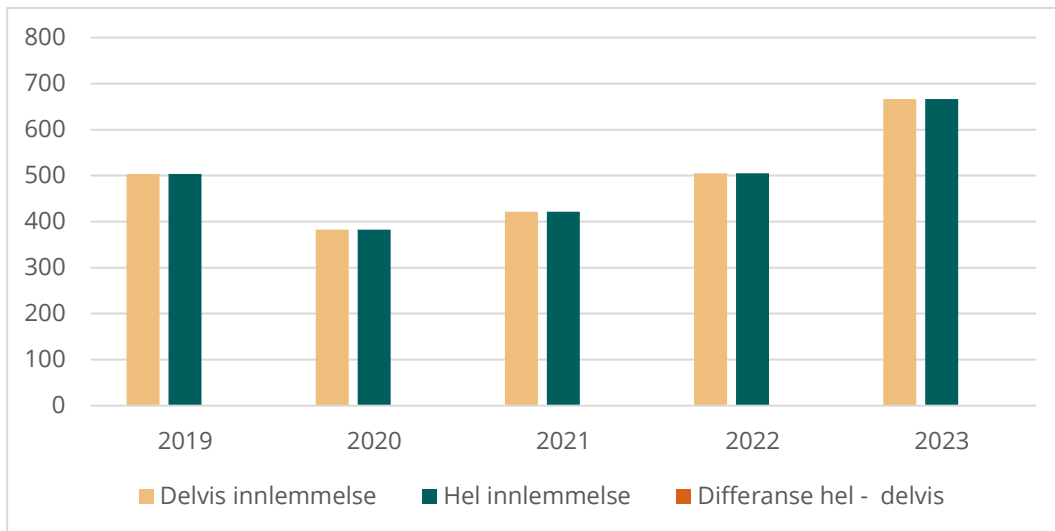
De tre største eksportlandene i EU målt i gjennomsnittlig årlig statistisk verdi for årene 2019 - 2023, er Sverige (885 MNOK), Nederland (419 MNOK) og Belgia (277 MNOK). Innførselen av kakao fra Sverige og Nederland utgjør alene til sammen 52 prosent av denne importen. Tilsvarende er de tre største eksportland i tredjeland henholdsvis Storbritannia (47 MNOK), Sveits (13 MNOK) og Tyrkia (6 MNOK), hvorav importen fra Storbritannia og Sveits samlet utgjør 78 prosent. For samlet oversikt over eksportland sortert etter statistisk verdi, se vedlegg 7 for tredjeland og 8 for EU.



Figur 4-2. Råvarekategori 'Kakao', gjennomsnittlig årlig statistisk verdi import i million kroner, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

Eksport

For perioden 2019 – 2023 ble det i årlig utførselsdeklarerert varer i råvarekategorien 'kakao' til en samlet statistisk verdi i underkant av 2,5 milliarder kroner, se figur 4-3 for fordeling per år. Dette utgjør mindre enn 3 prosent av den samlede årlige statistiske verdien for alle syv råvarekategorier, uavhengig av hel eller delvis innlemmelse. Merk at en del av det som utførselsdeklarereres kan gå som proviant til norske skip, uten at vi kan tallfeste dette nærmere.



Figur 4-3. Råvarekategori 'Kakao', sum statistisk verdi i million kroner ved eksport, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata

Produksjon i Norge

Det er ingen kommersiell produksjon i Norge av kakaobønner.

Når det gjelder innenlands bearbeiding av importerte varer i råvarekategorien, oppgir Landbruksdirektoratet i punkt 6.4. i Markedsrapport 2023 om RÅK-varer at det i 2023 ble gitt tilskudd for ferdigvaregruppene sjokolade, andre RÅK-varer (sjokoladedrikk og pålegg) og sjokolademasse samlet for i underkant av 30 500 tonn. Dette er ferdigvarer som sorterer under Tolltariffens posisjon *18.06 Sjokolade og andre næringsmidler som inneholder kakao*. Tallene fra 2023 er sammenlignbare med tilsvarende tall for 2022.

4.1.2 Næringsmessige konsekvenser

Tolldata for femårsperioden 2019-2023 viser at det er mellom 1837 og 3212 unike foretak (organisasjonsnummer) som årlig innførselsdeklarerer produkter inneholdende 'kakao', og som vil måtte forholde seg til forordningens krav. Det er neglisjerbar forskjell mellom hel eller delvis innlemmelse. Tilsvarende tall for unike foretak som utførselsdeklarerer 'kakao' er mellom 180 og 247 årlig.

4.1.3 Klima og miljømessige virkninger

I Norge

Det er ingen kommersiell produksjon av kakaobønner i Norge. Vurdering av forordningens konsekvens for klima, natur og biomangfold er derfor ikke relevant.

Internasjonalt

Kakao er delvis omfattet av EØS-avtalen. Basert på statistisk verdi ved import (figur 4-1) har vi vurdert at forskjellen mellom hel og delvis innlemmelse vil være minimal for denne råvaren. Basert på dette har vi vurdert at også forskjellen i konsekvens for klima, natur og biomangfold mellom hel og delvis innlemmelse vil være minimal.

5 Vurdering av konsekvenser – råvarekategori 'Kaffe'

Kaffebønner produseres i tropiske land, og det er ingen kommersiell produksjon i Norge.

Det meste av kaffen importeres som rå bønner fra Brasil og Colombia. Kaffe importeres også ferdig brent, malt eller i andre mer bearbeidede former, som for eksempel i frysetørret form. Rå kaffebønner brennes, males og bearbeides videre for konsum i Norge. Eksporten av bearbeidet kaffe fra Norge er svært lav.

Kaffe kan også importeres som del av andre varer. Kaffe i slike varestrømmer er vanskelige å spore, og er derfor holdt utenfor den videre analysen.

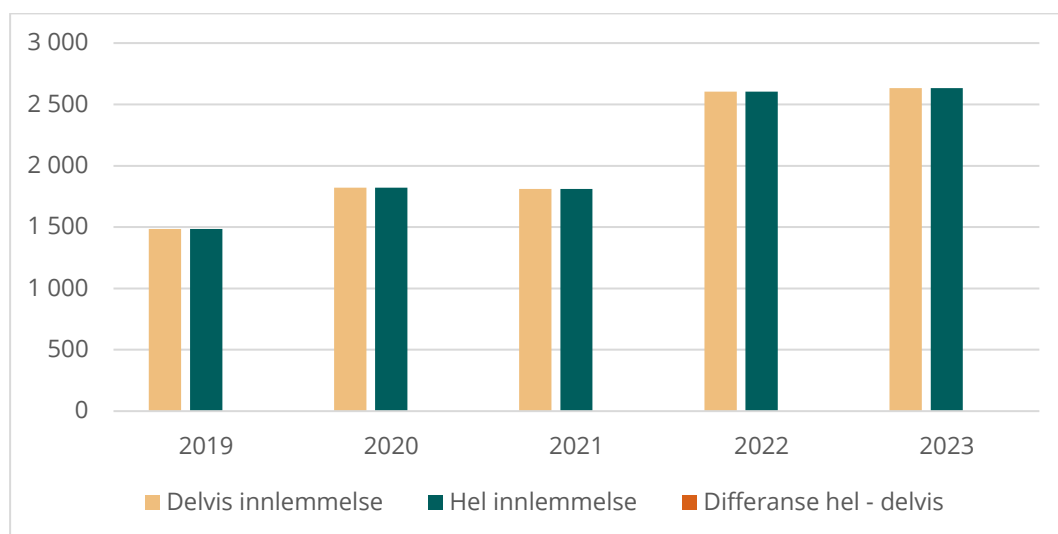
5.1 Overordnet vurdering av hel eller delvis innlemmelse

For råvarekategorien 'kaffe' vil det ikke være forskjell på hel eller delvis innlemmelse av avskogingsforordningen i norsk rett, med tanke på hvilke krav som utløses for myndigheter, virksomheter og forhandlere. Posisjonsnummeret *9001 Kaffe, også brent eller koffeinfri; skall og hinner av kaffe; kaffeerstatninger med innhold av kaffe, uansett blandingsforhold* i råvarekategorien er det eneste i råvarekategorien 'Kaffe' i avskogingsforordningens vedlegg 1, og dette varenummeret omfattes også av EØS-avtalen.

5.1.1 Kartlegging av dagens situasjon, utvikling 2019 – 2023

Import

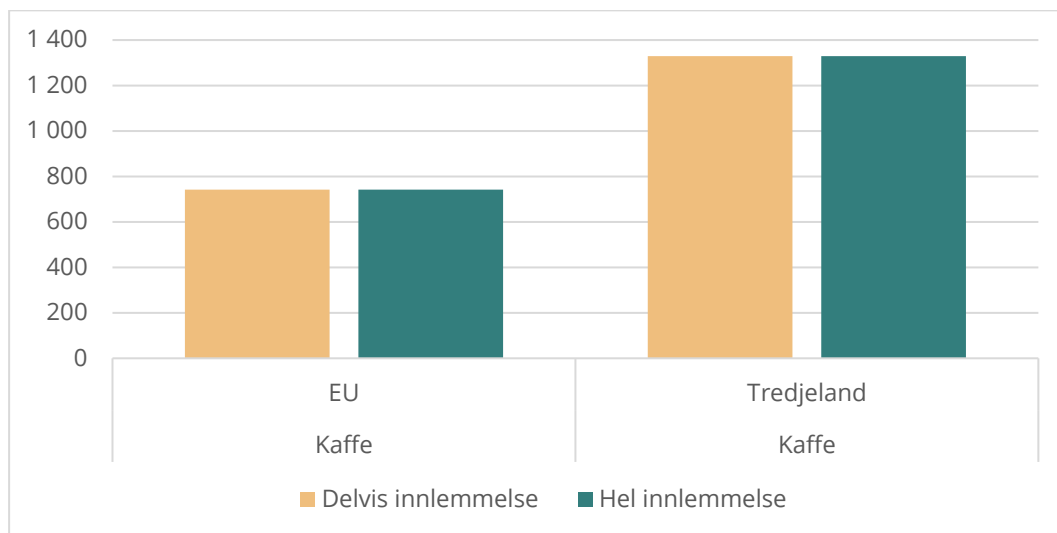
For perioden 2019 – 2023 ble det samlet innførselsdeklartert varer i råvarekategorien 'kaffe' til en statistisk verdi i underkant av 10,4 milliarder kroner, se figur 5-1 for fordeling per år. Dette utgjør under 4 prosent av den samlede årlige statistiske verdien for alle syv råvarekategorier.



Figur 5-1. Råvarekategori Kaffe, statistisk verdi import i million kroner, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

Produkter i råvarekategorien 'kaffe' importeres i hovedsak til Norge fra eksportland i tredjeland (64 prosent), resterende importeres til Norge fra eksportland i EU (36 prosent), se figur 5-2.

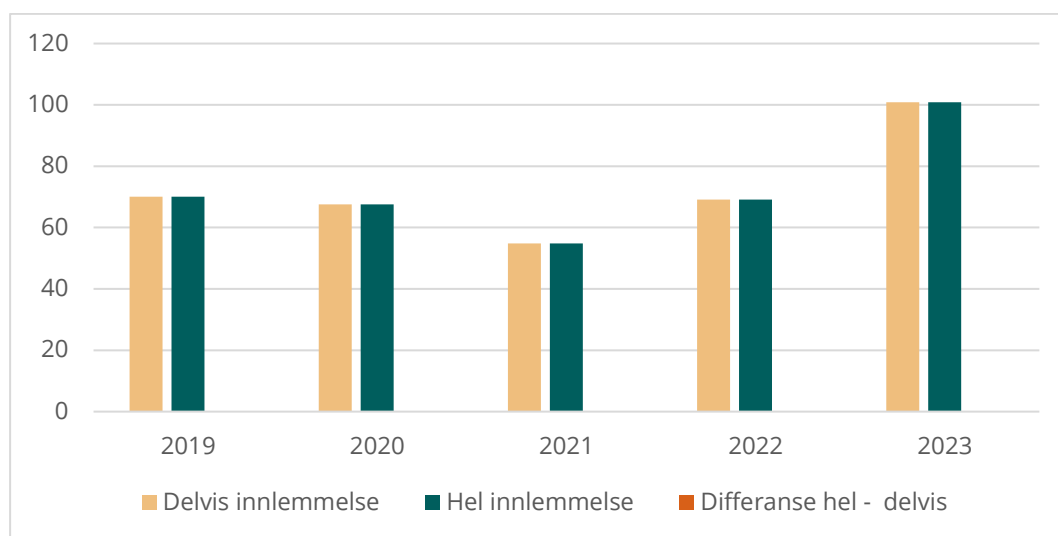
De tre største eksportlandene i tredjeland målt i gjennomsnittlig årlig statistisk verdi for årene 2019 - 2023, er Colombia (415 MNOK), Brasil (403 MNOK) og Sveits (163 MNOK). Innførselen av kaffe fra Colombia og Brasil utgjør alene til sammen 62 prosent av importen fra tredjeland til Norge. Tilsvarende er de tre største eksportland i EU henholdsvis Sverige (320 MNOK), Danmark (97 MNOK) og Tyskland (89 MNOK). For samlet oversikt over eksportland sortert etter statistisk verdi, se vedlegg 7 for tredjeland og 8 for EU.



Figur 5-2. Råvarekategori 'Kaffe', sum statistisk verdi i million kroner ved eksport, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata

Eksport

Eksport av kaffe fra Norge er beskjeden. For perioden 2019 – 2023 ble det samlet utførselsdeklarerert varer i råvarekategorien 'kaffe' til en statistisk verdi i underkant av 362 millioner kroner, se figur 5-3 for fordeling per år. Dette utgjør cirka 0,3 prosent av den samlede årlige statistiske verdien for alle syv råvarekategorier, uavhengig av hel eller delvis innlemmelse. Merk at en del av det som utførselsdeklarereres kan gå som proviant til norske skip, uten at vi kan tallfeste dette nærmere.



Figur 5-3. Råvarekategori 'Kaffe', sum statistisk verdi i million kroner ved eksport, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata

Produksjon i Norge.

Norge ligger helt i verdenstoppen når det gjelder kaffekonsum. Det er ingen kommersiell produksjon i Norge av kaffebønner, og man er derfor avhengig av import av kaffe for å dekke etterspørselen. Tall fra Statistisk Sentralbyrå 2018¹⁸ viser at 19 prosent av kaffen som innføres til Norge er ferdig brent, og importeres i hovedsak fra Sverige (41 prosent). Resterende 81 prosent importeres som ubrent kaffe, og da først og fremst fra Brasil, Colombia og Guatemala (til sammen 83 prosent). Import av koffeinfri kaffe er stabilt lav, under 1 prosent.

5.1.2 Næringsmessige konsekvenser

Tolldata for femårsperioden 2019-2023 viser at det er mellom 973 og 982 unike foretak (organisasjonsnummer) som årlig innførselsdeklarerer produkter inneholdende 'kaffe', og ved både hel eller delvis innlemmelse vil disse foretakene måtte forholde seg til forordningens krav. Tilsvarende tall for unike foretak som utførselsdeklarerer er mellom 122 og 137 foretak årlig.

¹⁸ <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/artikler-og-publikasjoner/kaffeavhengige-nordmenn>

Ubrent kaffe bearbeides for salg i Norge, og Norsk kaffeinformasjon www.kaffe.no oppgir at det i Norge er mer enn 80 kaffebrennerier.

5.1.3 Klima og miljømessige virkninger

I Norge

Det er ingen kommersiell produksjon av kaffebønner i Norge. Vurdering av forordningens konsekvens for klima, natur og biomangfold er derfor ikke relevant.

Internasjonalt

Kaffe er omfattet av EØS-avtalen. Vi har derfor vurdert at det ikke vil være noen forskjell mellom hel og delvis innlemmelse for denne råvarekategorien (se figur 5-1 og 5-3). Basert på dette har vi vurdert at det heller ikke vil være noen forskjell i konsekvens for klima, natur og biomangfold mellom hel og delvis innlemmelse.

6 Vurdering av konsekvenser – råvarekategori 'Oljepalme'

Oljepalmen vokser i tropiske områder, og det er ingen kommersiell produksjon av oljepalmefrukten i Norge.

Import av palmeolje til Norge skjer overveiende fra EU-land, og brukes i mat og dyrefôr. Palmeolje importeres også i mange ulike varer, som bakevarer, kjeks og sjokolade. Palmeoljen i disse varestrømmene er vanskelige å spore, og de er derfor holdt utenfor den videre analysen.

6.1 Overordnet vurdering av hel eller delvis innlemmelse

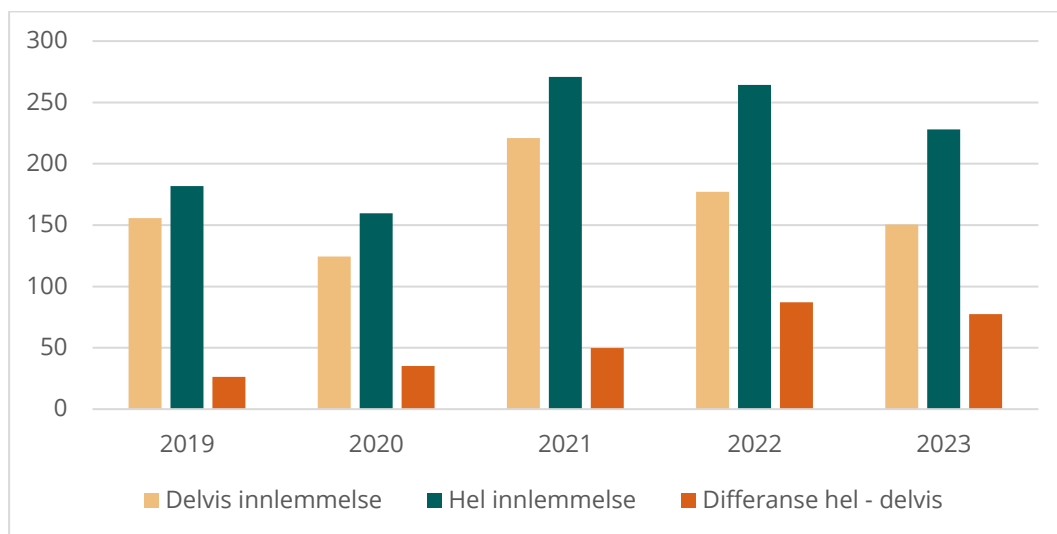
For råvarekategorien 'Oljepalme' vil det være forskjell ved hel eller delvis innlemmelse av avskogingsforordningen i norsk rett, med tanke på hvilke krav som utløses for myndigheter, virksomheter og forhandlere. En rekke posisjoner listet i avskogingsforordningens vedlegg 1 i råvarekategorien 'Oljepalme' er ikke omfattet av EØS-avtalen, og vil derfor ikke reguleres ved delvis innlemmelse av forordningen. De varenumrene som er regulert av under EØS-avtalen og som vil gjelde ved delvis innlemmelse er *ex 2905 45 Asykliske alkoholer og deres halogen-, sulfo-, nitro- eller nitrosoderivater, 2915 70 og 90 Mettede, asykliske monokarboksylsyre og deres anhydrider, halogenider, peroksider og peroksyder; deres halogen-, sulfo-, nitro- eller nitrosoderivater, samt varenumrene ex 3823 11, 12, 19 og 90 Industrielle monokarboksylfettstoffer; sure oljer fra raffinering; industrielle fettalkoholer* – som ikke benyttes til dyrefôr.

6.1.1 Kartlegging av dagens situasjon, utvikling 2019 – 2023

Import

For perioden 2019 – 2023 ble det samlet innførselsdeklart varer i råvarekategorien 'oljepalme' til en statistisk verdi i underkant av 1,1 milliarder kroner, se figur 6-1 for fordeling per år. Dette utgjør mindre enn 0,5 prosent av den samlede årlige statistiske verdien for alle syv råvarekategorier, ved hel innlemmelse.

Ved å anta delvis innlemmelse, ville den samlede statistiske verdien utgjøre 829 millioner kroner i perioden 2019 – 2023. Forskjellen på hel og delvis innlemmelse med utgangspunkt i tolldata utgjør dermed 276 millioner kroner, se figur 6-1.



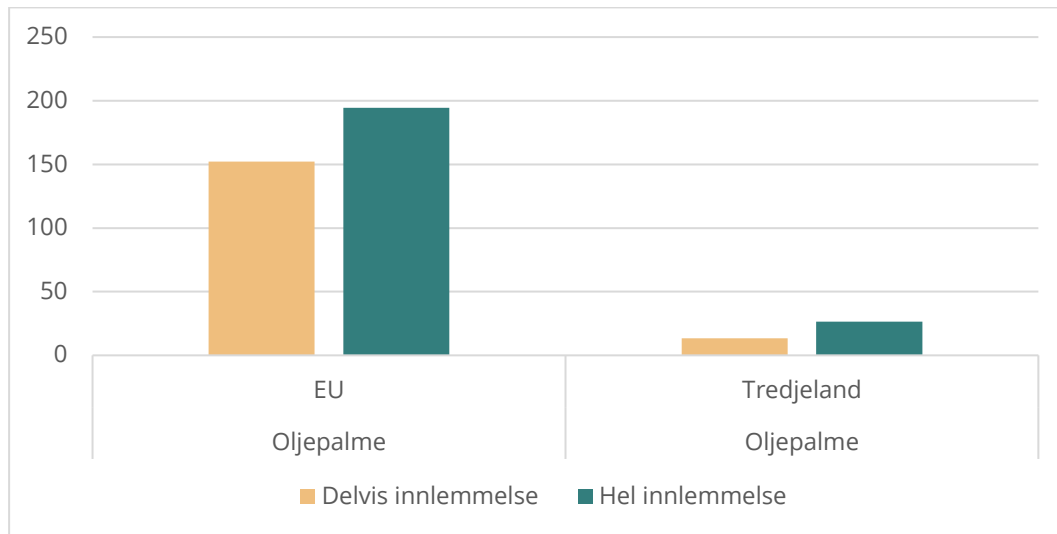
Figur 6-1. Råvarekategori 'Oljepalme', statistisk verdi import i million kroner, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

Forskjellen i statistisk verdi ved import mellom hel og delvis innlemmelse årlig med utgangspunkt i årene 2019 – 2023 er mellom 15 og 34 prosent.

Produkter i råvarekategorien 'Oljepalme' importeres i hovedsak til Norge fra eksportland i EU (mellom 88 – 92 prosent), resterende importeres til Norge fra eksportland i tredjeland (mellom 8 – 12 prosent), se figur 6-2.

De tre største eksportlandene i EU målt i gjennomsnittlig årlig statistisk verdi for årene 2019 - 2023, er Nederland (70 MNOK), Sverige (45 MNOK) og Tyskland (35 MNOK). Tilsvarende er de tre største eksportland i tredjeland henholdsvis Malaysia (9 MNOK), Storbritannia (8 MNOK) og Sveits (4 MNOK). For samlet oversikt over eksportland sortert etter statistisk verdi, se vedlegg 7 for tredjeland og 8 for EU.

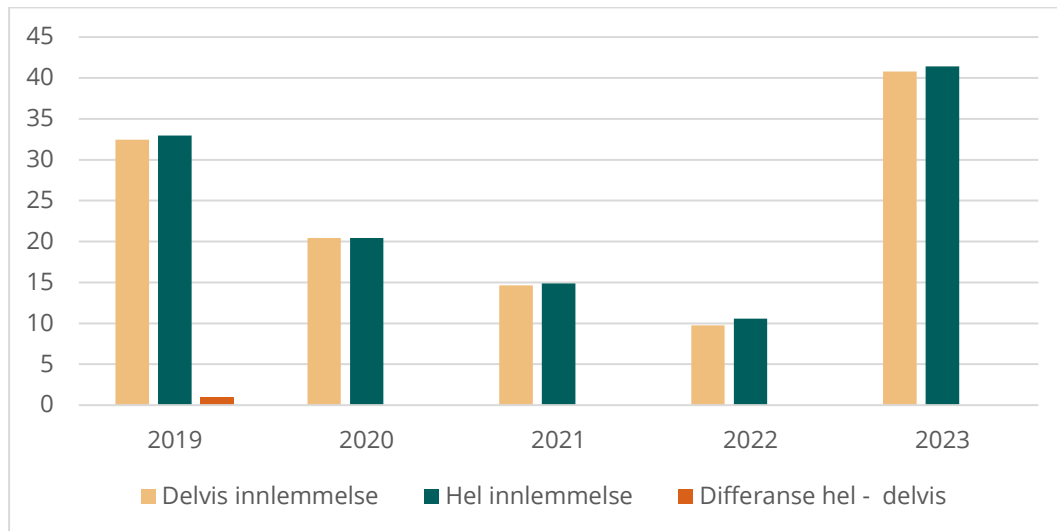
Det er sannsynlig at eksporten fra EU til Norge omfatter re-eksport fra ulike tredjeland (opphavsland). I og med at disse varene allerede er plassert på EU-markedet, vil dette for norske virksomheter løse ut krav som 'forhandler' etter avskogingsforordningen.



Figur 6-2. Eksportland ved import til Norge ved hel og delvis innlemmelse, råvarekategori 'Oljepalme', gjennomsnittlig årlig statistisk verdi i million kroner, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

Eksport

For perioden 2019 – 2023 ble det samlet utførselsdeklarerert varer i råvarekategorien 'oljepalme' til en statistisk verdi i underkant av mellom 118 - 120 millioner kroner, se figur 6-3 for fordeling per år. Dette utgjør cirka 0,1 prosent av den samlede årlige statistiske verdien for alle syv råvarekategorier, uavhengig av hel eller delvis innlemmelse.



Figur 6-3. Råvarekategori 'Oljepalme', sum statistisk verdi i million kroner ved eksport, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata

Produksjon i Norge

Det er ingen kommersiell produksjon i Norge av oljepalme. Det foreligger ikke data for bearbeiding av importerte varer i råvarekategorien 'oljepalme'.

6.1.2 Næringsmessige konsekvenser

Tolldata for femårsperioden 2019-2023 viser at det er mellom 263 og 316 unike foretak (organisasjonsnummer) som årlig innførselsdeklarerer produkter med 'oljepalme'. Med utgangspunkt i samme tidsperiode vil en delvis innlemmelse omfatte et noe lavere antall foretak, mellom 222 og 252 per år, da enkelte produkter som ikke omfattes av EØS-avtalen ikke gjøres gjenstand for regulering under avskogingsforordning.

Tilsvarende tall for unike virksomheter som årlig utførselsdeklarerer 'oljepalme' er mellom 39 og 54 (gitt hel innlemmelse) og mellom 34 og 43 (gitt delvis innlemmelse).

6.1.3 Klima og miljømessige virkninger

I Norge

Det er ingen kommersiell produksjon av oljepalme i Norge. Vurdering av forordningens konsekvens for klima, natur og biomangfold er derfor ikke relevant.

Internasjonalt

Palmeolje er delvis omfattet av EØS-avtalen¹⁹. Forskjellen mellom hel og delvis innlemmelse, målt i statistisk verdi med utgangspunkt i årene 2019-2023, er mellom 15 og 34 prosent (se figur 6-1). Med andre ord gjelder regelverket for brorparten av vare-verdien uansett hel eller delvis innlemmelse.

For de varegruppene som kommer i tillegg ved hel innlemmelse, vil konsekvens for klima, natur og biomangfold avhenge av hvilke land vi importerer varene fra. Vi har ikke gjort en nærmere analyse av dette, men generelt kan sies at det meste av palmeoljen vi importerer kommer fra EU-land og vil derfor ha krav til avskogingsfrie verdikjeder. For land utenfor EU, har sannsynligvis sammenhengen mellom norsk import og avskoging blitt mindre som følge av oppmerksomhet rundt denne problematikken over flere år. Blant annet ble det norske palmeoljeinitiativet etablert i 2014. Det har vært krav til rapportering på biodrivstoff til Miljødirektoratet, inkludert data om palmeolje, siden 2009. Import av biodrivstoff laget av palmeolje har gått kraftig ned de siste årene, fra 317 millioner liter i toppåret 2017 til 2 millioner liter i 2022.

Basert på dette har vi vurdert at forskjellen i konsekvens for klima, natur og biomangfold mellom hel og delvis innlemmelse sannsynligvis vil være liten.

¹⁹ Palmeolje som ikke benyttes til dyrefôr er inkludert.

7 Vurdering av konsekvenser – råvarekategori 'Gummi'

Gummi eller naturgummi fremstilles av melkesaft (kautsjuk), hovedsakelig fra gummitreet *Hevea brasiliensis*, som vokser i tropiske land. Det er ingen kommersiell produksjon av naturgummi i Norge. Syntetisk gummi er fremstilt uten bruk av naturgummi, og er dermed ikke regulert under avskogingsforordningen. På verdensbasis er årlig konsum av naturgummi og syntetisk gummi om lag det samme.

Naturlig rågummi importeres i liten grad til Norge. Det meste kommer til landet som del av produkter, særlig bildekk, men også i produkter som drivreimer belagt med gummi, gummislanger og rør.

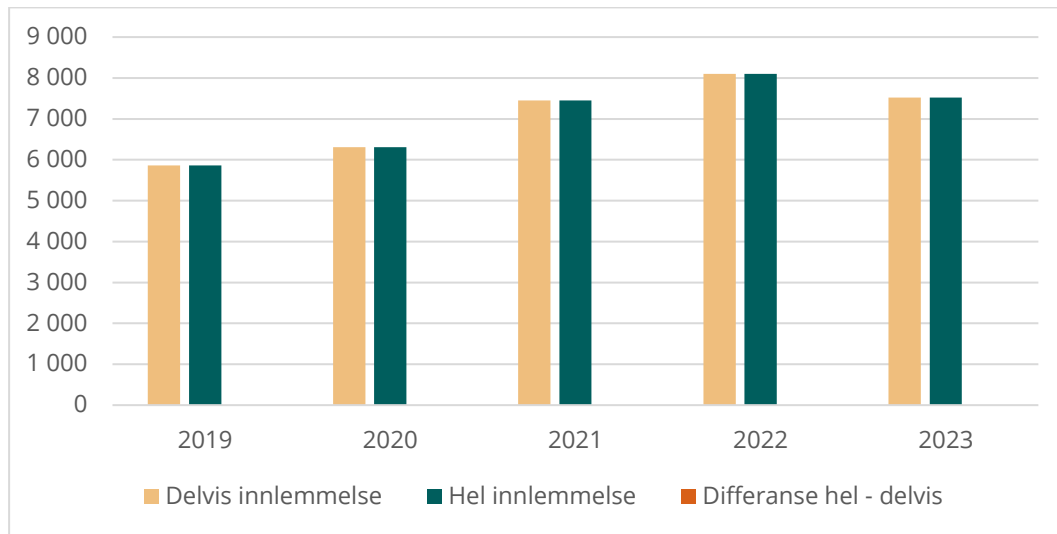
7.1 Overordnet vurdering av hel eller delvis innlemmelse

For råvarekategorien 'gummi' vil det ikke være forskjell på hel eller delvis innlemmelse av avskogingsforordningen i norsk rett, med tanke på hvilke krav som utløses for myndigheter, virksomheter og forhandlere. Årsaken til dette er at alle posisjoner i avskogingsforordningens vedlegg 1 er omfattet av EØS-avtalen.

7.1.1 Kartlegging av dagens situasjon, utvikling 2019 – 2023

Import

For perioden 2019 – 2023 ble det samlet innførselsdeklarerert varer i råvarekategorien 'gummi' til en statistisk verdi i overkant av 35,2 milliarder kroner, se figur 7-1 for fordeling per år. Dette utgjør i overkant av 12 prosent av den samlede årlige statistiske verdien for alle syv råvarekategorier, ved hel innlemmelse.

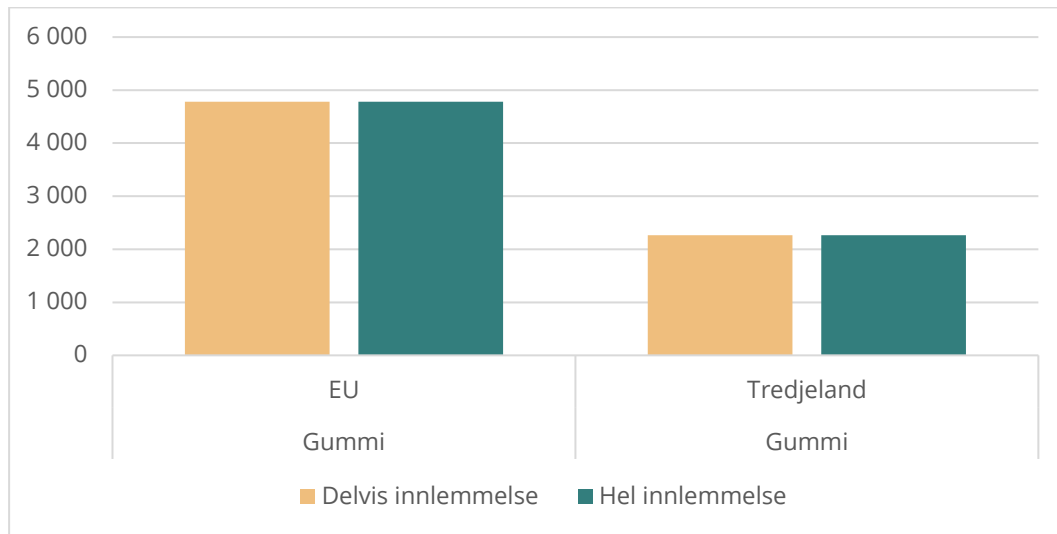


Figur 7-1.

Råvarekategori 'Gummi', statistisk verdi import i million kroner, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

Tolldata viser at 68 prosent av importen av produkter til Norge i råvarekategori 'gummi' kommer fra eksportland i EU, mens øvrige 32 prosent av det som importeres kommer fra tredjeland, se figur 7-2. Det er ikke forskjell ved hel eller delvis innlemmelse, da denne råvarekategorien i sin helhet er omfattet av EØS-avtalen.

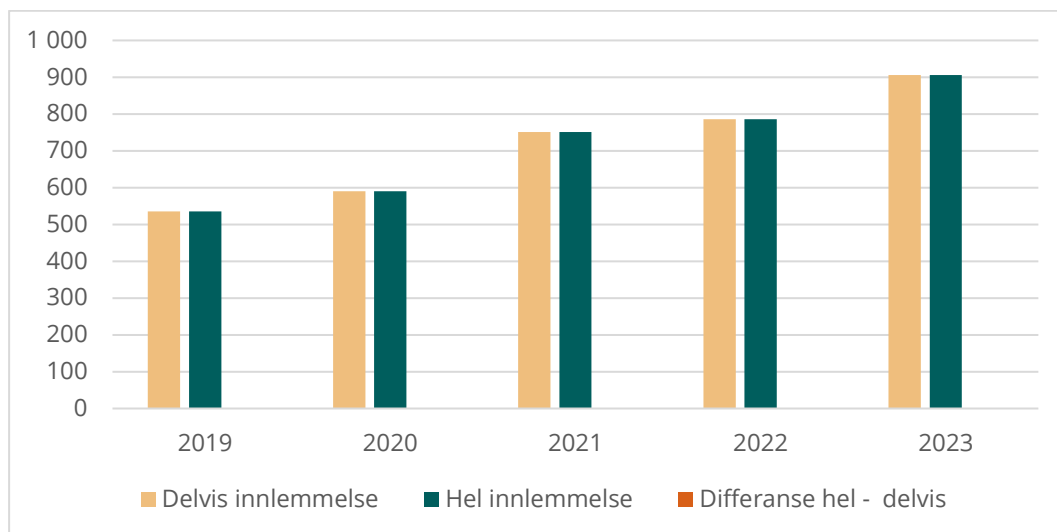
De tre største eksportlandene i EU målt i gjennomsnittlig årlig statistisk verdi for årene 2019 - 2023, er Sverige (1 346 MNOK), Tyskland (939 MNOK) og Finland (717 MNOK). Innførselen av gummi fra Sverige og Tyskland utgjør alene til sammen 48 prosent av denne importen. Tilsvarende er de tre største eksportland i tredjeland henholdsvis Kina (570 MNOK), Russland (351 MNOK) og Japan (205 MNOK), hvor importen fra Kina og Russland samlet utgjør 41 prosent av importen. For samlet oversikt over eksportland sortert etter statistisk verdi, se vedlegg 7 for tredjeland og 8 for EU.



Figur 8-2. Eksportland ved import til Norge ved hel og delvis innlemmelse, råvarekategori 'Gummi', gjennomsnittlig årlig statistisk verdi i million kroner, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

Eksport

For perioden 2019 – 2023 ble det samlet utførselsdeklartert varer i råvarekategorien 'gummi' til en statistisk verdi i underkant av 3,6 milliarder kroner, se figur 7-3 for fordeling per år. Dette utgjør cirka 3 prosent av den samlede årlige statistiske verdien for alle syv råvarekategorier, uavhengig av hel eller delvis innlemmelse.



Figur 7-3. Råvarekategori 'Gummi', sum statistisk verdi i million kroner ved eksport, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata

Produksjon i Norge

Det er ingen kommersiell produksjon i Norge av naturgummi. Det foreligger ikke data mht. bearbeiding av importerte varer i råvarekategorien 'gummi'.

7.1.2 Næringsmessige konsekvenser

Tolldata for femårsperioden 2019-2023 viser at det er mellom 9 556 og 10 536 unike foretak (organisasjonsnummer) som årlig innførselsdeklarerer produkter inneholdende 'gummi', og ved både hel eller delvis innlemmelse vil disse foretakene måtte forholde seg til forordningens krav. Tilsvarende tall for unike foretak som utførselsdeklarerer 'gummi' er mellom 1 806 og 2 065 foretak årlig.

7.1.3 Klima og miljømessige virkninger

I Norge

Det er ingen kommersiell produksjon av naturgummi i Norge. Vurdering av forordningens konsekvens for klima, natur og biomangfold er derfor ikke relevant.

Internasjonalt

Råvarekategorien gummi er omfattet av EØS-avtalen. Vi har derfor vurdert at det ikke vil være noen forskjell mellom hel og delvis innlemmelse (se figur 7-1 og 7-3). Basert på dette har vi vurdert at det heller ikke vil være noen forskjell i konsekvens for klima, natur og biomangfold mellom hel og delvis innlemmelse.

8 Vurdering av konsekvenser – råvarekategori 'Soya'

Soyabønner produseres hovedsakelig i tropiske og subtropiske områder, og det er ingen kommersiell produksjon av soyabønner i Norge.

Soya importeres først og fremst fra Brasil i form av soyabønner, soyamel og proteinkonsentrat. I Norge videreføres soyabønner, og sammen med importert mel og proteinkonsentrat brukes dette primært til dyrefôr, både til kjøttproduksjon og fiskeoppdrett. Det aller meste av kjøttet blir konsumert i Norge, mens det meste av oppdrettsfisken eksporteres.

Soya importeres også i varer som inneholder soya, som for eksempel kjeks og kaker, supper og soyamelk. Soya i disse varestrømmene er vanskelig å spore, og de er derfor holdt utenfor den videre analysen.

8.1 Overordnet vurdering av hel eller delvis innlemmelse

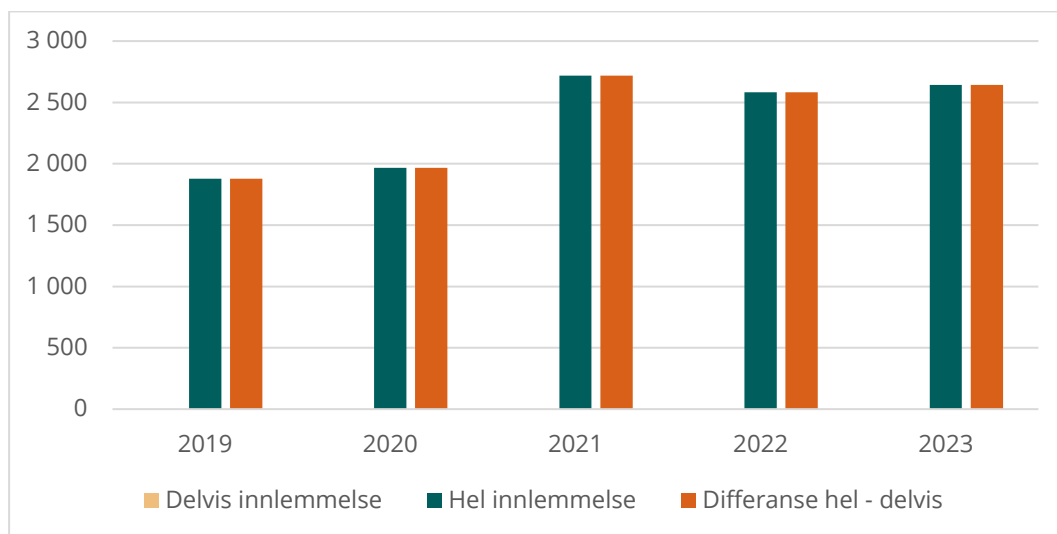
Samtlige posisjoner i råvarekategorien 'soya' i avskogingsforordningens vedlegg 1 er ikke omfattet av EØS-avtalen. Følgelig vil delvis innlemmelse innebære at ingen produkter i denne råvarekategorien vil bli regulert under avskogingsforordningen. Motsatt, vil hel innlemmelse innebære at samtlige produkter i råvarekategorien vil bli regulert under forordningen.

8.1.1 Kartlegging av dagens situasjon, utvikling 2019 – 2023

Import

For perioden 2019 – 2023 ble det samlet innførselsdeklart varer i råvarekategorien 'soya' til en statistisk verdi i overkant av 11,8 milliarder kroner, se figur 8-1 for fordeling per år. Dette utgjør i underkant av 4,1 prosent av den samlede statistiske verdien for alle syv råvarekategorier, ved hel innlemmelse.

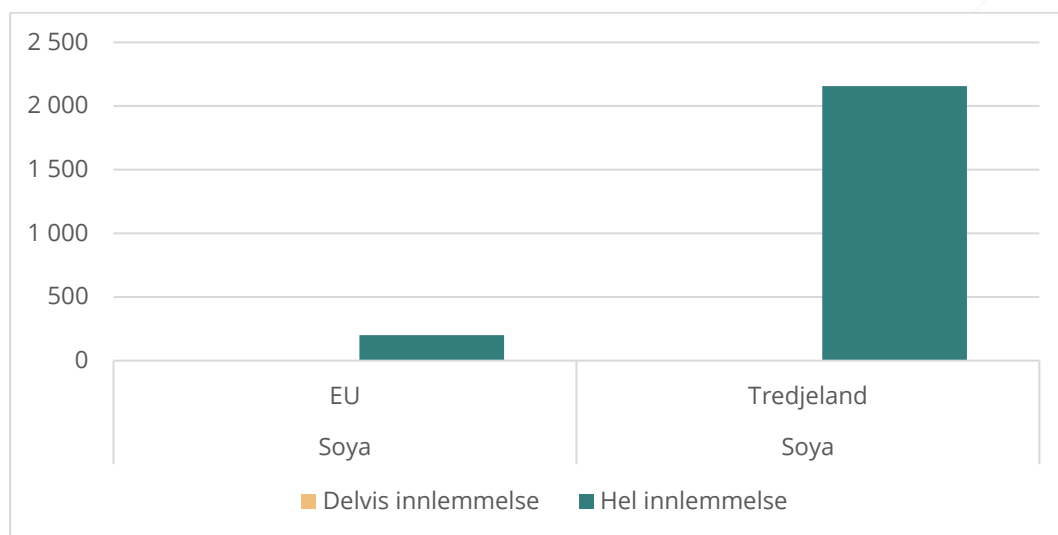
Ved å anta delvis innlemmelse, ville den samlede statistiske verdien være 0 kroner i samme periode, og forskjellen på hel og delvis innlemmelse utgjør dermed 11.8 milliarder kroner, se figur 8-1.



Figur 8-1. Råvarekategori 'Soya', statistisk verdi import i million kroner, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

91 prosent av importen av produkter til Norge i råvarekategori 'Soya' kommer fra eksportland i tredjeland, mens resterende 9 prosent av det som importeres kommer fra eksportland i EU, se figur 8-2.

De tre største eksportlandene i tredjeland målt i gjennomsnittlig årlig statistisk verdi for årene 2019 - 2023, er Brasil (1616 MNOK), Canada (421 MNOK) og USA (73 MNOK). Innførselen av soya fra Brasil utgjør alene 75 prosent av denne importen. Tilsvarende er de tre største eksportland i EU henholdsvis Nederland (109 MNOK), Romania (43 MNOK) og Danmark (24 MNOK), hvor importen fra Danmark og Romania samlet utgjør 76 prosent av importen. For samlet oversikt over eksportland sortert etter statistisk verdi, se vedlegg 7 for tredjeland og 8 for EU.



Figur 8-2. Eksportland ved import til Norge ved hel og delvis innlemmelse, råvarekategori 'Gummi', gjennomsnittlig årlig statistisk verdi i million kroner, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

Soya som ingrediens i norsk kraftfôr

Soyabønner prosesseres til soyamel, som benyttes som proteinkilde i produksjonen av kraftfôr. En del av soyamelet importeres ferdig prosessert, men det aller meste prosesseres i Norge av Denofa fra importerte soyabønner. I Landbruksdirektoratets kraftfôrstatistikk klassifiseres også det norskprosesserte soyamelet som import.

I 2023 sto soyamel og rapsmel (eller rapspelletts) samlet for ca. 80 prosent av totalt forbruk av proteinråvarer i norskprodusert kraftfôr. Som tabell 8.1 viser har behovet for protein til kraftfôr de siste årene blitt dekket stadig mer av rapsmel, på bekostning av soyamel. Denne trenden har fortsatt i 2023. De siste ti årene har forbruket av soyamel gått ned med nesten 45 prosent, mens forbruket av rapsmel har økt omtrent tilsvarende.

Tabell 8-1 Soya som råvare i norsk kraftfôr. Tonn, avrundet. Kilde: Landbruksdirektoratet.

	2019	2020	2021	2022	2023
Soyamel, importert	44 750	37 350	19 630	10 980	13 230
Soyamel, norskprosessert	125 000	127 560	127 640	102 300	96 410
Rapspellets	161 680	189 860	197 810	196 260	194 476
Soyaandel av totalt protein	44 %	38 %	34 %	29 %	29 %

De siste par årene er det også registrert en del bruk av soyaolje som ingrediens i norskprodusert kraftfôr. Også her prosesseres en stor del i Norge av Denofa, fra importerte soyabønner. I Landbruksdirektoratets kraftfôrstatistikk er det ikke noe skille mellom ferdig soyaolje som importeres og det kraftfôrprodusentene kjøper fra Denofa. Dermed er også den norskprosesserte soyaoljen klassifisert som import.

Importen av soyaolje til bruk i kraftfôr i 2022 og 2023 ligger på hhv. 4 000 og 4 400 tonn. Soyaoljens andel av totalt fettinnhold i kraftfôret ligger på 10-11 prosent.

All soya som brukes i norsk kraftfôrproduksjon er ProTerra-sertifisert, og har vært det siden 2009. Det betyr blant annet at soyaen ikke er genmodifisert (GMO) og at den har full sporbarhet tilbake til produsenten. Den største importøren, Denofa, skriver på sine hjemmesider: «*Denofas sporbarhetsprogram er avgjørende for å sikre at våre soyabønner er garantert GMO-frie, avskogingsfrie og bærekraftsertifiserte. Alle ledd i leveringskjeden vår er underlagt streng kontroll – fra såfrøet hos den enkelte bonde, til soyabønnene som fraktes over Atlanterhavet og til vår egen havn i Fredrikstad.*»²⁰

Brasil er den største eksportøren av GMO-fri soya. Norge importerer mesteparten av soyaen herifra, i tillegg til en del fra Canada og USA.

ProTerra-sertifiseringen sammenfaller med Soyaerklæringen som ble skrevet under i 2015. Soyaerklæringen stiller krav til import av soya, og sikrer blant annet at all soyaen som importeres til Norge ikke skal ha bidratt til avskoging etter 2004. Videre stiller Soyaerklæringen krav til sosiale forhold rundt produksjonen for å sikre at soyaen er produsert på en etisk måte.

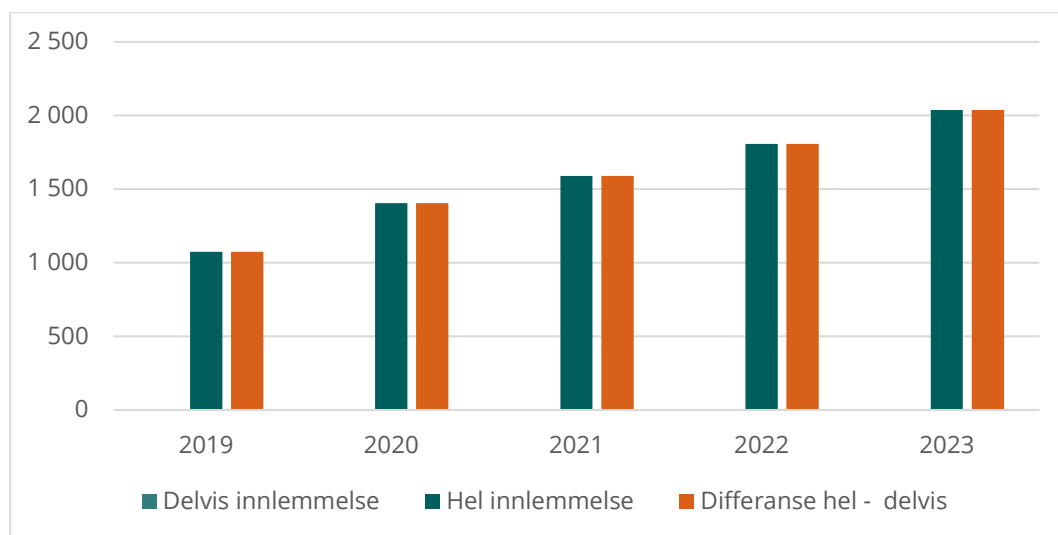
For å følge opp sertifiseringen, gjennomføres det både sporbarhets- og kvalitetsrevisjoner av produsenter og leverandører annethvert år. All soya som importeres til Norge har full sporbarhet tilbake til gården der den produseres.

²⁰ www.denofa.no/soya/sporbarhet/

Norge, Nederland og Belgia de eneste landene i Europa som kan dokumentere 100 prosent sertifisert avskogingsfri soya. For den totale mengden soya som konsumeres i EU/EØS er det kun 24 prosent som beviselig er avskogingsfri, ifølge non-profit-organisasjonen IDH – the Sustainable Trade Initiative.²¹

Eksport

For perioden 2019 – 2023 ble det samlet utførselsdeklarerert varer i råvarekategorien 'soya' til en statistisk verdi på 7,9 milliarder kroner, se figur 8-3 for fordeling per år. Dette utgjør i underkant av 7 prosent av den samlede årlige statistiske verdien for alle syv råvarekategorier ved hel innlemmelse.



Figur 8-3. Råvarekategori 'Soya', sum statistisk verdi i million kroner ved eksport, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata

Produksjon i Norge

Det er ingen kommersiell produksjon i Norge av soyabønner.

8.1.2 Næringsmessige konsekvenser

Tolldata for femårsperioden 2019-2023 viser at det er mellom 99 og 128 unike foretak (organisasjonsnummer) som årlig innførselsdeklarerer produkter inneholdende 'soya', og som vil måtte forholde seg til forordningens krav ved hel innlemmelse. Tilsvarende tall for unike foretak som utførselsdeklarerer 'soya' er mellom 16 og 24 årlig.

²¹ Gjengitt her: www.denofa.no/idh-european-soy-monitor/

8.1.3 Administrative konsekvenser

Næring

Soya som ingrediens i norsk kraftfôr

ProTerra-sertifiseringen betyr at det allerede er et system på plass som skal sikre at norsk import av soya er avskogingsfri. Gitt at denne sertifiseringen er «vanntett», og at systemet for etterlevelse og tilsyn kan videreføres under avskogingsforordningen, vil det ikke være nødvendig å videreutvikle dette eller etablere et nytt system for sporing av importert soya etter at det har havnet i kraftfôret. I så fall påløper det ikke ekstra kostnader som følge av at Norge innlemmer avskogingsforordningen, verken hos myndigheter eller næring.

Aktører som Regnskogfondet mener imidlertid at ProTerra-sertifiseringen har svakheter, selv om kriteriene på papiret er gode. En innvending er mangelen på åpenhet, dvs. at det kun er bransjen selv som faktisk får vite hva som skjer på bakken. En annen innvending er at sertifisering i seg selv ikke løser avskogingsproblemet. Argumentet er at så lenge aktører fortsetter å kjøpe sertifisert soya fra leverandører som også selger soya fra avskoging til andre markeder, støttes det opp under den ikke-sertifiserte produksjonen, og avskogingsproblemet fortsetter. Dette omtales som indirekte avskogingseffekt.

Skal man fjerne denne effekten helt, må importørene vri etterspørselen til markeder og leverandører som er helt avskogingsfrie. I så fall vil det oppstå omstillingskostnader for importørene når de skal finne nye leverandører. Det kan også hende at kostnadene ved de alternative råvarene blir høyere. Også de administrative kostnadene for forvaltningen vil øke under et strengere regime på området. Vi problematiserer ikke dette ytterligere her, men reiser bare problemstillingen siden en enda strengere etterlevelse kan gi økte kostnader for både virksomheter og myndigheter i fremtiden.

8.1.4 Klima og miljømessige virkninger

I Norge

Det er ingen kommersiell produksjon av soya i Norge. Vurdering av forordningens konsekvens for klima, natur og biomangfold i Norge er derfor ikke relevant.

Internasjonalt

Råvarekategorien 'soya' er ikke omfattet av EØS-avtalen. En delvis innlemmelse vil derfor innebære at ingen produkter i denne råvarekategorien blir regulert under avskogingsforordningen. Motsatt, vil hel innlemmelse innebære at samtlige produkter i råvarekategorien reguleres under forordningen.

Brorparten av soyaen importeres til Norge fra Brasil i form av soyabønner, soyamel og proteinkonsentrat. Brasil ansees som et høyrisikoland for avskoging. Samtidig eksisterer det allerede sertifiseringsordninger som skal sikre at norsk import av soya er avskogingsfri. All soya som brukes i norsk kraftfôrproduksjon er ProTerra-sertifisert (les mer i kapittel om næringsmessige konsekvenser), og har vært det siden 2009. Aktører som Regnskogfondet mener

imidlertid at ProTerra-sertifiseringen har svakheter, selv om kriteriene på papiret er gode. Hel innlemmelse vil kunne bidra med mer åpenhet/transparens rundt produksjonen, og dermed bidra til å enten styrke tilliten til ProTerra-sertifiseringen eller til å styrke miljøhensyn i produksjonen.

Basert på en antagelse om at avskogingsforordningen ikke vil tilføre betydelige endringer i krav til produksjon av soya, i forhold til dem som allerede er på plass gjennom eksisterende frivillige avtaler, har vi vurdert at forskjellen i konsekvens for klima, natur og biomangfold mellom hel og delvis innlemmelse sannsynligvis vil være lav.

9 Vurdering av konsekvenser – råvarekategori 'Tre'

Produksjonen av tømmer og treprodukter er betydelig både i Norge, i EU-land og i land utenfor EU. Gjennomsnittlig årlig avvirkning for salg²² i Norge siste 5 år var om lag 11,6 millioner kubikkmeter, Av dette ble om lag 34 prosent eksportert som rundtømmer, både som sagtømmer, massevirke og energivirke.

I 2020 ble det importert nesten 45 000 tonn trekull til Norge, hvorav mer enn halvparten ble importert fra tropiske land.

9.1 Overordnet vurdering av hel eller delvis innlemmelse

Avskogingsforordningen vil gjelde for alle tømmer- og treprodukter jf. EØS-avtalen artikkel 8 nr 3.a, men omfatter flere varenummer enn tømmerforordningen. Det vil ikke være forskjell i konsekvenser mellom hel eller delvis innlemmelse av avskogingsforordningen for råvarekategori Tre, da alle tømmer og treprodukter med opprinnelse i Norge omfattes av EØS- avtalen. Vi har i vedlegg 6 sammenlignet dagens tømmerforordning med avskogingsforordningen for å belyse konsekvenser av innlemmelse. .

9.1.1 Kartlegging av dagens situasjon, utvikling 2019 – 2023

Norge har gjennomført EUs tømmerforordning 2010/995 i norsk rett, under EØS-avtalen. Det er vår vurdering at denne forordningen videreføres i EUs avskogingsforordning, også under EØS-avtalen. Dette vil i ny forordning omfatte alle varenummer i 'Råvarekategori 'Tre'', se vedlegg 6. Vi vurderer at det for råvarekategori 'Tre' ikke vil være forskjell mellom hel eller delvis innlemmelse av avskogingsforordningen i norsk rett.

Vi finner det imidlertid relevant å sammenligne statistisk verdi for kapittel, posisjoner og varenummer under tømmerforordningen med avskogingsforordningen, for å synliggjøre forskjellene ved overgang til ny forordning.

Import

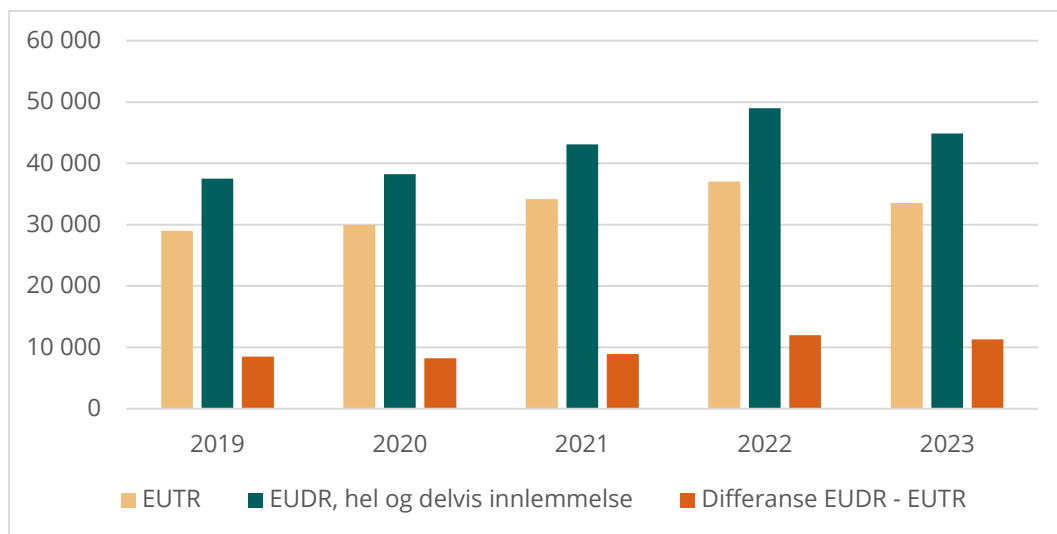
For perioden 2019 – 2023 ble det samlet innførselsdeklarert varer i råvarekategorien 'tre' til en statistisk verdi i underkant av 213 milliarder kroner, se figur 9-1 for fordeling per år. Dette utgjør i underkant av 73 prosent av den samlede statistiske verdien for alle syv råvarekategorier, uavhengig av hel eller delvis innlemmelse.

For å illustrere forskjellen mellom nåværende tømmerforordning og avskogingsforordningen, antar vi med utgangspunkt i tolldata for perioden 2019 -2023 vareomfanget i tømmerforordningens vedlegg 1. I et slikt scenario vil samlet statistiske verdien utgjøre i underkant av 164 milliarder kroner for hele perioden. Forskjellen mellom tømmerforordningen

²² Landbruksdirektoratet. ØKS: Regnskaps-, anvisnings- og statistikkssystem for skogfond og tilskuddsordningene i skogbruket

og avskogingsforordningen med utgangspunkt i tolldata utgjør dermed 49 milliarder kroner for perioden (figur 9-1). Differansen skyldes forskjell i vareomfanget i råvarekategorien mellom tømmerforordningen og avskogingsforordningen, og at sistnevnte omfatter langt flere varenummer.

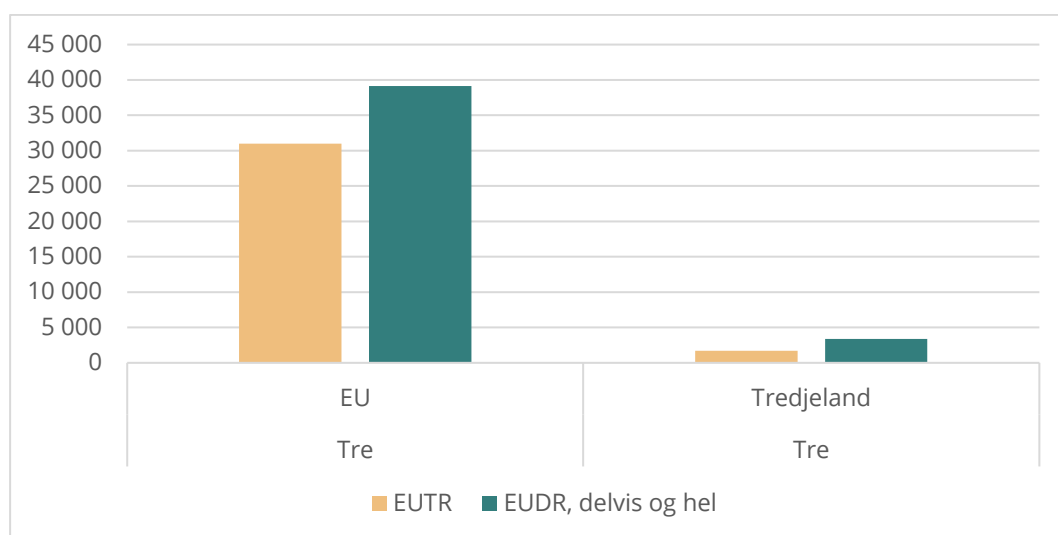
Forskjellen målt i statistisk verdi mellom tømmerforordningen og avskogingsforordningen (hel og delvis innlemmelse) med utgangspunkt i årene 2019 - 2023 varierer mellom 26 og 34 prosent.



Figur 9-1. Råvarekategori 'Tre', statistisk verdi import i million kroner, årene 2019 - 2023. Kilde: Tolldata.

Tolldata viser at 92 prosent av importen av produkter til Norge i råvarekategori 'tre' kommer fra eksportland i EU, mens øvrige 8 prosent av det som importeres kommer fra tredjeland (figur 9-2). Det er ikke forskjell ved hel eller delvis innlemmelse av avskogingsforordningen, da denne råvarekategorien i sin helhet er omfattet av EØS-avtalen. For uttømmende oversikt over hvilke tredjeland Norge importerer fra, se vedlegg 7.

De tre største eksportlandene i EU målt i gjennomsnittlig årlig statistisk verdi for årene 2019 - 2023, er Sverige (17 392 MNOK), Danmark (5 294 MNOK) og Litauen (2 903 MNOK). Innførselen av fra Sverige alene utgjør nærmere 46 prosent av denne importen. Tilsvarende er de tre største eksportland i tredjeland henholdsvis Kina (1 302 MNOK), Storbritannia (598 MNOK) og Russland (223 MNOK), hvor importen fra Kina og Storbritannia samlet utgjør over 58 prosent av importen. For samlet oversikt over eksportland sortert etter statistisk verdi, se vedlegg 7 for tredjeland og vedlegg 8 for EU.



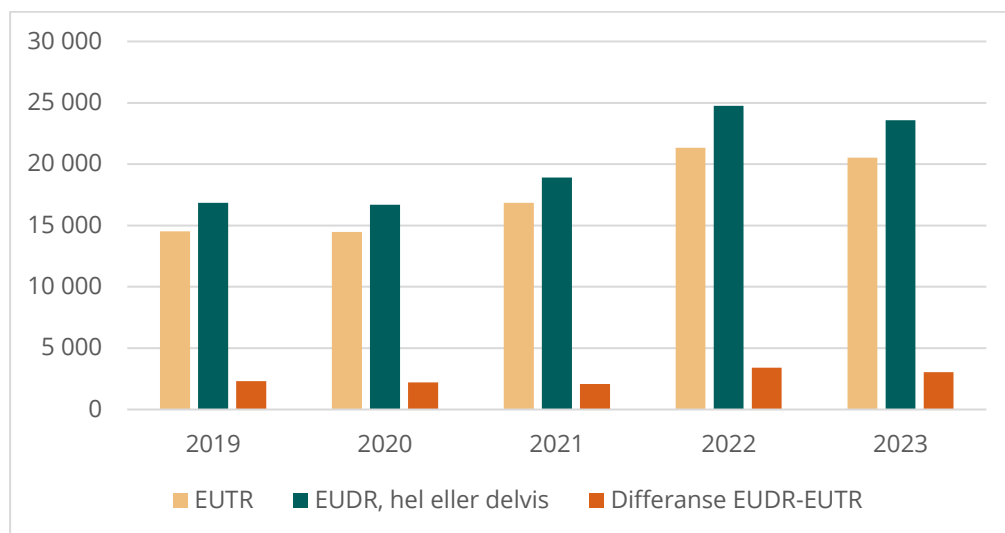
Figur 9-2. Eksportland ved import til Norge ved hhv EUTR vs. EUDR, råvarekategori 'Tre', gjennomsnittlig årlig statistisk verdi i million kroner, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

Eksport

For varene med norsk opprinnelse i råvarekategori Tre som vil bli berørt ved en eventuell innlemmelse av avskogingsforordningen ble det i perioden 2019-2023 totalt eksportert varer til 204 land til en samlet verdi på 100,8 milliarder kroner.

Tilsvarende tall for varer omfattet av tømmerforordningen var 182 land og 87,7 milliarder kroner. Differanse i eksportverdi i 5-årsperioden mellom varer omfattet av dagens tømmerforordning og en innlemmelse av avskogingsforordningen var dermed 13,1 milliarder kroner.

Dette kan tyde på at verdien av eksporterte varer i råvarekategori Tre som blir omfattet ved innlemmelse av avskogingsforordningen er 15 prosent større enn varene omfattet av dagens tømmerforordning (figur 9-3).



Figur 9-3. Råvarekategori 'Tre', sum statistisk verdi i million kroner ved eksport, årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata

Omsetning til tredjeland av råvarekategori Tre med opprinnelse i Norge

For varer med norsk opprinnelse i råvarekategori Tre som vil bli berørt ved en innlemmelse av avskogingsforordningen ble det i perioden 2019-2023 totalt eksportert varer til 177 tredjeland til en verdi på 26,84 milliarder kroner.

Tilsvarende tall for varer omfattet av tømmerforordningen var 155 tredjeland og 21,17 milliarder kroner. Differanse i eksportverdi i 5-årsperioden mellom varer omfattet av dagens tømmerforordning og en hel innlemmelse av avskogingsforordningen var dermed 5,67 milliarder kroner.

Dette kan tyde på at verdiene på eksporterte varer til tredjeland i råvarekategori Tre som blir omfattet ved innlemmelse av avskogingsforordningen er 27 prosent større enn varer omfattet av dagens tømmerforordning (tabell 9-1).

Tabell 9-1. Samlet verdi i milliarder kroner av varer med norsk opprinnelse i råvarekategori Tre eksportert til tredje-land i perioden 2019-2023.. Kilde: Tolletaten.

	Eksportverdi, mrd kr
Hel innlemmelse EUDR	26,84
EUTR	21,17
Differanse	5,67

Omsetning til EU-land av råvarekategori tre med opprinnelse i Norge.

For varer med norsk opprinnelse i råvarekategori Tre som vil bli berørt ved en innlemmelse av avskogingsforordningen ble det i perioden 2019-2023 totalt eksportert varer til alle 27 EU-landene til en samlet verdi på 73,95 milliarder kroner.

Tilsvarende tall for varer omfattet av tømmerforordningen var alle 27 EU-land og 66,56 milliarder kroner. Differansen mellom hel innlemmelse og dagens tømmerforordning var dermed 7,39 milliarder kroner.

Dette kan tyde på at verdiene på eksporterte varer til EU-land i råvarekategori Tre som blir omfattet ved innlemmelse av avskogingsforordningen er 11 prosent større enn varer omfattet av dagens tømmerforordning (tabell 9-2).

Tabell 9-2. Samlet verdi i milliarder kroner av varer med norsk opprinnelse i råvarekategori Tre eksportert til EU-land i perioden 2019-2023. Kilde: Tolletaten.

	Eksportverdi, mrd kr
Hel innlemmelse EUDR	73,95
EUTR	66,56
Differanse	7,39

Produksjon i Norge

Gjennomsnittlig årlig avvirkning for salg²³ i Norge siste 5 år var om lag 11,6 millioner kubikkmeter, herav:

- Sagtømmer 6,3 millioner kubikkmeter - 54%
- Massevirke 4,8 millioner kubikkmeter - 42 %
- Energivirke 0,5 millioner kubikkmeter - 4%

Førstehåndsverdien av dette tømmeret var i gjennomsnitt 5,2 milliarder kroner per år.

Andelen av det norske årlige avvirkningsvolumet som kommer fra avskoget areal er ikke kjent. Landbruksdirektoratet har imidlertid gjort et anslag over dette, basert på følgende forutsetninger:

- Årlig totalt omsatt volum: 11,6 millioner kubikkmeter
- Årlig totalt hogstareal: 480 000 dekar²⁴
- Årlig avskoget areal til jordbruksformål: 24 000 dekar²⁵

Ut fra disse forutsetningene er det årlige avskoga arealet til jordbruksformål 5 prosent av det årlige hogstarealet. Om man forutsetter at kubikkmassen per arealenhet er lik for avskoget og ikke avskoget hogstareal, er det i 5-års perioden i gjennomsnitt årlig omsatt 580 000 kubikkmeter tømmer som kommer fra areal avskoget for jordbruksformål. Førstehåndsverdi på dette tømmeret var på om lag 270 millioner kroner.

Da arealene som avskoges til jordbruksformål i stor grad er knyttet til lavereliggende arealer med høge boniteter vil disse arealene trolig ha en større kubikkmasse per arealenhet enn gjennomsnittet for alt avvirket areal i Norge. Dette betyr at det reelle tømmervolumet som stammer fra avskoget areal sannsynligvis er noe høyere enn anslaget ovenfor. Det samme gjelder da også for antatt førstehåndsverdi.

Hvert år foretar om lag 14 000 skogeiere i Norge hogst for salg. Dersom man forutsetter at også 5 prosent av hogstene er utført for å avskoge til jordbruksformål betyr dette at arealet som avskoges for jordbruksformål er fordelt på om lag 700 skogeiere. Gjennomsnittlig etablert årlig jordbruksareal per skogeier blir da 35 dekar.

Gjennomsnittlig årlig eksport av tømmer de siste 5 år var 3,9 millioner kubikkmeter, herav om lag 1,7 millioner kubikkmeter sagtømmer og 1,9 millioner kubikkmeter massevirke. Årlig

²³ Landbruksdirektoratet. ØKS: Regnskaps-, anvisnings- og statistikkssystem for skogfond og tilskuddsordningene i skogbruket

²⁴https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/rapporter/Rapport%201_2021%20Kartlegging%20av%20foryngelse%20og%20milj%C3%B8hensyn%20ved%20hogst.pdf/_attachment/inline/c4921079-6000-48f3-a6c1-60b581cb2cda:43bea795a063ee37967183ac3ad885cf4325646d/Rapport%201_2021%20Kartlegging%20av%20foryngelse%20og%20milj%C3%B8hensyn%20ved%20hogst.pdf

²⁵ NIBIO -Landskogtakseringen 1990-2022

eksportverdi av dette virke var i størrelsesorden 2,5 milliarder kroner. De største mottakerlandene var Sverige (75%), Tyskland (14%) og Latvia (7%)²⁶. Andelen av eksportert volum som stammer fra areal avskoget for jordbruksformål er ukjent. Forutsatt at eksportert volum er et representativt utvalg for den norske avvirkningen kan i underkant av 200 000 kubikkmeter eksportert tømmer (5 %) til en eksportverdi på 125 millioner kroner årlig stamme fra arealer avskoget for jordbruksformål.

I dag er Landbruksdirektoratet ansvarlig myndighet etter tømmerforordningen for tømmer og treprodukter med opprinnelse i Norge og er også den myndigheten som kontrollerer at forordningens bestemmelser følges for tømmer hogd i Norge. Hvert år gjennomføres kontroller av tømmeromsetning til skogsertifiserte kjøpere og ikke-skogsertifiserte kjøpere. Virksomhetenes eller forhandlernes prosedyrer for aktsomhetsvurdering kontrolleres, i tillegg til en samsvarskontroll av tømmerkontrakter. Resultatet av kontrollene rapporteres årlig til EU-kommisjonen i samarbeid med Miljødirektoratet.

9.1.2 Klima og miljømessige virkninger

I Norge

Råvarekategorien Tre er omfattet av EØS-avtalen. Vi har derfor vurdert at det ikke vil være noen forskjell mellom hel og delvisinnlemmelse for denne råvarekategorien. Basert på dette har vi vurdert at det heller ikke vil være noen forskjell i konsekvens for klima, natur og biomangfold mellom hel og delvis innlemmelse.

Internasjonalt

Råvarekategorien Tre er omfattet av EØS-avtalen. Vi har derfor vurdert at det ikke vil være noen forskjell mellom hel og delvis innlemmelse for denne råvarekategorien. Basert på dette har vi vurdert at det heller ikke vil være noen forskjell i konsekvens for klima, natur og biomangfold mellom hel og delvis innlemmelse.

²⁶ SSB Handelsstatistikk

10 Foreløpig vurdering av ansvarsfordeling

Direktoratene er bedt om en foreløpig vurdering av ansvarsdeling mellom direktoratene, og om det er hensiktsmessig å videreføre ansvarsfordelingen som gjelder under dagens tømmerforordning.

10.1 Innledning

Formålet til avskogingsforordningen er å forhindre avskoging og skogforringelse, og derved redusere klimagassutslipp og tap av naturmangfold. Samtidig favner avskogingsforordningen råvarer og produksjon som etter norsk sektorprinsipp faller innenfor flere sektorer, herunder miljø, landbruk og mat. Forordningen åpner for at det kan være en eller flere kompetente myndigheter i hvert medlemsland som er ansvarlig for å oppfylle forpliktelsene etter forordninger, jf. art. 14. Regelverket er derfor ikke til hinder for en fordeling mellom Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet, og/eller andre myndigheter.

For en foreløpig vurdering av kompetent myndighet og ansvarsdeling til dette oppdraget, velger vi å peke på noen overordnede elementer som vi mener er viktige hensyn i en slik vurdering, samt erfaring fra tømmerforordningen.

10.2 Vurderingsmomenter

Det er mulig å se for seg løsninger med ett direktorat som har ansvar for hele forordningen, ett direktorat som har et helhetlig ansvar for regelverket mens ett eller flere direktorater har delansvar, eller delt ansvar mellom direktoratene langs definerte skillelinjer.

Den gang tømmerforordningen ble innlemmet i EØS-avtalen, ble den gjennomført i to forskrifter med to forskjellige hjemler i lov, og ansvarlig myndighet ble lagt til hhv Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet. Bakgrunnen var blant annet Miljødirektoratets kompetanse med varetilsyn, særlig med tanke på kontroll av import og salg, og Landbruksdirektoratets kompetanse med tilsyn av norsk landbruksproduksjon. I følge Prop. 4 S (2013-2014) skulle direktoratene samarbeide om rapporterings- og informasjonsoppgaver, samt kontroll av oppfølgingsorganisasjonene.

Oppfølging av avskogingsforordningen vil kreve mer kompetanse over et bredt spekter av produksjonsmetoder og produkter. Kompetanse for oppfølging av de nye råvarekategoriene som kommer i tillegg til tømmerforordningen vil måtte opparbeides i det eller de direktoratene ansvaret legges til.

Et viktig moment som må ivaretas dersom forvaltningsmyndigheten deles, er at det ikke blir forskjellige vilkår for produkter som produseres i Norge og de som importeres fra EU/tredjeland. Dette innebærer at myndighetene må legge lik tolkning til grunn av regelverket,

sette like krav til overholdelse av regelverket overfor virksomheter og forhandlere, samt praktisere like terskler for anmeldelse, overtredelsesgebyr og andre reaksjoner. Dersom dette ikke overholdes, vil konsekvensen være forskjellsbehandling av norske bedrifter som omfattes av forordningen.

Videre bør det vurderes om forordningen kun skal hjemles i en lov/og eller forskrift, slik at det blir like hjemler for tilsyn og sanksjoner. Dette kan også være med å øke brukervennligheten av regelverket for de virksomhetene og forhandlerne som blir omfattet av regelverket.

Hva gjelder de øvrige EU-landene, er det forskjellig hvordan medlemslandene har løst gjennomføringen av art. 14. Noen land har lagt den kompetente myndigheten til miljømyndigheten, noen har lagt myndigheten til landbrukssiden, noen land har delt myndighet, mens det er flere medlemsland som enda ikke har varslet inn hvordan de skal løse tilsyn- og forvaltningsoppgaven under avskogingsforordningen. I dag er det kun 11 av 27 land som har angitt kompetent(e) myndigheter etter forordningen.

10.3 Miljødirektoratets vurdering

Hvor skillelinjene i en eventuelt delt ansvarsdeling bør ligge, mener vi bør utredes nærmere i forbindelse med implementerings- og gjennomføringsarbeidet. Vi ser det som særlig viktig å sikre en enhetlig forvaltning av forordningen. Uansett om det blir ett direktorat, to eller flere, vil det måtte bygges kompetanse om utføring og håndheving av kravene i forordningen i forvaltningsmyndigheten.

10.4 Landbruksdirektoratets vurdering

Med bakgrunn i Landbruksdirektoratets opparbeidede kompetanse med kontrollvirksomhet gjennom tømmerforordningen vurderer Landbruksdirektoratet at det er hensiktsmessig at ansvarsfordelingen videreføres under avskogingsforordningen. Landbruksdirektoratet mener videre at dette bør innebære en utvidelse som inkluderer råvarekategori storfe, med norsk opprinnelse, som ligger under Landbruksdirektoratets sektoransvar.

Det medfølger et bredt ansvar for ansvarlig myndighet gjennom avskogingsforordningen som strekker seg forbi kontrollvirksomhet, herunder blant annet informasjon og veiledning av de som berøres av forordningen. For at implementering av avskogingsforordningen for norske virksomheter og forhandlere skal kunne gjennomføres på en så god måte som mulig, vurderer vi at det er nødvendig at ansvarlig myndighet kjenner til forsyningskjedene og næringa som må etterleve de krav som stilles. For mange virksomheter og forhandlere vil det kreve en stor omstilling for å møte kravene. Kompetansen Landbruksdirektoratet har vil også være til stor nytte ved opprettelse og videreutvikling av systemet som må opprettes for å gjennomføre kravene til kontroll gjennom avskogingsforordningen.

11 Ressursbehov for kompetente myndigheter

Oppdragets punkt 4 omhandler ressursbehov for kompetente myndigheter.

Landbruksdirektoratet bes om å anslå slitt ressursbehov ved hel eller delvis innlemmelse dersom det legges til grunn at dagens ansvarsdeling videreføres.

Begge direktoratene bes gi en vurdering av de budsjettmessige konsekvensene ved ekstra årsverk forbundet med forvaltning av oppgavene som kompetent myndighet (gjennomføring av tilsyn, veiledning m.m).

11.1 Forordningens krav til ansvarlige myndigheter

Kapittel 3 i avskogingsforordningen stiller en rekke forpliktelser for medlemsstatene og deres ansvarlige myndigheter.

Ansvarlige myndigheter har en plikt til å kontrollere virksomheter og forhandlere, og til å følge opp bekymringsmeldinger som kommer inn. De skal også legge til rette for utveksling og formidling av relevant informasjon, og skal veilede aktørene. Dersom det oppdages brudd på forordningen, kan ansvarlige myndigheter ilegge sanksjoner. Ansvarlige myndigheter skal også samarbeide med andre lands myndigheter, og gjøre informasjon tilgjengelig for allmennheten og EU-kommisjonen.

Teknisk bistand, veiledning og utveksling av opplysninger

Det fremgår av forordningens artikkel 15 at ansvarlige myndigheter kan yte bistand og veiledning til virksomheter for å lette etterlevelsen av forordningen. Det skal legges til rette for utveksling og formidling av relevant informasjon, særlig med sikte på å bistå virksomhetene i risikovurderingen, og best etterlevelse av regelverket. Kompetente myndigheter plikter videre, sammen med EU-kommisjonen, å overvåke og utveksle informasjon om endringer i handlingsmønstre av relevante produkter som kan føre til omgåelse av regelverket.

Kontroller

Ansvarlige myndigheter skal etter forordningens artikkel 16 gjennomføre kontroller av både virksomheter og forhandlere, og produktene de plasserer på markedet eller eksporterer, for å sikre at forordningen overholdes.

For å fastlegge de kontrollene som skal utføres, skal det brukes en risikobasert tilnærming. Risikokriteriene skal fastlegges på grunnlag av en analyse av risikoen for manglende overholdelse av forordningen.²⁷

²⁷ Relevante momenter er de relevante produktene, kompleksiteten og lengden på forsyningskjedene, om berørte arealer grenser til skog, tildelingen av risiko til land, tidligere tilfeller av manglende overholdelse, risiko for omgåelse og alle andre relevante opplysninger, jf. forordningens artikkel 16 nr. 3.

Det skal utarbeides årlige planer for kontroller som skal gjennomføres. Planene skal minst inneholde de nasjonale risikokriteriene og utvelgelsen av virksomheter og forhandlere som skal kontrolleres.

Antall kontroller årlig

Når det gjelder antall årlige kontroller, stiller forordningen et minimumskrav for kontroll av virksomheter (og store forhandlere):

- 3 prosent av virksomhetene som eksporterer eller bringer relevante produkter på markedet som inneholder eller er fremstilt ved hjelp av relevante råvarer produsert i et land som er klassifisert som standard risiko etter art. 29.
- 9 prosent av virksomhetene, samt 9 % av mengden av hvert av de relevante produktene som inneholder eller er fremstilt ved hjelp av relevante råvarer som er produsert i et land som er klassifisert som høy risiko etter art. 29.
- 1 prosent av virksomhetene som eksporterer eller bringer relevante produkter på markedet som inneholder eller er fremstilt ved hjelp av relevante råvarer produsert i et land eller deler av et land som er klassifisert som lav risiko etter art. 29.

Risikoklassifiseringen blir ikke foretatt før i desember 2024, per nå er derfor alle land klassifisert som standard risiko. I den videre vurderingen av ressursbehov for ansvarlige myndigheter i Norge, er det derfor dette minimumskravet som er utgangspunktet.

Når det gjelder antall kontroller av mikro, små og mellomstore forhandlere, synes ikke forordningen å stille noen minimumskrav, jf. artikkel 16 nr. 8 til 10 der det kun refereres til virksomheter i prosentkravene. Det er derimot tydelig at små forhandlere også skal kontrolleres, jf. artikkel 19 som regulerer kontroller av små forhandlere. Hvor mange små forhandlere som skal kontrolleres årlig, må antakelig avgjøres med grunnlag i en risikobasert vurdering i hvert enkelt land, jf. artikkel 16 nr. 3.

I tillegg til de planlagte kontrollene, skal ansvarlige myndigheter iverksette kontroller når de mottar bekymringsmeldinger. Fysiske og juridiske personer kan sende inn bekymringsmeldinger til kompetente myndigheter dersom de mener at noen virksomheter eller forhandlere ikke overholder forordningens krav, jf. forordningens artikkel 31.

Kompetente myndigheter skal foreta vurdering av bekymringsmeldingene uten ugrunnet opphold, og treffe nødvendige tiltak. Med mindre nasjonal lovgivning setter andre frister, skal personen som sendte bekymringsmeldingen underrettes om oppfølgingen av meldingen innen 30 dager.

Innholdet i kontrollene

Forordningen stiller ulike krav til kontroller av virksomheter og store forhandlere, og av SME-forhandlere. Kravene til kontroller av virksomheter og store forhandlere fremgår av artikkel 18. Kontrollene skal omfatte:

- Undersøkelse av system for aktsomhetsvurderinger, og av dokumentasjon og registre som viser at systemet fungerer som det skal
- Undersøkelse av dokumentasjon og registre som viser at et bestemt produkt overholder forordningen, herunder, hvis aktuelt, gjennom risikoreduserende tiltak, og undersøkelse av aktsomhetserklæringene

Videre *kan* kontrollene av virksomheter og store forhandlere omfatte:

- Stedlig kontroll
- Undersøkelser av korrigerende tiltak som er pålagt aktøren av myndighetene ved manglende overholdelse av forordningen
- Tekniske og vitenskapelige hjelpemidler som fastslår arten eller det nøyaktige stedet der den relevante varen/produktet er produsert
- Tekniske og vitenskapelige hjelpemidler som fastslår om det relevante produktet er avskogingsfritt
- Stikkprøvekontroller, herunder feltkontroller, hvis relevant også i tredjeland («spot checks, including field audits»)

Kravene til kontrollene av SME-forhandlere fremgår av artikkel 19. De *skal* inkludere undersøkelser av dokumentasjon og registre som viser at forordningens krav til informasjonsinnhenting og oppbevaring av informasjon er overholdt. Kontrollene *kan* omfatte stikkprøvekontroller, herunder feltkontroller

Kontrollene skal som en hovedregel gjennomføres uten forhåndsvarsling, med mindre det er nødvendig av hensyn til effektivitet, jf. artikkel 16 nr. 13. Kompetente myndigheter skal videre oppbevare opplysninger og registre om kontrollene og evt. tiltak iverksatt, i minimum 10 år. Disse opplysningene er å anse som miljøinformasjon etter Direktiv 2003/4/EC og skal tilgjengeliggjøres ved forespørsel, jf. artikkel 16 nr. 14 og 15.

Tiltak ved brudd på forordningen

Ansvarlige myndigheter skal iverksette tiltak ved påvist brudd på forordningen, eller påvist høy risiko for brudd. Midlertidige tiltak som kan iverksettes av myndighetene er blant annet stans av omsetning og beslaglegning av varer. Myndighetene skal også kreve at virksomhetene eller forhandlerne selv treffer tiltak for å rette opp feilen. Virksomhetene og forhandlerne skal også ilegges sanksjoner i form av blant annet bøter, inndragning av produkter eller inntekter, midlertidig forbud om å gjøre varer tilgjengelig på markedet.

Ved påvist manglende overholdelse av forordningen, kan også myndighetene kreve at virksomhetene eller forhandlerne dekker kostnadene som myndighetene pådro seg i forbindelse med kontrollen, og tiltakene som ble iverksatt fra myndighetenes side.

11.2 Vurdering av direktoratenes ressursbehov ved hel eller delvis innlemmelse av forordningen

Kravene til ansvarlige myndigheter utløser ressursbehov i to faser: *forberedelser for gjennomføring* av forordningen og *gjennomføring* av forordningen etter ikrafttredelse:

Forberedelser for gjennomføring av forordningen

For ansvarlige myndigheter vil det måtte iverksettes en rekke tiltak for å forberede gjennomføring av forordningen. Forordningen må først og fremst innlemmes rettslig i norsk regelverk. Videre bør det opprettes systemer for veiledning, systematisering av virksomheter og forhandlere som selger eller eksporterer relevante produkter, samt deres størrelse (SME, non-SME). Et system for saksbehandling må etableres for å kunne gjennomføre kontroller og annen oppfølging av aktører, som også legger til rette for innsending og oppfølging av bekymringsmeldinger. Opplæring av systemene, og av innholdet i avskogingsforordningen krever også ressurser.

Gjennomføring av forordningen etter ikrafttredelse

Etter at forordningen er innlemmet, og system er etablert, vil det videre kreve ressurser for å gjennomføre veiledning, kontroller og andre forpliktelser.

11.3 Landbruksdirektoratets ressursbehov

I denne vurderingen legges det til grunn at ansvaret for kontroll av råvarekategoriene følger sektoransvaret. Landbruksdirektoratet blir da ansvarlig myndighet for norskproduserte varer og produkter innen råvarekategoriene tre og storfe.

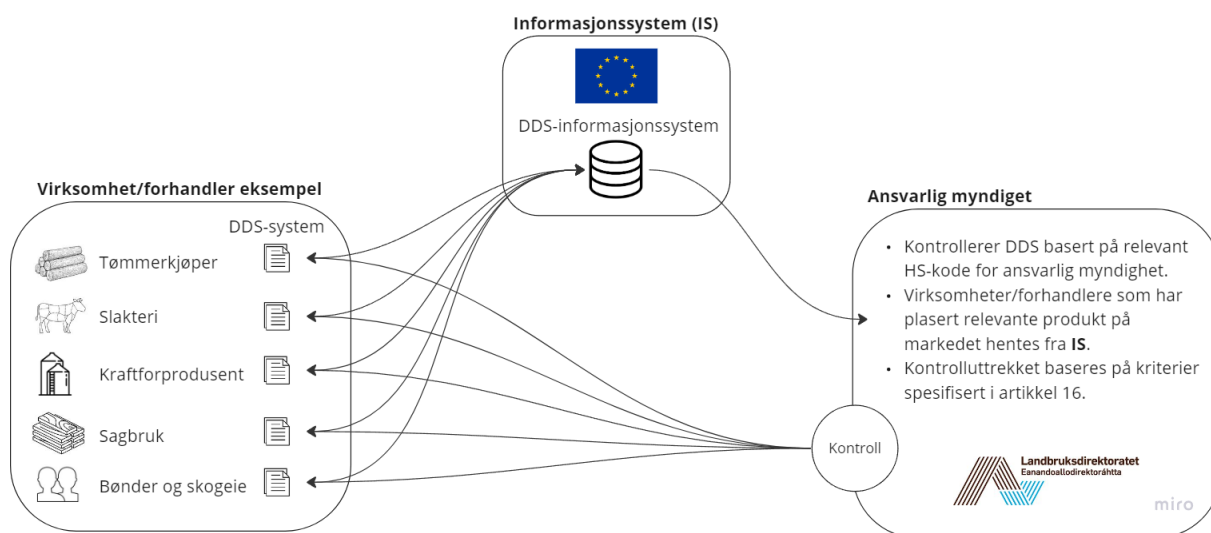
Forberedelser for gjennomføring av forordningen

Gjennom tømmerforordningen har Landbruksdirektoratet eksisterende rutiner for kontroll av aktsomhet, og de store aktørene innen skognæringa har systemer for aktsomhetsvurdering. Både Landbruksdirektoratets rutiner og aktørenes systemer krever betydelige tilpasninger til avskogingsforordningen.

Når det gjelder storfe, er det i dag ingen systemer for kontroll av produksjon eller plassering av disse varene på markedet. Dette må etableres både ved hel og delvis innlemmelse av forordningen, og kostnaden vurderes som den samme ved både hel og delvis innlemmelse.

For at Landbruksdirektoratet skal gjennomføre forordningens forpliktelser på en tilstrekkelig måte, ser vi behov for å utvikle et fagsystem for kontroll som er mer effektivt enn rutinene vi benytter i dag for å håndtere kontrollvolumet avskogingsforordningen krever. Vi må trekke ut aktører til kontroll, hvor både aktsomhetserklæringer og aktørenes systemer for aktsomhetsvurdering kontrolleres mot krav i forordningen. Nødvendig informasjon om aktørenes systemer for aktsomhetsvurderinger må hentes fra hver enkelt aktør, som illustrert i

figur 11-1, og det er derfor hensiktsmessig å etablere standarder for denne informasjonen for å effektivisere kontrollen. En løsning som beskrevet ovenfor vil kreve mindre ressurser for oppfølging av kontrollvirksomheten enn etter systemet som brukes i dag gjennom tømmerforordningen.



Figur 11-1 Informasjonsflyt

Det vil også måtte etableres et system for deling av info ut til aktører, oppfølging av spørsmål, håndtering av bekymringsmeldinger, samarbeid med andre ansvarlige myndigheter og informasjonsdeling til EU.

Landbruksdirektoratet vurderer at etablering av et system for kontroller, veiledning, samarbeid og andre tiltak for å forberede gjennomføring av forordningen vil medføre betydelige kostnader. Vi presiserer at dette gjelder i samme utstrekning for hel og delvis innlemmelse av forordningen.

Det er stor usikkerhet knyttet til ressursbehov som vil kreves i forberedelsesfasen. Dette henger også svært tett sammen med tidshorisont for arbeidet. Vi anslår 4 fulltidsstillinger i forberedelser for gjennomføring av forordningen for arbeidet med norskprodusert storfe og tre. Kostnader knyttet til systemutvikling kommer i tillegg.

For å avdekke brukerbehov, kostnadsestimering, inkludert ressursbehov knyttet til utvikling av systemet er det mulig å gjennomføre en konseptutredning. Argumentet for å gjennomføre en konseptutredning er å få gode estimer og et grunnlag for et system som er godt tilpasset formålet i tillegg til å redusere kostnader knyttet til utvikling av systemet. Ressursbehov for å gjennomføre konseptutredningen anslår vi til 4 fulltidsstillinger forutsatt riktig kompetanse, samt en referansegruppe. Et grovt anslag på kostnader for å gjennomføre konseptutredningen kan ligge et sted mellom kr 500 000 – 1 000 000, med et minste tidsforbruk på 3-5 måneder. Uten

mer informasjon om systemkrav og funksjonalitet med mer er det vanskelig å estimere kostnad og tidsbruk på selve utviklingen av systemet.

Gjennomføring av forordningen etter ikrafttredelse

Ved vurderingen av ressursbehov for gjennomføring av forordningen, har Landbruksdirektoratet tatt utgangspunkt i kontroller av virksomheter og store forhandlere, og minimumskravet som forordningen oppstiller for et land som er klassifisert som standard risiko. Kontroller av små forhandlere er ikke med i beregningene, men disse må også kontrolleres.

Råvarekategori «tre»

Etter avskogingsforordningen vil vi få flere aktører som defineres som virksomheter innen næringskjeden for tømmer og treprodukter, og som, i tillegg til store forhandlere inngår i minimumskravet av kontroller. Det registreres omtrent 14 000 tømmerkontrakter i året, vi anslår at dette utgjør 12 000- 13 000 skogeiere. I tillegg finnes små og store sagbruk, fabrikker som produserer papirprodukter, møbelprodusenter og byggvarekjeder. Ut fra dette så antar vi at det finnes om lag 14 000 virksomheter og store forhandlere innen næringskjeden for tømmer og treprodukter. Hvis vi legger til grunn at Norge blir gitt standard risikonivå, skal 3 % av virksomheter og store forhandlere kontrolleres hvert år. Dette utgjør 420 virksomheter og store forhandlere. Dette vil utløse et behov på 8-16 årsverk dersom kontrollene gjennomføres på samme måte som i dag. Dersom Norge blir gitt lavt risikonivå skal 1% av virksomhetene kontrolleres hvert år, tilsvarende 140 virksomheter og store forhandlere. Dette vil utløse et behov på 2-7 årsverk dersom kontrollene gjennomføres på samme måte som i dag for råvarekategori tre.

Råvarekategori «storfe»

For råvarekategori storfe vil ressursbehovet for forvaltningen avhenge av om forordningen innlemmes helt eller delvis. Ved en *delvis* innlemmelse av forordningen vil det kun være de aktørene som plasserer hud- og skinnprodukter på markedet, eller eksporterer disse, som må kontrolleres av norske ansvarlige myndigheter. Dette er slakterier, videreforedlere (Norilia og Fatland) og evt. garverier. Klær og andre varer av lær (tolltariffen kapittel 42) er ikke en del av forordningen, så eventuelle aktører som plasserer slike produkter på markedet trenger ikke å kontrolleres. Ved en delvis innlemmelse vil det være et antall på rundt 33 aktører som plasserer hud- og skinnprodukter på markedet. Dette er 30 slakterier, to videreforedlere (Norilia og Fatland) og ett garveri. Hvis 3 prosent av disse aktørene skal kontrolleres årlig, er det snakk om rundt én kontroll i året. Fordi det ikke finnes noen system for kontroll i dag, er det vanskelig å estimere hvor mange årsverk dette vil kreve. Hvis vi tar samme utgangspunkt som dagens kontroller av norsk tømmer, vil dette utløse et behov på 0,02-0,04 årsverk. Vi anslår at behovet vil være det samme dersom Norge blir et land med lavt risikonivå.

Ved en *hel* innlemmelse av forordningen vil antallet kontroller øke betraktelig. Det er ca. 12 000 storfeprodusenter, 30 slakterier, 150* videreforedlere, 10* grossister (non-SME) og 30*

detaljister (non-SME) som plasserer relevante storfeprodukter på markedet.²⁸ Totalt utgjør dette om lag 12 500 aktører som årlig plasserer relevante storfeprodukter på markedet. Antall kontroller som skal gjennomføres årlig vil da være 375, som vil utgjøre et behov på mellom 8–16 årsverk. Ved lavrisikoklassifisering anslår vi at behovet vil være 2–7 årsverk for råvarekategorien storfe.

Hvis Landbruksdirektoratet blir ansvarlig myndighet for norskproduserte varer og produkter innen råvarekategoriene tre og storfe, og vi blir ansett som et standardrisikoland, vurderer vi at det er et totalt ressursbehov for gjennomføring av forordning ved *delvis* innlemmelse på 8,02–16,04 årsverk. Ved *hel* innlemmelse vurderer vi at ressursbehovet for Landbruksdirektoratet vil være 16–32 årsverk.

11.4 Miljødirektoratets ressursbehov

Miljødirektoratet viser til beregninger gjort i deloppdrag 1, hvor det ble estimert behov for 8,3 ekstra årsverk til oppfølging av regelverket (veiledning, sanksjoner, tilsyn og kontroll). Beregningene var gjort ut ifra en delt ansvarsdeling mellom Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet, lik den etter dagens tømmerforordning. Estimaten ble vurdert som konservative ut ifra dagens kunnskap. Blant annet var estimatene levert i forbindelse med del 1 basert på dagens situasjon der mange virksomheter er kjent med dagens regelverk, og der vi har sett effekten av kontinuerlig tilsynsvirksomhet over tid. I tillegg baserer estimatene seg på en tilsynsvirksomhet av 3 % av virksomheter som operer på markedet, mens forordningen legger også opp til en tilsynsvirksomhet av 9 % av virksomheter som importerer fra høyrisikoland, noe som kan kreve høyere tilsynsvirksomhet, og dermed ytterligere ressurser. Miljødirektoratet forutser at det vil kreve mer arbeid, flere og lengre tilsyn, og mer kunnskap i en flerårig overgangsperiode for å sikre god regelverksetterlevelse. Med den nye forordningen må vi dermed legge inn ekstra innsats for å komme dit vi er nå med tømmerforordningen. Med dette som utgangspunkt har vi dermed oppdatert våre beregninger for behov for antall årsverk for etterlevelse av regelverket med en økning på fem årsverk bare for tilsyn med avskogingsforordningene med samme ansvarsdeling mellom Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet som etter tømmerforordningen. Totalt omkring 9,3 årsverk totalt. Dersom ansvarsområdet til Miljødirektoratet blir utvidet med kontroll av import/eksport av nye råvarekategorier, vil det være behov for minst 2 årsverk mtp behov for ressurser for å utføre tilsynsvirksomhet, øke kompetanse på nye varekategorier og leverandørkjeder/bransjer, og samarbeide tettere med våre europeiske kollegaer. Totalt omkring 11 årsverk totalt. Vi vurderer at det også vil være andre budsjettmessige konsekvenser enn kun økt antall årsverk, blant annet økte reisekostnader som følge av økt tilsynsaktivitet, og kostnader til utvikling/drift av nasjonale IT systemer og eventuelle koblinger mellom ulike systemer.

²⁸ Disse tallene er kun omtrentlige estimat, og vil være svært avhengig blant annet av definisjonen av «placing on the market».

12 Konkurransefortrinn og/eller byrder for norske bedrifter

12.1 Overordnede konkurransemessige vurderinger

Ved innlemmelse av avskogingsforordningen i norsk rett møter norske aktører de samme kravene til etterlevelse som aktørene på EU-markedet. I utgangspunktet antar vi derfor at forordningen ikke vil gi noen nevneverdige konkurransefortrinn- eller byrder for norske produsenter, eksportører eller importører av varene som er omfattet av forordningen.

Konkurransespørsmålet er dels adressert i EUs konsekvensutredning (impact assessment), bl.a. under «Impact on EU operators» i punkt 6.1.2, oversatt under.

«Enhver kostnad som EU-aktørene pådrar seg [som følge av EUDR], må enten absorberes ved redusert fortjeneste gjennom verdikjeden og/eller videreføres til sluttbrukeren. På det stadiet kan de [kravene i EUDR] ha påvirket prisen på noen varer. Likevel forventes det at aktørene vil dra nytte av de like konkurransevilkårene som skapes, ved at det ikke er konkurranse fra produkter knyttet til avskoging eller skogforringelse.»

Videre, under punkt 2.3.1, slås det fast at de fleste bedriftene og aktørene ønsker denne forordningen velkommen.

«[...] Derfor er det ikke overraskende at flertallet av bransjeorganisasjoner og bedrifter ønsker bindende EU-regler som sikrer de samme kravene for alle konkurrenter [«level playing field»]. I den nettbaserte høringen av denne konsekvensutredningen ble respondentene spesifikt spurt om «EU-tiltak på etterspørselssiden ville redusere den urettferdige konkurransen fra andre bedrifter som ikke har inngått frivillige løfter/forpliktelser.» Omtrent 51 prosent av bedriftene og bransjeorganisasjonene svarte 'ja', 34 prosent sa 'kanskje', og bare 9 prosent svarte 'nei'»

I selve forordningens kapittel 5, under omtalen av artikkel 30, står det:

«Innenfor sine respektive ansvarsområder skal Kommisjonen, på vegne av Unionen, og interesserte medlemsland samarbeide og ha dialog med andre storforbrukende land. Målet er å fremme ambisiøse tiltak for å redusere disse landenes bidrag til avskoging og skogforringelse, og å sikre like vilkår [«level playing field»] på globalt nivå.»

Målet er altså at forordningen skal slå mest mulig likt ut for alle aktører som føyer seg etter kravene, og at de skal slippe å bli utkonkurrert av aktører som bidrar til avskoging. Det ser ikke ut til at det er gjort ytterligere vurderinger av ev. uheldige konkurransemessige virkninger mellom de som føyer seg etter kravene.

Å importere varer fra lavrisikoland medfører mindre kontrollbehov for ansvarlige myndigheter enn import av varer fra høyrisikoland. For virksomhetene vil det trolig være mer ønskelig å importere varer fra lavrisikoland enn fra høyrisikoland. Høyrisikoland kan ha mer komplekse forsyningskjeder (eller andre forhold) som gjør det vanskeligere å konkludere med ingen eller neglisjerbar risiko for at varene kommer fra avskoget areal. Dermed må virksomhetene iverksette tiltak for å minimere risiko, noe som igjen øker kostnadene. Det kan gi seg utslag i økt etterspørsel etter varer fra lavrisikoland.

12.2 Konkurransvilkår for norske bedrifter

Her følger konkurransemessige vurderinger særlig knyttet til størrelsen på bedriftene som berøres.

For norske bedrifter, uansett størrelse, er vår overordnede vurdering at de ikke vil oppleve betydelig forskjell i konkurransevilkår som følge av forordningen. I vedlegg 4 er det gjort rede for hvilke krav som pålegges virksomheter og forhandlere, og det påpekes at disse kravene kan variere avhengig av selskapets klassifisering som SME eller non-SME. Vår vurdering er at eventuelle skjevheter som oppstår, først og fremst skyldes denne forskjellen i krav som stilles. Samtidig oppfatter vi at denne tilpasningen i all hovedsak bidrar til å redusere effekten forordningen kan ha på konkurransevilkårene i markedet.

Det ser ut til at forordningen vil kunne ramme de minste eller nyetablerte aktørene i noe større grad enn de store. Rapporteringsregimet kan utgjøre en etableringsbarriere eller en større kostnadsulempe som følge av manglende stordriftsfordeler, og dermed styrke markedskontrollen til de største aktørene. Oppfattelsen underbygges i Impact assessment²⁹, der det står at enkelte erfaringer fra tømmerforordningen viser at det har vært mer utfordrende for SME-er å utvikle et system for aktsomhet. Reduserte krav til SME-er kan dermed hindre at disse selskapene får en konkurranseulempe av forordningen.

Selv om SME-er kan ha større utfordringer med etablering av system for aktsomhet, viser andre observasjoner at størrelsen på selskapene ikke synes å være den største driveren av kostnader for systemet. Antall linjer og kompleksitet i forsyningskjedene, sammen med risiko fra opphavslandet, er drivere som virker mer inn. Det vil si at to selskap som opererer i det samme markedet kan treffes forholdsvis likt av forordningen, uavhengig av deres klassifiserte størrelse. Dersom ett av selskapene opererer med forsyningskjeder med høyere kompleksitet og med råvarer fra høyrisiko-land, kan forordningen derimot bidra til en ulempe overfor konkurrenten.

Selv om kostnadene til system ikke skal øke uforholdsmessig mye basert på selskapets størrelse, er det sannsynlig at større selskaper importerer/ eksporterer et større volum enn mindre selskaper. Dermed kan store selskaper automatisk få mer komplekse forsyningskjeder, der

²⁹ Commission staff working document, Impact assessment, part 1/2.

råvarene må knyttes til en rekke ulike produsenter, regioner og land. Samtidig vil relativt store selskaper ha en viss mulighet til å redusere kompleksitet og risiko i forsyningskjedene, og dermed redusere effekten av en slik ulempe på egenhånd. Likevel anser vi denne virkningen som et konkurransefortrinn for SME-er med enkle forsyningskjeder, som allerede i dag kan ha en viss sporbarhet og oversikt over kilden til råvarene sine. Dermed kan denne effekten ytterligere utjevne ulempen små selskaper har for etablering av system.

Konkurransefortrinn og ulemper mot andre land

For både store og små selskaper som importerer eller eksporter i de berørte sektorene, antar vi at det vil ha en viss konkurransemessig betydning om Norge klassifiseres som et tredjeland eller ikke.

I et scenario med delvis innlemmelse vil enkelte råvarer som videreforedles i Norge, ikke måtte være avskogingsfrie. Det vil si at norske importører kan få et konkurransefortrinn mot sine europeiske motparter, både gjennom reduserte administrative byrder og som følge av at det er færre kjøpere på verdensmarkedet av råvarer som stammer fra avskoging. Dersom de relevante råvarene i tillegg videreforedles til varer som ikke er omfattet av forordningen, vil norske foredlere kunne eksportere varer basert på avskoging til EU. Dette gir en ytterligere konkurransefordel mot foredlere i EU, som ikke kan basere produksjonen sin på de samme råvarene.

Norske selskaper som foredler varer som ikke er omfattet ved delvis innlemmelse, men som fortsatt er relevante iht. Annex 1, vil derimot oppnå en konkurranseulempe sammenlignet med foredlere i EU. Det er sannsynlig at eksport til EU vil bli vanskeligere fordi importøren vil favorisere varer som allerede er plassert på EU-markedet av andre, og som har aktsomhetserklæringer knyttet til seg.

Denne ulempen antas å være betydelig større for små selskaper enn for større. Eksportverdien vil avgjøre om det er hensiktsmessig for et norsk selskap å opprette et system for aktsomhet, fremfor å fokusere på det nasjonale markedet eller andre tredjeland.

For varer vi har forutsetning for å produsere i sin helhet i Norge, kan hel innlemmelse tenkes å gi en marginal konkurransefordel for norske produsenter i forhold til tredjeland. For eksempel importeres det i dag storfekjøtt både fra EU-land og tredjeland. Importen fra tredjeland kan få en ulempe ved at kjøpere heller etterspør norsk vare eller import fra EU, der produksjonen er rigget for å møte kravene i avskogingsforordningen. Storfekjøtt som importeres tas gjerne inn på kvoter, og effekten vil trolig gi seg mest utslag i lavere betalingsvillighet for de aktuelle kvotene. Den etterspørselen som dekkes av ordinær import fra tredjeland kan sannsynligvis bli mer attraktiv å dekke med norsk vare eller import fra EU.

Vi har ikke tatt stilling til hvordan forordningen vil påvirke eksisterende handelsavtaler og kvoterettigheter, med påfølgende juridiske avklaringer. Det er uklart om vi kan ende i brudd med eksisterende avtaler ved innlemmelse. Som nevnt over antar vi at markedsadgangen for

tredjeland svekkes ved innlemmelse, og det vil i hvert fall være en faktor i fremtidige forhandlinger. Dette er blant annet problematisert i forhandlinger mellom EU og Mercosur, der Brasil og Argentina har uttrykt bekymring for sin tilgang til EU-markedet etter implementeringen av forordningen³⁰.

12.3 Norske bedrifers eksport og omsetning av varer med norsk opprinnelse, som ikke er omfattet av EØS-avtalen

Det fremgår av forordningens artikkel 2 nr. 30 at definisjonen av «micro, small and medium-sized enterprises» skal være som definert i artikkel 3 i Direktiv 2013/34/EU. Her kategoriseres bedrifter etter størrelse avhengig av tre kriterier. Dersom et aktuelt selskap har lavere enn grenseverdiene på minst 2 av 3 kriterier, vil de bli plassert på lavest mulig nivå. Grensenivåene vurderes ut fra driftsinntekter, eiendeler og antall ansatte, som vist i tabell 12-1.

Tabell 12-1: Definisjon av SME, slik de er definert i artikkel 3 i Direktiv 2013/34/EU

SME	Micro	Undertakings which on their balance sheet dates do not exceed the limits of at least two of the three following criteria: - Balance sheet total: EUR 350 000 - Net turnover: EUR 700 000 - Average number of employees during the financial year: 10
	Small	Undertakings which on their balance sheet dates do not exceed the limits of at least two of the three following criteria: - Balance sheet total: EUR 4 000 000 - Net turnover: EUR 8 000 000 - Average number of employees during the financial year: 50
	Medium	Undertakings which are not micro-undertakings or small-undertakings and which on their balance sheet dates <i>do not exceed</i> the limits of at least two of the three following criteria: - Balance sheet total: EUR 20 000 000 - Net turnover: EUR 40 000 000 - Average number of employees during the financial year: 250
Non SME	Large	Undertakings which on their balance sheet dates <i>exceed</i> the limits of at least two of the three following criteria: - Balance sheet total: EUR 20 000 000 - Net turnover: EUR 40 000 000 - Average number of employees: 250

³⁰ [Amazon deforestation and the EU-Mercosur deal](#)

I oppdraget er det bedt om en oversikt over norske bedrifters eksport og omsetning av varer med norsk opprinnelse som er berørt av forordningen, men som ikke er omfattet av EØS-avtalen, samt oppgi om disse bedriftene er små, mellomstore eller store. Når det gjelder bedriftenes størrelse, oppgir vi denne for hver enkelt bedrift. Det vil si at vi ikke tar hensyn til om bedriften er et datterselskap av et større konsern. Hvordan dette skal beregnes etter forordningen, er uklart. EU-kommisjonen har presisert at det er datterselskapene til større konsern som er ansvarlige etter forordningen, og som skal sende inn aktsomhetserklæringer. Hvordan de skal kategoriseres etter størrelse er derimot ikke avklart.

Tabell 12-2 viser de aktuelle posisjonene og varenumrene som er berørt av forordningen, men ikke omfattet av EØS-avtalen. Det er totalt 57 varenumre innenfor utvalget. 21 av varenumrene ligger innenfor kategorien 'storfe', mens 'soya' er en annen råvarekategori hvor forskjellen i varenumre er stor.

Tabell 12-2: Varenumre inkludert i EUDR, som ikke er omfattet av EØS-avtalen

Råvarekategori	Posisjons/-varenummer	Varebeskrivelse i tolltariffen
Storfe	0102 21	Storfe, levende. - kveg: -- til avl
	0102 29	Storfe, levende. - kveg: -- andre
	ex 0201	Kjøtt av storfe, ferskt eller kjølt
	ex 0202	Kjøtt av storfe, fryst
	ex 0206 10	Spiselig slakteavfall av storfe, svin, sauer, geiter, hester, esler, muldyr eller mulesler, ferskt, kjølt eller fryst. - av storfe, ferskt eller kjølt
	ex 0206 22	Spiselig slakteavfall av storfe, svin, sauer, geiter, hester, esler, muldyr eller mulesler, ferskt, kjølt eller fryst. - av storfe, fryst: -- lever
	ex 0206 29	Spiselig slakteavfall av storfe, svin, sauer, geiter, hester, esler, muldyr eller mulesler, ferskt, kjølt eller fryst. - av storfe, fryst: -- annet
	ex 1602 50	Annet tilberedt eller konserverte kjøtt, flesk, slakteavfall, blod eller insekter. - av storfe
Kakao	1801	Kakaobønner, hele eller knuste, også brente. - Kakaobønner, hele eller knuste, også brente
	1802	Kakaoskall og annet kakaoavfall
Oljepalme	1207 10	Andre oljeholdige frø og oljeholdige frukter, også knuste. - palmenøtter og palmekjerner
	1511	Palmeolje og dens fraksjoner, også raffinerte, men ikke kjemisk omdannede
	1513 21	Kokosolje (kopraolje), palmekjerneolje og babassuolje samt deres fraksjoner, også raffinerte, men ikke kjemisk omdannede. - palmekjerneolje og babassuolje samt deres fraksjoner: -- rå olje

	1513 29	Kokosolje (kopraolje), palmekjerneolje og babassuolje samt deres fraksjoner, også raffinerte, men ikke kjemisk omdannede. - palmekjerneolje og babassuolje samt deres fraksjoner: -- andre
	2306 60	Oljekaker og andre faste reststoffer, også malte eller i form av pelleter, etter utvinning av vegetabiliske eller mikrobielle fettstoffer eller oljer, unntatt de som hører under posisjon 23.04 eller 23.05. - av palmenøtter eller palmekjerner: -- til dyrefôr
	3823 11	Industrielle monokarboksyfettsyrer; sure oljer fra raffinering; industrielle fettalkoholer. - industrielle monokarboksyfettsyrer; sure oljer fra raffinering: -- stearinsyre: --- til dyrefôr
	3823 12	Industrielle monokarboksyfettsyrer; sure oljer fra raffinering; industrielle fettalkoholer. - industrielle monokarboksyfettsyrer; sure oljer fra raffinering: -- oleinsyre: --- til dyrefôr
	3823 19	Industrielle monokarboksyfettsyrer; sure oljer fra raffinering; industrielle fettalkoholer. - industrielle monokarboksyfettsyrer; sure oljer fra raffinering: -- andre: --- til dyrefôr
	3823 70	Industrielle monokarboksyfettsyrer; sure oljer fra raffinering; industrielle fettalkoholer. - industrielle fettalkoholer --: til dyrefôr
Soya	1201	Soyabønner, også knuste
	1208 10	Mel av oljeholdige frø eller oljeholdige frukter, unntatt sennepsmel. - av soyabønner
	1507	Soyaolje og dens fraksjoner, også raffinerte, men ikke kjemisk omdannede
	2304	Oljekaker og andre faste reststoffer, også malte eller i form av pelleter, etter utvinning av soyaolje

I oppdraget bes det spesifikt om selskaper med omsetning og eksport av varer med *norsk opprinnelse*. Forståelsen av norsk opprinnelse er i hovedsak varer som er «fremstilt i sin helhet» i Norge, for eksempel storfe. I tillegg vil også produkter som er «tilstrekkelig bearbeidet eller foredlet» regnes som av norsk opprinnelse (Tolletaten, 2024). Datagrunnlaget er som kjent usikkert på detaljnivå, og vi mener det ikke er hensiktsmessig å benytte TVINN-data for å filtrere bort varer som er utførselsdeklartert med annen enn norsk opprinnelse. Vi har derfor gjort en antakelse om at all eksport innenfor varenumrene i tabell 12-2 er å anse som av norsk opprinnelse. Dette kan medføre at selskapene gjengitt i vedlegg 10 er et overestimat. Dersom eksporten av soya, oljepalme og kakao skal anses som av norsk opprinnelse, må det har foregått en viss bearbeiding av varen etter at importen fant sted.

Norske bedrifter med eksport

For å innhente informasjon om selskaper med eksport av varene i tabell 12-2, har data fra Tolletaten blitt lagt til grunn. Hvert organisasjonsnummer registrert med eksport innenfor de

aktuelle varenumrene i løpet av de siste 5 årene, har blitt knyttet opp mot regnskapsregisteret og enhetsregisteret for å innhente nødvendig informasjon for klassifisering i henhold til tabell 12-1.

I analysen ble enkelte av organisasjonsnumrene tatt ut som følge av at de var enkeltpersonforetak eller norskregistrerte utenlandske foretak (NUF). Årsregnskapet til slike foretak er ikke offentlig informasjon. Som oftest var enhetene registrert som NUF ulike transportselskaper som driver med frakt, fly og shipping, som uansett kategoriseres som non SME. Et fåtall av datterselskapene i utvalget hadde ikke tilgjengelig årsregnskap. Dette ble løst med at regnskapet til morselskapet ble lagt til grunn i stedet. Enkelte av selskapene har ikke registrert antall ansatte i enhetsregisteret. For disse legger vi til grunn at antall ansatte overstiger minimumskravet på 250, og klassifisering baseres for disse enhetene da kun på eiendeler og driftsinntekter.

Vedlegg 10 viser norske bedrifter med eksport av produkter som ikke er omfattet EØS-avtalen. Totalutvalget bestod opprinnelig av 253 unike organisasjonsnummer, hvorav 38 av de ble filtrert bort. Utvalget med utfiltrering per kategori er gjengitt i listen nedenfor. De aller fleste var enheter registrert som NUF.

Selskaper tatt ut:

- Storfe 20 bedrifter (141 til 121)
- Kakao 5 bedrifter (24 til 19)
- Oljepalme 7 bedrifter (33 til 26)
- Soya 6 bedrifter (55 til 49)

Tabell 12-3 viser de ulike råvarekategoriene og antallet selskaper som ble plassert på hver av klassifiseringene.

Tabell 12-3: Antall eksportører av råvarer omfattet av EUDR, som ikke er omfattet av EØS-avtalen

Kategori	Klassifisering	Antall eksportører
Storfe	Micro	11
	Small	36
	Medium	36
	Non SME	38
Kakao	Micro	3
	Small	5
	Medium	7
	Non SME	4
Oljepalme	Micro	1

	Small	7
	Medium	7
	Non SME	11
Soya	Micro	2
	Small	13
	Medium	16
	Non SME	18

Norske bedrifter med omsetning av varer med norsk opprinnelse

I denne delen av deloppdrag 5 er det gjort en avgrensning til storfe, hvor produksjonen skjer i sin helhet i Norge. Produkter basert på de andre råvarekategoriene, som er produsert i Norge med importerte råvarer, kan som nevnt sies å ha norsk opprinnelse dersom det skjer en tilstrekkelig bearbeiding eller videreforedling i Norge. Det antas likevel at de aktørene som plasserer slike produkter på markedet, påvirkes av forordningen allerede ved innførsel av råvaren, ettersom import av relevante varer og produkter må skje i tråd med forordningen. Videre er det tatt en avgrensning om at vi kun gjengir aktørene på de første nivåene i omsetningsleddene. Det er svært mange foredlere, detaljister, restauranter og lignende som også omsetter de aktuelle storfeproduktene. Disse er altså utelatt i uttrekkene, og vi fokuserer på aktørene som førstehåndsomsetter et storfeprodukt, og dermed anses som en virksomhet etter forordningen.

Utvalget består dermed av primærprodusentene og slakteriene. Hver eneste primærprodusent er å anse som en egen virksomhet, som plasserer levende storfe på markedet. I denne kategorien er det i hovedsak snakk om produsenter som leverer storfe til slakt. I tillegg vil produsenter som kun selger livdyr regnes som virksomheter og førstehåndsomsettere av storfe. Som nevnt i kapittel 3 er det dårlig tallgrunnlag for å si noe nøyaktig om omfanget av livdyrsalg. Det antas likevel at omfanget av produksjon kun for livdyrsalg er lite, og at disse aktørene dermed er representert gjennom registrerte slakteleveranser.

Tabellen nedenfor viser antallet virksomheter med omsetning av storfe. Det antas at samtlige primærprodusenter klassifiseres som SME.

Tabell 12-4: Antall virksomheter med omsetning av storfe

Kategori	Klassifisering	Antall aktører
Storfe	Micro	5
	Small	3
	Medium	6

	Non SME	5
	Produsenter med slakteleveranser (2023)	11 972

Vedlegg

Vedlegg 1: Ansvarsfordeling mellom etatene i dette oppdraget

Tabell 1: Ansvarsfordeling mellom etatene

	Ledes av/førsteutkast	Kommentar
Innhenting og tilrettelegging av import og eksport-data	Miljødirektoratet	Tilrettelegging innebærer merking av data ihht de to scenariene
Innhenting og tilrettelegging av data for norsk produksjon	Landbruksdirektoratet	Tilrettelegging innebærer merking av data ihht de to scenariene
Beskrivelse av de to scenariene	Miljødirektoratet	Basert på EU sin rapport og data innhentet om varer, kroner og mengde
Beskrivelse av bedriftsøkonomiske konsekvenser - overordnet nivå	Landbruksdirektoratet	Miljødirektoratet bidrar inn
<i>Norskproduserte varer og eksport av norske råvarer</i>	Landbruksdirektoratet	Miljødirektoratet bidrar inn
<i>Import og eksport</i>	Miljødirektoratet	Landbruksdirektoratet bidrar inn
Beskrivelse av klima-konsekvenser - overordnet nivå	Miljødirektoratet	Landbruksdirektoratet bidrar inn
Beskrivelse av miljø-konsekvenser - overordnet nivå	Miljødirektoratet	Landbruksdirektoratet bidrar inn

Vedlegg 2: Norsk oversettelse av artikkel 2 i forordningen til bruk i dette oppdraget

Foreløpig oversettelse fra dansk tekst – med henvisning til svensk tekst ved ulikheter.

Forordningens fortale

35. Definisjonen av «avskogingsfri» bør være bred nok til å inkludere avskoging og skogforringelse, bør skape juridisk^a klarhet og bør kunne måles på grunnlag av kvantitative, objektive og internasjonalt anerkjente data.
36. I denne forordningen bør ved jordbruksmessig anvendelse^b forstås bruk av arealer til jordbruksformål. Kommisjonen bør derfor utarbeide retningslinjer for å klargjøre tolkningen av denne definisjonen, spesielt i forbindelse med omlegging av skog til områder hvis formål ikke er jordbruksmessig bruk.
37. I samsvar med FAOs definisjoner bør skoglandbrukssystemer, inkludert hvor avlinger dyrkes under tredekke, samt agroforestrysystemer, silvopastorale systemer og agrosilvopastorale systemer ikke betraktes som skog, men som jordbruksmessig anvendelse.
43. Mange internasjonale organisasjoner og organer, som FAO, IPCC, UNEP og IUCN, har vært aktive og internasjonale avtaler, som Paris-avtalen og CBD, er inngått på området avskoging og skogforringelse, og definisjonene i denne forordningen bygger på dette arbeidet.

^a = sv. rettslig

^b = sv. jordbruksanvänding; i svensk tekst benyttes jordbruk konsekvent fremfor landbruk. Eng. agricultural use

Artikkel 2

Presisering Landbruksdirektoratet: landbruk = jordbruk + skogbruk

3. «avskoging»: omlegging av skog til jordbruksmessig anvendelse, uavhengig av om den er menneskeskapt eller ikke.
4. «skog»: områder på mer enn 0,5 ha med trær som er over 5 m høye og et kronedekke på mer enn 10 %, eller trær som er i stand til å nå disse tersklene på stedet, unntatt områder som hovedsakelig brukes til jordbruk eller byområder^a.
5. «jordbruksmessig anvendelse»: bruk av land til jordbruksformål, inkludert til jordbruksplantasjer og brakklagte jordbruksareal og til oppdrett av husdyr
6. «jordbruksplantasje»: trebevokste arealer i jordbruksproduksjonssystemer, f.eks. frukthager, oljepalmeplantasjer, olivenplantasjer og agroskogbrukssystemer hvor avlinger dyrkes under tredekke; dette inkluderer alle plantasjer av relevante råvarer, annet enn tre; jordbruksplantasjer omfattes ikke av definisjonen av 'skog'
7. "skogforringelse": strukturelle endringer i skogstrukturdekket i form av omlegging av:
 - a) primærskog eller naturlig forynget skog til plantasjeskog eller annet tresatt areal, eller
 - b) primærskog til plantet skog
8. «primærskog»^b: naturlig forynget skog med hjemmehørende treslag der det ikke er tydelige synlige tegn på menneskelig aktivitet og hvor de økologiske prosessene ikke har blitt vesentlig forstyrret

9. «naturlig forynget skog»: skog som hovedsakelig består av trær etablert ved naturlig foryngelse; inkludert ett eller flere av følgende:
 - a. skog der det er umulig å skille om det er plantet eller naturlig forynget,
 - b. skoger med en blanding av naturlig foryngede hjemmehørende trearter og plantede eller sådde trær, og hvor de naturlig foryngede trærne forventes å utgjøre størstedelen av den voksende bestanden ved bestandsmodenhet,
 - c. Rot- og stubbeskuddskog^c fra trær som opprinnelig ble etablert ved naturlig foryngelse eller
 - d. naturlig foryngete trær fra introduserte arter
10. «plantet skog» betyr skog som hovedsakelig består av trær etablert ved planting og/eller såing, forutsatt at de plantede eller sådde trærne forventes å utgjøre mer enn 50 % av bestanden ved hogstmodenhetsalder; det inkluderer rot – og stubbeskuddskog^c fra trær som opprinnelig ble plantet eller sådd
11. «plantasjeskog» betyr en plantet skog som drives intensivt og som ved planting og bestandsmodenhet oppfyller alle følgende kriterier: én eller to arter, ensartet aldersklasse og regelmessig avstand; det inkluderer plantasjer med kort rotasjon til tre, fiber og energi, men omfatter ikke skog plantet for beskyttelse eller restaurering av økosystemer, samt skog etablert ved planting eller såing, og som ved modenhet av bestandene ligner eller vil ligne naturlig foryngende skog
12. «annet tresatt areal»^d: områder på mer enn 0,5 ha som ikke er klassifisert som 'skog', med trær på mer enn 5 m høyde og et kronedekke på 5-10 % eller trær som kan nå disse tersklene på stedet, eller med et kombinert dekke av kratt, busker og trær som overstiger 10 %, unntatt områder som hovedsakelig brukes til jordbruk eller byområder^a.
13. "avskogingsfri":
 - a. at de aktuelle produktene inneholder, er føret med eller er produsert med relevante råvarer produsert på land som ikke har vært utsatt for avskoging etter 31. desember 2020, og
 - b. når det gjelder relevante produkter som inneholder eller er produsert ved bruk av tre, at hogsten er gjennomført treet er felt i skogen uten å forårsake skogforringelse etter 31. desember 2020
15. «virksomhet»^e: enhver fysisk eller juridisk person som del av kommersiell aktivitet plasserer relevante produkter på markedet eller eksporterer dem

^a = dk. bymæssig bebyggelse, sv. urban mark, eng. urban land use

^b = dk. primærskog, sv. urskog, eng. primary forest

^c = dk. lavskog fra træer, sv. sticklingar, eng. coppice

^d = eng. 'other wooded land'; merk at COM jobber med en presisering av denne definisjonen i juni

^e = dk. operatør, sv; verksamhetsutövare. eng; operator.

Vedlegg 3 Sentrale begrep

Vi ser behovet for å avklare vår forståelse av noen sentrale begrep i forordningen som ligger til grunn for besvarelsen av oppdraget. Vi presiserer at forståelsen av noen av disse begrepene enda ikke er avklart i EU, og forordningens konsekvenser for Norge kan være annerledes dersom andre tolkninger legges til grunn.

Først og fremst gjelder det begrepet *avskogingsfri*, «deforestation-free», som er definert i forordningens artikkel 2 nr. 13. Det fremgår her at relevante produkter er avskogingsfrie hvis de “contain, have been fed with or have been made using, relevant commodities that were produced on land that has not been subject to deforestation after 31 December, 2020», jf. artikkel 2 nr. 13 bokstav a.

Begrepet avskoging, «deforestation», defineres i forordningens artikkel 2 nr. 3 som «the conversion of forest³¹ to agricultural use». Videre er begrepet “agricultural use» definert i artikkel 2 nr. 5 som «the use of land for the purpose of agriculture, including for agricultural plantations and setaside agricultural areas, and for rearing livestock».

For relevante produkter som inneholder, eller har blitt produsert ved bruk av tømmer, vil dette innebære at produktene ikke kan bringes på markedet dersom fellingen av tømmeret har ført til avskoging til hvilket som helst jordbruksformål, for eksempel etablering av beiteområde, kornproduksjon eller bygging av en driftsbygning. For at produkter fra denne råvarekategorien skal anses som avskogingsfrie er det også et krav om at tømmeret har blitt høstet uten å forårsake skogforringelse etter 31. desember 2020, jf. artikkel 2 nr. 13 bokstav b. Begrepet «skogforringelse» vil presiseres nærmere i kapittelet om råvarekategori «tre».

Når det gjelder storfeproduksjon, vil det ikke være mulig å slippe storfe ut på beite på et område som er avskoget etter 31. desember 2020. Dette er fordi salget av et relevant produkt, for eksempel storfekjøtt, da vil være laget av en relevant vare (storfe) som ble produsert på et avskogingsområde.

Dersom det relevante produktet derimot er laget med en vare som stammer fra avskoging, men som *ikke* er omfattet av forordningen, vil det relevante produktet være avskogingsfritt etter forordningen. Hvis det for eksempel dyrkes gress på et avskogingsområde, som så gis til storfe som fôr, vil storfekjøttet som produseres fremdeles være i tråd med forordningen. Dette fordi gress ikke er en relevant vare.

Andre sentrale begrep vi ser behov for å tydeliggjøre, er begrepene «operator» og «trader» (virksomhet og forhandler). Virksomheter er de aktørene som plasserer relevante varer eller produkter på EU-markedet for første gang, eller eksporterer dem, jf. artikkel 2 nr. 15 og 16. Definisjonen dekker også de aktørene som videreforedler et relevant produkt til et annet relevant

³¹ Se definisjonen av «forest» i forordningens artikkel 2 nr. 4.

produkt. Dersom aktør A importerer kakaobønner og selger dette til aktør B, som produserer og selger sjokolade, vil begge aktørene anses som virksomheter.

Forhandlere er de aktørene som gjør relevante produkter tilgjengelige på EU-markedet etter at de er plassert der for første gang.

Når det gjelder råvarekategorien «cattle», bruker vi i denne rapporten begrepet «storfe». I forordningen kommer det tydelig frem at det kun er «cattle», altså kveg (*Bos taurus*) som omfattes. «Harmonized system» er bygget opp rundt betegnelsen «bovine animals», som oversettes til storfe i den norske tolltariffen. Denne kategorien består av dyr av okselekten, herunder kveg, bison og bøfler. Begrepet storfe kan dermed forstås bredere enn det forordningen omfatter. I norsk sammenheng er likevel storfe og kveg forstått og benyttet som begrep om det samme dyret. Tolltariffen skiller som hovedregel heller ikke mellom artene. Storfe benyttes derfor som begrep i omtalen av råvarekategorien, men innebærer ikke bison og bøfler.

Vedlegg 4: Forståelsen av ulike bedriftsøkonomiske konsekvenser

I oppdragsbrevet er direktoratene bedt om å vurdere en lang rekke konsekvenser som er relatert til hverandre, i tillegg til de klima- og miljømessige. I de seks deloppdragene nevnes næringsmessige, bedriftsøkonomiske, forvaltningsøkonomiske, konkurransemessige, landbruksmessige, økonomiske og administrative konsekvenser. Vi opplever også at det er noe overlapp i det som bes utredet i de ulike deloppdragene.

For å gjøre oppdraget overkommelig og leveransen mer oversiktlig, er det derfor nødvendig å rydde i begrepsbruken og å slå sammen flere av konsekvensene. Vi har landet på inndelingen under. Vi har også tatt inn noen innledende redegjørelser og vurderinger under hver kategori.

Næringsmessige konsekvenser

Med næringsmessige konsekvenser mener vi forordningens generelle påvirkning på næringen og markedet. Forordningen vil påvirke hvilke markeder som vil være tilgjengelige, hvilke varer aktørene kan, og ikke kan, omsette og eksportere, og hvordan aktørene må omstille seg ved for eksempel å finne alternative råvarer. De landbruksmessige konsekvensene er også en del av de næringsmessige konsekvensene. Forordningen vil først og fremst medføre at en rekke råvarer som stammer fra avskoging (og treprodukter som stammer fra skogforringelse) ikke lenger kan omsettes. Aktørene i markedet som i dag anvender slike produkter i sin produksjon, eller selger slike produkter, må som en konsekvens av forordningen finne andre «avskogingsfrie» alternativer. Dette vil medføre kostnader, blant annet fordi de alternative råvarene kan være dyrere. Hvis det ikke er mulig for aktører å finne alternative råvarer, vil dette kunne medføre lavere produksjon og lavere lønnsomhet. Alt dette er ulike mulige næringsmessige konsekvenser av å implementere forordningen.

Administrative konsekvenser for næringen

De administrative konsekvensene for næringen vil knytte seg til virksomheters og bedrifters gjennomføring av aktsomhetsvurderinger, innsending av aktsomhetserklæringer, oppbevaring av informasjon og oppfølging av kontroller og evt. sanksjoner. Vi redegjør her generelt for hvilke krav som stilles til aktørene i forordningen, ettersom disse gjelder på tvers av alle råvaregruppene.

Avskogingsforordningen fordeler virksomheter og forhandlere inn i kategorier etter deres størrelse: «SME» og «non-SME». SME-aktører er mikro, små og mellomstore aktører, og non-SME er store aktører. Alle virksomheter og forhandlere har forpliktelser etter forordningen, men av ulik grad avhengig av hvilken størrelse de har.

Alle virksomheter, både SME og non-SME, samt store forhandlere må som et utgangspunkt gjennomføre en *aktsomhetsvurdering* og sende inn en *aktsomhetserklæring*³² før de kan plassere et

³² Se kravene til innholdet i aktsomhetserklæringen i forordningens Annex II.

relevant produkt på markedet eller eksportere det, jf. artikkel 4 nr. 1 og 2.
Aktsomhetsvurderingen skal bestå av tre trinn, jf. artikkel 8:

Trinn én er informasjonsinnhenting av informasjonen som er nevnt i forordningens artikkel 9. Informasjonen som skal innhentes er blant annet en beskrivelse av produktet som skal selges, mengden av produktet, produksjonsland, geografiske koordinater for arealet der den aktuelle varen ble produsert, tidspunkt for produksjonen, leverandør og bevis på produksjon i tråd med forskriften.

Trinn to i aktsomhetsvurderingen er en vurdering av risiko. Aktørene skal bruke den informasjonen som ble innsamlet under trinn én, og foreta en vurdering for å fastslå om det er risiko for at de relevante produktene ikke oppfyller kravene. Produktene kan kun plasseres på markedet dersom det er null eller en ubetydelig risiko for at produktene ikke oppfyller kravene i forordningen.

Risikovurderingen skal gjøres med grunnlag i kriterier nevnt i artikkel 10. Momenter som listes opp her er blant annet produksjonslandets risikostatus, forekomsten av skog, avskoging og skogforringelse i produksjonslandet, kilden og påliteligheten til innhentet informasjon og situasjonen i landet på andre områder, for eksempel korrupsjonsnivå.

Dersom det *ikke* kan konstateres at det er null eller ubetydelig risiko for at produktene ikke oppfyller kravene i forordningen, er *trinn tre* i aktsomhetsvurderingen å iverksette risikoreduserende tiltak. Disse tiltakene skal være tilstrekkelige og forholdsmessige, og skal dokumenteres.

For virksomhetene lenger ut i forsyningskjeden, altså virksomheter som videreforedler et relevant produkt til et annet relevant produkt, avhenger forpliktelsene deres av om de er en SME-virksomhet eller ikke.

SME-virksomheter er ikke pålagt å utføre aktsomhetsvurderinger for relevante produkter som er fremstilt av andre relevante produkter som allerede har vært gjenstand for en aktsomhetsvurdering, og som det allerede er sendt inn en aktsomhetserklæring for. De trenger heller ikke i slike tilfeller å sende inn en aktsomhetserklæring. De plikter kun å oppgi referansenumrene til de tidligere aktsomhetserklæringene for ansvarlige myndigheter på forespørsel. For deler av det relevante produktet som ikke har vært gjenstand for aktsomhetsvurderinger, skal virksomheten gjennomføre en aktsomhetsvurdering, og sende inn en aktsomhetserklæring.

Store virksomheter må i alle tilfeller sende inn en aktsomhetserklæring, også når deler av det relevante produktet allerede dekkes av en aktsomhetserklæring. I slike tilfeller kan virksomheten, i den nye aktsomhetserklæringen, vise til den tidligere aktsomhetsvurderingen som er gjennomført ved å vise til referansenummeret for aktsomhetserklæringen som allerede er innsendt. De skal imidlertid forsikre seg om at aktsomhetsvurderingen som allerede er

gjennomført, er gjort i tråd med forordningen. For deler av det relevante produktet som ikke har vært gjenstand for aktsomhetsvurderinger, skal det for store virksomheter gjennomføres en aktsomhetsvurdering.

For å gjennomføre aktsomhetsvurderingene, og sende inn aktsomhetserklæringer i tråd med forordningen, må det etableres systemer for prosedyrer og tiltak. Systemet skal gjennomgå minst en gang i året, og oppdateres ved behov. Store virksomheter og store forhandlere må også offentliggjøre rapporter om aktsomhetsvurderingssystemet sitt.

For mikro, små og mellomstore forhandlere (SME-traders) er kravene enklere. De plikter ikke å gjennomføre aktsomhetsvurderinger, og må heller ikke sende inn aktsomhetserklæringer. SME-forhandlere plikter å innhente og oppbevare opplysninger om produktene de skal gjøre tilgjengelig på markedet. Informasjonen som skal innhentes er informasjon om forhandlernes leverandør, referansenumrene til produktenes aktsomhetserklæringer og informasjon om de som har kjøpt produktene av forhandlerne. Relevante produkter kan ikke gjøres tilgjengelig på markedet før denne informasjonen er innhentet, jf. artikkel 5 nr. 2.

Det nevnes kort at forordningens artikkel 6 gir en adgang til å oppgi en «authorised representative». Dersom en virksomhet er en fysisk person eller mikro virksomhet, kan neste virksomhet eller forhandler i verdikjeden sende inn aktsomhetserklæring på vegne av den andre virksomheten. Dermed slipper første virksomhet i verdikjeden, f. eks en storfeprodusent, å gjøre dette selv. Storfeprodusenten er likevel fremdeles ansvarlig etter forordningen, og må selv gjennomføre selve aktsomhetsvurderingen. Produsenten må gi tilstrekkelig informasjon til neste virksomhet eller forhandler for å bekrefte at aktsomhetsvurderingen er gjennomført, og at det ikke er funnet risiko for avskoging.

Det er implementeringen av disse kravene som medfører administrative konsekvenser for næringen. Næringen må etablere systemer for aktsomhetsvurderingene, og må drifte dette. For virksomheter i Norge, må det blant annet etableres systemer som kan registrere geolokasjon for produksjonen av de relevante produktene. For importører av varer må det etableres systemer som gjør det mulig å innhente tilstrekkelig informasjon fra opprinnelseslandene. Virksomheter og forhandlere må også gjøre relevante dokumenter tilgjengelig for myndighetene ved kontroll, og de vil kunne sanksjoneres, for eksempel i form av bøter, dersom det påvises brudd på forordningen.

Vedlegg 5: Datagrunnlag

a. Tolldata

Tolldata er hentet fra Tolletatens elektroniske fortollingssystem TVINN³³, og omfatter varer og produkter innenfor de syv råvarekategoriene som er tolldeklarererte ved inn- eller utførsel. Totalt 22,6 millioner varedeklarasjoner er representert i utvalget fordelt på over perioden fra 2019 - 2023. Datasettet er avgrenset til kun å gjelde virksomheter med organisasjonsnummer.

Det bestilte datasettet ble for omfattende til at Tolletaten kunne levere på laveste datanivå, dvs på varenummer (8 siffer), det dermed ble levert på aggregert nivå i tråd med bestillingen fra KLD. Dette har utelukket muligheten for å skille på spesifikke varenummer under de ulike råvarekategoriene, følgelig blir analysenivået for tolldata 'råvarekategori'.

Datasettet omfatter kun virksomheter med organisasjonsnummer. Ingen import eller eksport til privatpersoner er inkludert, men det kan likevel ikke utelukkes at enkelte velger å benytte eget firma, også ved privat import og eksport. Datasettet gir ikke grunnlag for å skille på dette. Likevel legger vi til grunn at slik privat import og eksport er ganske beskjedent i omfang innenfor de syv råvarekategoriene.

Datasettet omfatter samtlige registrerte deklarasjoner i perioden. Det er ikke gjort avgrensinger ved at det for eksempel er satte en nedre statistisk verdi eller netto vekt for en gitt deklarasjon.

Se punkt d) for beskrivelse av variablene i mottatt tolldata

b. Usikkerheter, tolldata

Deklarasjonspliktig³⁴ er den som leverer en deklarasjon i eget navn, eller den som deklarasjonen leveres på vegne av. Det omfatter både deklarasjon ved innførsel og ved utførsel. Definisjonen tilsvarer definisjonen av «declarant» i EUs tollkodeks artikkel 5 nr. 15. For eksempel vil et firma som bruker speditør for å levere deklarasjoner i firmaets navn være deklarasjonspliktig.

Speditør er ein person eller eit firma som tilbyr tenester innanfor transport, oppbevaring og tolldeklarerer med meir. Speditørar deklarerer varer elektronisk i Tolletaten sitt fortollingssystem TVINN. Både deklarasjonen frå speditøren og tilbakemeldinga frå Tolletaten skjer elektronisk³⁵. Speditører omtales også som transportører.

I Norge finnes i overkant 1000 godkjente brukere som deklarerer varer i TVINN, det være seg deklarasjonspliktige eller speditører. Feildeklarerer, ved for eksempel feilangivelse av netto vekt, statistisk verdi, alternativ mengde, opprinnelsesland ved import/eksport, mm, kan forekomme.

³³ <https://www.toll.no/no/bedrift/import/deklarerer-av-varer/deklarerer-i-tvinn/>

³⁴ <https://www.toll.no/no/verktoy/regelverk/handboker/vareforselshandboken/1/1-3/>

³⁵ <https://www.toll.no/no/bedrift/eksport/deklarerer-ved-eksport/>

Tolletaten oppgir at mellom 1-2 % av varestrømmen går til deklarasjonskontroll, dermed vil det i prinsippet være liten kontroll med dette.

I tillegg kan det være aspekter ved vareflyt og tekniske aspekter knyttet til fortolling og TVINN som kan gi usikkerhet, for eksempel:

- utførsel og gjeninnførsel av varer for bearbeiding i utlandet
- Varer i transitt inngår i TVINN, men ikke i handelsstatistikken til SSB
- det skilles ikke mellom norsk opprinnelse og ikke-norsk opprinnelse av eksporten
- proviantering til norske skip deklarerer i TVINN inngår i datagrunnlaget

I sum utgjør dette i så måte en usikkerhet i datagrunnlaget, men uten at vi kan tallfeste denne nærmere. Vi mener likevel tolldata kan legges til grunn for en overordnet forståelse for handel inn og ut av Norge med de syv råvaregruppene.

c. Varenummer med Ex-out

World Customs Organization www.wco.org sitt *Harmonized System* (forkortet HS) er den globale standarden for klassifisering av varer i handel, med 6 nummer som beskriver en gitt vare. EUs tolltariff bygger på HS-standarden i *Combined Nomenclature* (forkortet CN), jf. forordning (EEC) No. 2658/87. Norsk Tolltariff bygger på den samme HS-standard, dermed vil de ulike tolltariffene ha samme inndeling og klassifisering. Norge benytter i tillegg to landspesifikke siffer til slutt.

Vedlegg 1 i Avskogingsforordningen omfatter de syv råvarekategoriene, og lister under hver råvarekategori hvilke CN-koder. Enkelte av disse er oppført med prefikset 'ex', som indikerer *ekstrakter av eller deler av kapittel, posisjon, underposisjon eller varenummer*. Det betyr at det er ikke alle varer som går i kapitlet/posisjonen/underposisjon/varenummeret dette gjelder, men uttrekk. For eksempel vil posisjonsnumrene *ex 4101*, *ex 4104* og *ex 4107 Rå huder og skinn, og lær* i tillegg til storfe også kunne omfatte bøfler og dyr av hesteslekten, men disse siste produktene omfattes ikke av forordningen. Dermed vil kapittel-, posisjons-, underposisjons- eller varenummer med ex-prefiks kunne omfatte flere varer enn det som faktisk er regulert, noe som kan gi et overestimat for enkelte varenummer.

d. Beskrivelse av variabler, Tolldata

- Råvarekategorier: som definert i Avskogingsforordningens vedlegg 1.
- Varenummer: fra HS-nomenklaturen til World Customs Organization www.wco.org, seks første siffer + norsk landkode to siste siffer. Ved inn- og utførsler til Norge forholder vi oss til den norske tolltariffen, jf EØS-avtalen [sjekk EU/EØS-koord for ref]
- Varebeskrivelse: fritekst, gir ikke grunnlag for statistisk analyse.
- Statistisk verdi: verdien ved passering av norsk grense. Tollavgift, merverdi og andre avgifter inngår ikke i den statistiske verdien. Statistisk verdi er oppgitt gitt for alle deklarasjoner. Statistisk verdi er fakturaverdi omregnet til norske kroner, avrundet til nærmeste krone. Det er den reelle verdien som skal oppgis, og den skal ikke oppgis i hele tusen kroner.

- Netto vekt: varens reelle vekt avrundet til nærmeste hele kilo, uten emballasje, annen innpakning eller væske.
- Mengde annen enhet: alternativ enhet til netto vekt. For levende dyr benyttes som regel antall, mens det for tømmer vil være kubikkmeter m³. Merk: det kan være variasjon i registreringspraksis blant speditører om hva som registreres i 'Mengde annen enhet'; for eksempel kan levende storfe oppgis både med antall, men også i kilo. Tolletaten anbefaler derfor at denne bør tolkes med forsiktighet.
- Organisasjonsnummer: gjelder norske aktører, 9 siffer, tilordnet Brønnøysundregistrene
- Navn ('domestic_party_name'); navn på norsk virksomhet.
- Opprinnelsesland ('origin_country_name_full'); hvor varen er produsert
- Eksportland ('export_country_full'); siste eksportland ved import til Norge
- Importland (destination country full); mottakerland av varer fra Norge
- Antall organisasjoner; antall unike organisasjonsnummer

Vedlegg 6: Konsekvenser for råvarekategori tre- forskjell mellom tømmerforordningen og avskogingsforordningen

I dette vedlegget vil vi sammenligne dagens tømmerforordning med avskogingsforordningen for å belyse konsekvenser av innlemmelse.

Næringsmessige konsekvenser

Varenummer omfattet av tømmerforordningen og avskogingsforordningen

Vedlegg 1 i Tømmerforordningen omfatter til sammen 336 varenummer i norsk tolltariff, med posisjonsnummer og beskrivelse som vist til i tabell 6-1 under:

Posisjonsnummer	Varebeskrivelse i tolltariffen
4401	Ved til brensel i form av stokker, kubber (også kløyvde), kvister, kvistbunter eller liknende; tre i form av fliser eller spon; sagflis og treavfall, også agglomerert til briketter, pelleter eller liknende former
4403	Tømmer, også befridd for bark eller splintved eller grovt tilhogd eller tilskåret.
4406	Jernbane- og sporvegssviller av tre.
4407	Trelast saget eller kuttet i lengderetningen, knivskåret eller skrelt, også høvlet, pusset eller endeskjøtt, av tykkelse over 6 mm.
4408	Plater for finéring (herunder slike fremstilt ved å skjære laminert tre), for kryssfinér eller liknende laminert tre eller trelast, saget i lengderetningen, knivskåret eller skrelt, også høvlet, pusset, sammenspleiset eller endeskjøtt, av tykkelse høyst 6 mm.
4409	Trelast (herunder usammensatt parkettstav), fortløpende profilert (pløyd, falset, avrundet eller forsynt med fas, staf eller liknende) langs kanter, ender eller flater, også høvlet, pusset eller endeskjøtt.
4410	Sponplater, "oriented strand board" (OSB) og liknende plater (f.eks. "waferboard") av tre eller andre treaktige materialer, også agglomererte med harpikser eller andre organiske bindemidler.
4411	Fiberplater av tre eller andre treaktige materialer, også agglomererte med harpikser eller andre organiske bindemidler.
4412	Kryssfinér, finerte plater og liknende laminert tre.
4413	Fortettet tre i form av blokker, plater, lister eller profiler.
4414	Trerammer til malerier, fotografier, speil eller liknende gjenstander.
4415	Pakkasser, esker, sprinkelkasser, dunker og liknende emballasje av tre; kabeltromler av tre; lastepaller, kassepaller og andre paller av tre; pallekarmer.
4416	Fat, tønner, kar, baljer og annet bøkkearbeid samt deler dertil av tre, herunder tønnestaver.

4418	Bygningssnekker- og tømmermannsarbeider, herunder lamellplater med innvendig hulrom (celleplater), sammensatte gulvpaneler og takspan ("shingles" og "shakes"), av tre.
Kap. 47 og 48	Papirmasse og papir omfattet av kapitlene 47 og 48 i HS-nomenklaturen med unntak av bambusbaserte produkter og gjenbrukspapir og -papp (avfall)
9403 30, 9403 40, 9403 50, 9403 60, 9403 90 30*	Andre møbler og deler dertil; <i>kontormøbler, kjøkkenmøbler, soveromm møbler, garderobeskap, baderomm møbler, veggseksjoner, bokhyller og stereobenker, og deler – av tre</i>
9406 10**	Prefabrikkerte bygninger; <i>av tre</i>

* = posisjon 9403 omfatter møbler av både tre og metall, men kun møbler av tre reguleres under forordningen.

Beskrivelse av de ulike varenumrene som inngår er angitt i kursiv. Merk at 9403 90 30 'Deler av tre' har endret HS-kode til 9403 91, og at denne er videreført i Avskogingsforordningen

** = I Tømmerforordningens vedlegg 1 er Prefabrikkerte bygninger oppført med HS-kode 9406 00 20.

Prefabrikkerte bygninger er videreført i Avskogingsforordningen vedlegg 1 med HS-kode 9406 10.

Samtlige varenummer omfattet av tømmerforordningens vedlegg 1 er videreført i avskogingsforordningens vedlegg 1. Avskogingsforordningen er videre utvidet med 83 varenummer i råvarekategorien Tre, fordelt på posisjoner i norsk tolltariff som vist i tabell 6-2 under:

Posisjonsnummer	Varebeskrivelse i tolltariffen
4402	Trekull (herunder kull av nøtter eller nøtteskall), også agglomerert.
4404	Emner av tre til tønneband; kløyvde stokker; stolper og staurer, spissede, men ikke saget i lengderetningen; emner av tre, grovt tildannet eller avrundet, men ikke dreid, bøyd eller bearbeidd på annen måte, anvendelige til fremstilling av spasérestokker, paraplyer, verktøyskaft eller liknende; strimler og liknende av tre.
4405	Treull; tremel.
4417	Verktøy og redskaper samt innfatninger, håndtak og skaft dertil, av tre; innfatninger, håndtak og skaft av tre til børster eller koster; lester og blokker av tre til fottøy.
4419	Bordservise og kjøkkenartikler av tre.
4420	Innlagt tre (marketeri); skrin, esker og etuier for bijouterivarer eller spisebestikk og liknende varer, av tre; statuetter og andre dekorasjonsgjenstander av tre; møbelgjenstander av tre som ikke hører under kapittel 94.
4421	Andre varer av tre. <i>For eksempel kleshengere, likkister, klesklyper</i>
Ex 49* Pos Ex 4901 – Ex 4911	Kapittel 49; Bøker, aviser, bilder og andre trykksaker; håndskrevne eller maskinskrevne arbeider samt arbeidstegninger.
Ex 9401 *	Sittemøbler (unntatt de som hører under posisjon 94.02), også de som kan omgjøres til senger, samt deler dertil. <i>Av tre.</i>
9403 91**	Andre møbler og deler dertil. <i>Av tre</i>

* = prefixet Ex indikerer *ekstrakter av eller deler av posisjon eller varenummer*. Det betyr at det er ikke alle varer som går i posisjonen/varenummeret dette gjelder, men uttrekk fra varenummeret eller posisjonen. For eksempel vil posisjon Ex 9401 kunne omfatte varer bestående utelukkende av metall, plast eller andre materialer. Slike produkter reguleres ikke under Avskogingsforordningen.

** se tabell over for forklaring

Differansen i statistisk verdi ved eksport mellom tømmerforordningen og avskogingsforordningen var i perioden 2019- 2023 i gjennomsnitt 2,6 milliarder kroner.

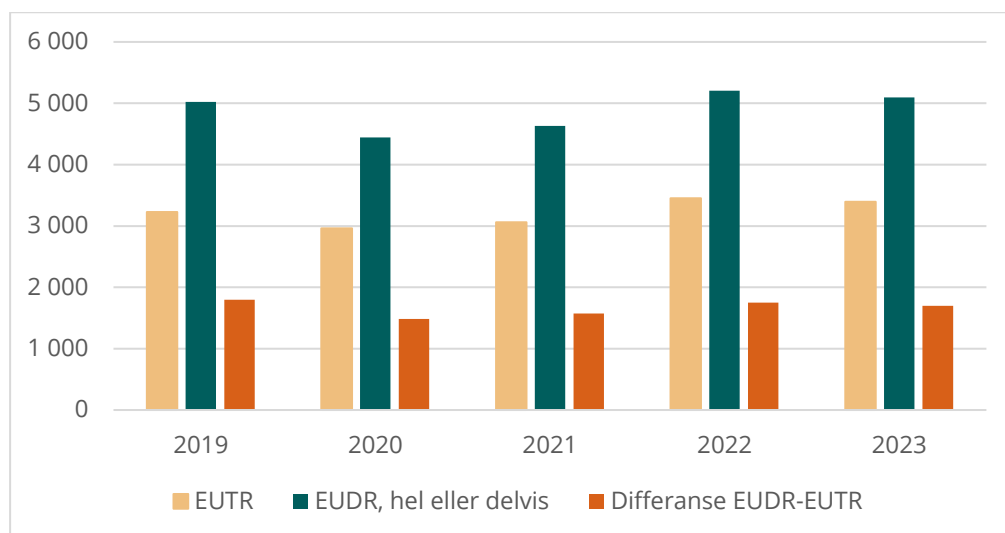
Foretak som eksporterer

For å belyse næringsmessige konsekvenser av innlemmelse av avskogingsforordningen sammenlignet med dagens tømmerforordning er nivået på antall foretak som eksporterer varer av interesse. Merk at det ikke vil være forskjell mellom hel eller delvis innlemmelse av ny forordning for råvarekategori Tre.

Varer med norsk opprinnelse i råvarekategori Tre som vil bli berørt ved eventuell innlemmelse av avskogingsforordningen, ble i gjennomsnitt per år for perioden 2019-2023 eksportert av 4 900 foretak med unike organisasjonsnummer.

Tilsvarende tall for tømmerforordningen var 2 200 foretak. Differansen i antall foretak som eksporterer varer omfattet av innlemmelse av avskogingsforordningen og dagens tømmerforordning i råvarekategori Tre var dermed i gjennomsnitt 1700 organisasjoner i året.

Dette tyder på at for de foretakene som eksporterer varer i råvarekategori Tre blir 53 prosent flere omfattet ved innlemmelse av avskogingsforordningen, enn med dagens tømmerforordning (figur 6-1) under.



Figur 6-1. Råvarekategori Tre, antall foretak registrert med eksport (unikt org.nummer), årene 2019 – 2023. Kilde: Tolldata.

Skogbruket

Dagens avskogingstakt reduserer skogbrukets produksjonsgrunnlag. Innlemmelse av avskogingsforordningen kan bidra til å redusere tapet av skogarealer og dette vil være positivt for skogbruket og skogbruksnæringa.

Å erstatte et årlig tømmervolum på 580 000 kubikkmeter, som stammer fra arealer avskoget for jordbruksformål, med volum med opprinnelse i Norge som er avskogingsfritt kan være en utfordring. Dette til tross for at tilveksten er større enn avvirkningen i de norske skogene. Tilveksten er i all hovedsak knyttet til de yngre aldersklassene i skogen og denne skogen er ikke hogstmoden. Et annet moment er at et erstatningsvolum må ha samme treslagsfordelingen som volumet som faller bort. NIBIO har utarbeidet prognoser for framtidige avvirkningsnivå³⁶. Prognosene viser at det er et potensiale for å øke avvirkningen av furu og lauv i forhold til avvirkningsnivået slik det har vært de senere årene. For gran ligger imidlertid dagens avvirkning tettere opp mot potensialet på kort sikt. Dette betyr at det kan være lettere å erstatte tapt hogstvolum av furu og lauv, enn tapt volum av gran, ved innføring av forordningen. Det er grunn til å anta at en storpart av avskoget volum for jordbruksformål er gran, da granandelen i den norske avvirkningen er om lag 70 prosent.

Situasjonen i verdensmarkedet for tømmer er preget av et underskudd av tømmer som i særlig grad er forårsaket av store og omfattende barkbilleangrep i Nord-Amerika og Europa. Sammen med en økt etterspørsel etter tømmer grunnet utbygging av produksjonskapasiteten i industrien, særlig i Sverige og Finland har dette ført til stor konkurranse om tømmeret. Dette gjelder også det norske tømmeret. Konkurransen om norsk tømmer påvirker norsk industri sin tilgang på norsk virke³⁷. For norsk skognæring og skogindustri er tilgangen på kortreist virke viktig for lønnsom drift som kan sikre verdiskaping i hele skogbrukes verdikjede framover. Dersom en innlemmelse av avskogingsforordningen medfører redusert hogstvolum totalt sett, kan dette øke konkurransen om tømmeret ytterligere og gi økt tømmerpris til skogeier. Det kan være gunstig for skogeierne, men kan påvirke lønnsomheten til norsk skogindustri negativt.

Innlemmelse av avskogingsforordningen vil redusere arealet som kan hogges og gi mindre tømmer til markedet, se figur 6-2. Tømmerforordningen stiller krav til at nasjonal lovgiving i opprinnelseslandet skal følges ved hogst. Avskogingsforordningens artikkel 3 forbyr omsetting av relevante varer og relevante produkter med mindre de relevante varene og relevante produktene er

³⁶ https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2996908/NIBIO_RAPPORT_2022_8_85.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³⁷ <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/nyhetsrom/rapporter/omverdenen-til-norsk-landbruk-og-matindustri-rapport-for-2022>

a) avskogingsfrie

b) har blitt produsert i henhold til relevant lovgivning i opprinnelseslandet og

c) er dekket av en aktsomhetserklæring.

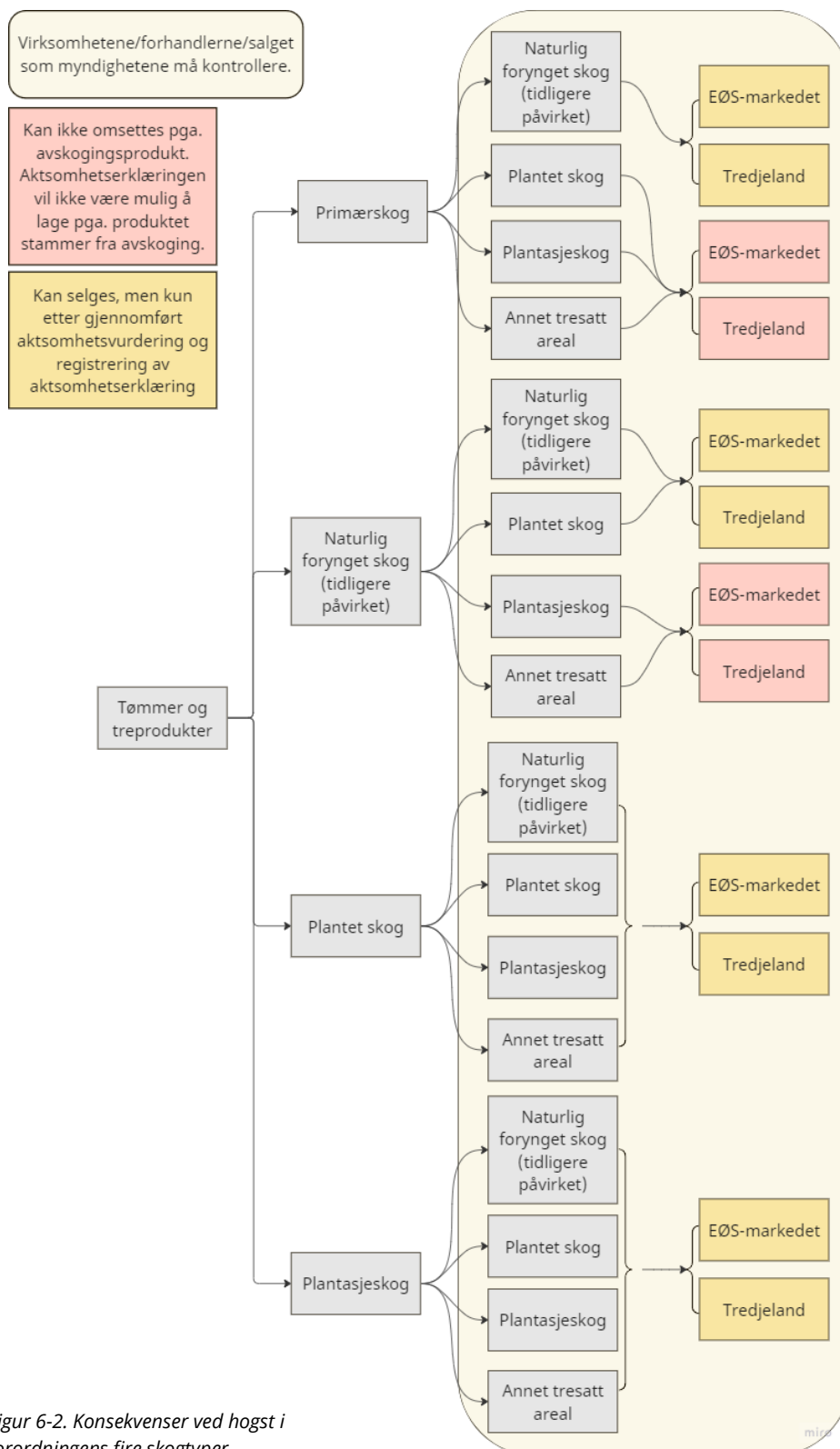
Det er særlig gjennom kravet om at varer og produkter skal være «avskogingsfrie» at avskogingsforordningen legger strengere føringer enn dagens tømmerforordning. Definisjonen på «avskogingsfri» er i forordningen (fritt oversatt):

a) at de relevante produktene inneholder, har blitt fôret med eller lagd av, relevante varer som er blitt produsert på land som ikke har vært underlagt avskoging etter 31. desember 2020, og

b) i tilfelle hvor relevante produkter inneholder eller er blitt laget av tømmer, at tømmeret har blitt hogd uten å fremkalle skogforringelse.

Forordningen definerer fire ulike skogtyper, se vedlegg 2.; primærskog naturlig forynget skog, plantet skog og plantasjeskog. . Dersom man ved hogst og foryngelse omformer en skogtype til en annen kan dette i noen tilfeller falle inn under definisjonen «skogforringelse».

«Skogforringelse» begrenser derfor hvilke skogtyper som kan hogges og hva slags skogtype som deretter kan etableres på det hogde arealet. Figur 6-2 illustrerer hogst i de ulike skogtypene, hvilke overganger som er tenkelige og hvilke krav og konsekvenser som blir gjeldende ved en eventuell innlemmelse av avskogingsforordningen. Det er en hogst i skogtypene primærskog og naturlig forynget skog, og som medfører en overgang til henholdsvis plantet skog, plantasjeskog eller annet tresatt areal, eller en overgang til plantasjeskog eller annet tresatt areal som medfører at tømmeret ikke kan omsettes.



Figur 6-2. Konsekvenser ved hogst i forordningens fire skogtyper.

Arealomfang og tømmervolum fra slike hogster i dag er ikke kjent. Dette skyldes at avskogingsforordningens fire skogtyper er en inndeling som ikke er benyttet i Norge så langt. I den norske Landsskogtakseringen³⁸ brukes en tredeling. I tabell 6-3 framgår hvilket arealomfang de ulike skogkarakterene i Landsskogtakseringen har på det produktive skogarealet.

Tabell 6-3. Arealutbredelse av ulike skogkarakterer på det produktive skogarealet, registrert i Landsskogtakseringen, 2018-2022.

Skogkarakter i Landsskogtakseringen	Beskrivelse	Arealutbredelse ³⁹ på det produktive skogarealet, 1000 hektar	%
Naturskog	<i>Naturskogkarakter. Skog uten synlige inngrep. Naturlige treslag og dødt virke i flere nedbrytingsstadier inkl grove dimensjoner Areal > 5 daa</i>	165	1,9
Plantasje	<i>Plantasjeskogkarakter. Plantet skog på rekke og rad. > 90% av trærne plantet/sådd av ett treslag og med lik alder.</i>	39	0,5
Normalskog	Skog som ikke faller inn under naturskog eller plantasje	8 384	97,6

Avskogingsforordningens krav om at de relevante produktene inneholder, har blitt fôret med eller lagd av, relevante varer som er blitt produsert på land som ikke har vært underlagt avskoging etter 31. desember 2020 vil være svært vanskelig å etterleve i Norge. Dette da tømmeret fra hogster fra denne datoen og frem til i dag er allerede er omsatt, videreforedlet og/eller eksportert. Det er

³⁸ <https://www.nibio.no/om-nibio/vare-fagdivisjoner/divisjon-for-skog-og-utmark/landsskogtakseringen>

³⁹ Arealet for skogkarakter er basert på Landsskogdata i perioden 2018-2022. Datasett fra Landsskogtakseringens database pr. 12. mars 2024

videre ikke et krav om kartfesting av hogst i dagens lovgiving. Hogster tilbake i tid er derfor ikke kartfestet på en tilstrekkelig måte.

Norsk og utenlands skogindustri har store og komplekse forsyningskjeder. Det må påregnes at industrien så langt har brukt tømmer fra ulike leverandører, og dermed hogster, i en og samme produksjon. Det vil derfor ofte være svært vanskelig å spore produkter helt tilbake til enkelthogster tilbake i tid.

Administrative konsekvenser

Næring

Innlemmelse av avskogingsforordningen vil føre til konsekvenser for skognæringa i Norge. Det er vanskelig å si noe konkret om omfang. Det vil kreve at virksomheter og forhandlere enten oppretter nye systemer for aktsomhetsvurdering eller oppdaterer eksisterende systemer gjennom tømmerforordningen. I tillegg må man sørge for at nødvendig informasjon kan lastes opp i EU sitt informasjonssystem. Per i dag har ikke Landbruksdirektoratet eller Miljødirektoratet fått testet informasjonssystemet EU er i ferd med å utvikle. Det vi har lagt merke til gjennom tilbakemeldinger fra medlemsland i ekspertgruppemøtene er at systemet per i dag ikke fungerer godt nok. Størrelsen på de administrative konsekvensene for skognæringa vil også avhenge av om EU sitt informasjonssystem fungerer og hvor brukervennlig dette er. Hvorvidt norsk forvaltning har fått på plass kontrollsystemer etter avskogingsforordningen vil også være av betydning for skognæringa. Per i dag finnes et system for kontroll etter tømmerforordningen, men dette er ikke rigget for å tåle en kontrollfrekvens eller kontrollvolum som kreves etter avskogingsforordningen. Sanksjonene er mer omfattende enn i tømmerforordningen. Konsekvensene av dette for næringa vil avhenge av hvor godt virksomheter og forhandlere klarer å følge opp kravene i avskogingsforordningen. Fra 30. desember 2024 vil de fleste artiklene i avskogingsforordningen tre i kraft, unntaket er for virksomheter og forhandlere som defineres som mikro og små i størrelse, for disse vil de fleste artiklene tre i kraft 30. juni 2025.

Krav til virksomheter og forhandlere

Både tømmerforordningen og avskogingsforordningen skiller på virksomheter og forhandlere. Definisjonene av virksomhet og forhandler etter tømmerforordningen er henholdsvis «enhver fysisk eller juridisk person som bringer tømmer eller treprodukter i omsetning» og «enhver fysisk eller juridisk person som i forbindelse med kommersiell virksomhet kjøper eller selger på det indre marked tømmer eller treprodukter som allerede omsettes på det indre marked». Definisjonene av virksomhet og forhandler etter avskogingsforordningen er henholdsvis (fritt oversatt) «enhver fysisk eller juridisk person som, gjennom kommersiell aktivitet, plasserer relevante produkter på markedet eller eksporterer dem» og «enhver person i forsyningskjeden, annen enn virksomheten som, gjennom kommersiell aktivitet, gjør relevante produkter tilgjengelig på markedet».

Etter tømmerforordningen har man kun én virksomhet i forsyningskjeden, den som bringer tømmer eller treprodukter i omsetning. Alle videre ledd i forsyningskjeden frem til endelig kjøper er forhandlere. Etter avskogingsforordningen kan man ha flere virksomheter i samme

forsyningskjede, dette vil avhenge av om det plasseres et nytt relevant produkt på markedet (videreforedling) eller ved eksport til tredjeland. Øvrige ledd vil være forhandlere.

Det stilles i hovedsak strengere krav til virksomheter etter avskogingsforordningen enn etter tømmerforordningen, dette gjelder blant annet krav gjennom aktsomhetsvurderingen. Det vil være noen mildere krav til virksomheter av mikro, små og medium størrelse (SME).

Kravene som stilles til forhandlere i tømmerforordningen gjelder sporbarhet. I avskogingsforordningen stilles strengere krav til forhandlere. Særlig gjelder dette forhandlere som ikke defineres som mikro, små og medium i størrelse, disse vil måtte forholde seg til samme krav som stilles til virksomheter.

Det produktive skogarealet i Norge er fordelt på om lag 125 000 skogeiendommer over 10 dekar, med omkring 122 000 ulike eiere. Over 97 prosent av eierne er privatpersoner. Basert på gjennomsnittstall de siste årene er det om lag 14 000 skogeiere i året som gjennomfører hogst. 95 % av omsetningen går gjennom skogsertifiserte tømmerkjøpere. De store tømmerkjøperne selger tømmeret videre til skogindustrien innen- og utenlands.

Opprettelse/ videreutvikling av system for aktsomhet

For å kunne etterleve krav om tilbørlig aktsomhet må virksomheter og store forhandlere ha et system for aktsomhetsvurdering. Enten må dette opprettes, eller, dersom aktøren allerede har et system gjennom tømmerforordningen, må dette videreutvikles for å tilfredsstille krav gjennom avskogingsforordningen. I EUs Impact assesement beskrives det at selv om noe bevis tyder på at det kan være mer krevende for SME aktører å opprette og drifte et aktsomhetssystem, indikerer erfaringer fra tømmerforordningen at hoveddriveren av kostnader knyttet til aktsomhetskravene ikke nødvendigvis er størrelse på selskapet eller handelsvolumet, men antallet og kompleksiteten av forsyningskjedene og risikoen knyttet til opprinnelseslandet⁴⁰. I Norge har vi relativt enkle forsyningskjeder for tømmer og treprodukter med opprinnelse i Norge.

EU har anslått en engangskostnad på 5 000- 90 000 EUR for virksomheter å opprette et aktsomhetssystem⁴¹. Hvis man tar utgangspunkt i 4900 foretak som eksporterer varer under råvaregruppe tre (figur 6-1) vil dette utgjøre en kostnad på mellom 24 500 000 EUR til 441 000 000 EUR. Kostnader til drift av system vil komme i tillegg. Vi kjenner ikke til hvor mange virksomheter som omsetter varer innen råvaregruppen tre i Norge. Hvis vi tar utgangspunkt i antakelser om antall virksomheter og forhandlere i kapittel 12, antar vi at det er om lag 14 000 virksomheter og forhandlere. Andelen virksomheter av disse 14 000 har ikke vært mulig å tallfeste.

Kontroll av virksomheter og forhandlere

Gjennom tømmerforordningen er det virksomhetene som skal kontrolleres, mens det gjennom avskogingsforordningen er virksomheter, ikke- SME forhandlere og SME forhandlere som skal kontrolleres. Det stilles strengere krav til hva kontrollene skal inneholde etter avskogingsforordningen, blant annet for virksomheter og ikke-SME forhandlere gjelder dette

⁴⁰ Commission staff working document, Impact assessment, part 1/2

⁴¹ Commission staff working document, Impact assessment, part 2/2

kontroll av system for aktsomhetsvurdering og dokumentasjon som viser at systemet fungerer etter hensikt. For SME forhandlere skal kontrollene inneholde undersøkelser av dokumentasjon som viser etterlevelse av at varene er avskogingsfrie, følger nasjonal lovgivning og er dekket av en aktsomhetserklæring.

Når det gjelder tømmer og treprodukter med opprinnelse i Norge vil kontrollfrekvensen/ volumet avhenge av hvilket risikonivå Norge vurderes etter. Det er i avskogingsforordningen delt inn i tre risikokategorier 1) høy risiko, 2) lav risiko og 3) standard risiko. EU kommisjonen skal gjennomføre klassifiseringen av land som har lav risiko og høy risiko og publisere liste over resultatet senest 30. desember 2024. Denne listen skal løpende oppdateres i lys av nye bevis. I perioden 2019-2023 var det totalt 4900 unike virksomheter/forhandlere som førte varer i råvarekategori Tre omfattet av en eventuell innlemmelse av avskogingsforordningen fra Norge og ut på EU- markedet eller til tredjeland. Dette er 1700 virksomheter/forhandlere mer enn de de 2200 virksomhetene/forhandlerne som eksporterer varer omfattet av EUTR i samme periode. Antall virksomheter/ forhandlere som fører varer ut på det norske markedet er ikke kjent, det er først ved grenseovergang til EU eller tredjeland vi kan få tall på antall organisasjoner. Dette tyder på at for de foretakene som eksporterer varer i råvarekategori Tre blir 53 prosent flere omfattet ved innlemmelse av avskogingsforordningen, enn med dagens tømmerforordning (figur 6-1).

Sanksjoner

Tømmerforordningen viser til at medlemsstatene skal fastsette regler om sanksjoner og at disse skal være virkningsfulle, stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende. Videre er det listet opp tre punkt som kan omfattes, -bøter, beslag og opphevelse av tillatelse til å drive handel. Forskrift om omsetning av tømmer og treprodukter med opprinnelse i Norge viser til at ved overtredelse av forskriften eller vedtak fattet i medhold av den, kommer bestemmelsene om håndheving og sanksjoner i lov om skogbruk til anvendelse, for så vidt overtredelsen ikke rammes av strengere straffebestemmelser. Avskogingsforordningen viser også til at medlemsstatene skal fastsette regler om sanksjoner og at disse skal være virkningsfulle, stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende. Avskogingsforordningen lister opp seks punkt som skal omfattes, - bøter, konfiskering av relevante produkter, konfiskering av inntekter, midlertidig utestengelse fra offentlige anskaffelsesprosesser og tilgang til offentlig finansiering mm, midlertidig forbud fra plassering eller tilgjengeliggjøring på markedet relevante varer og produkter og forbud mot å utøve forenklet aktsomhetsvurdering.

Klima- og miljømessige virkninger

For råvarekategorien "tre" har vi ikke gått nærmere inn på klima- og miljøvirkninger ved å gå fra tømmerforordningen til avskogingsforordningen, da det blant annet avhenger av tolkning av definisjoner jf. Kap 1.3. Se kap 9.1.4 for klima- og miljømessige vurderinger av hel eller delvisinnlemmelse av avskogingsforordningen.

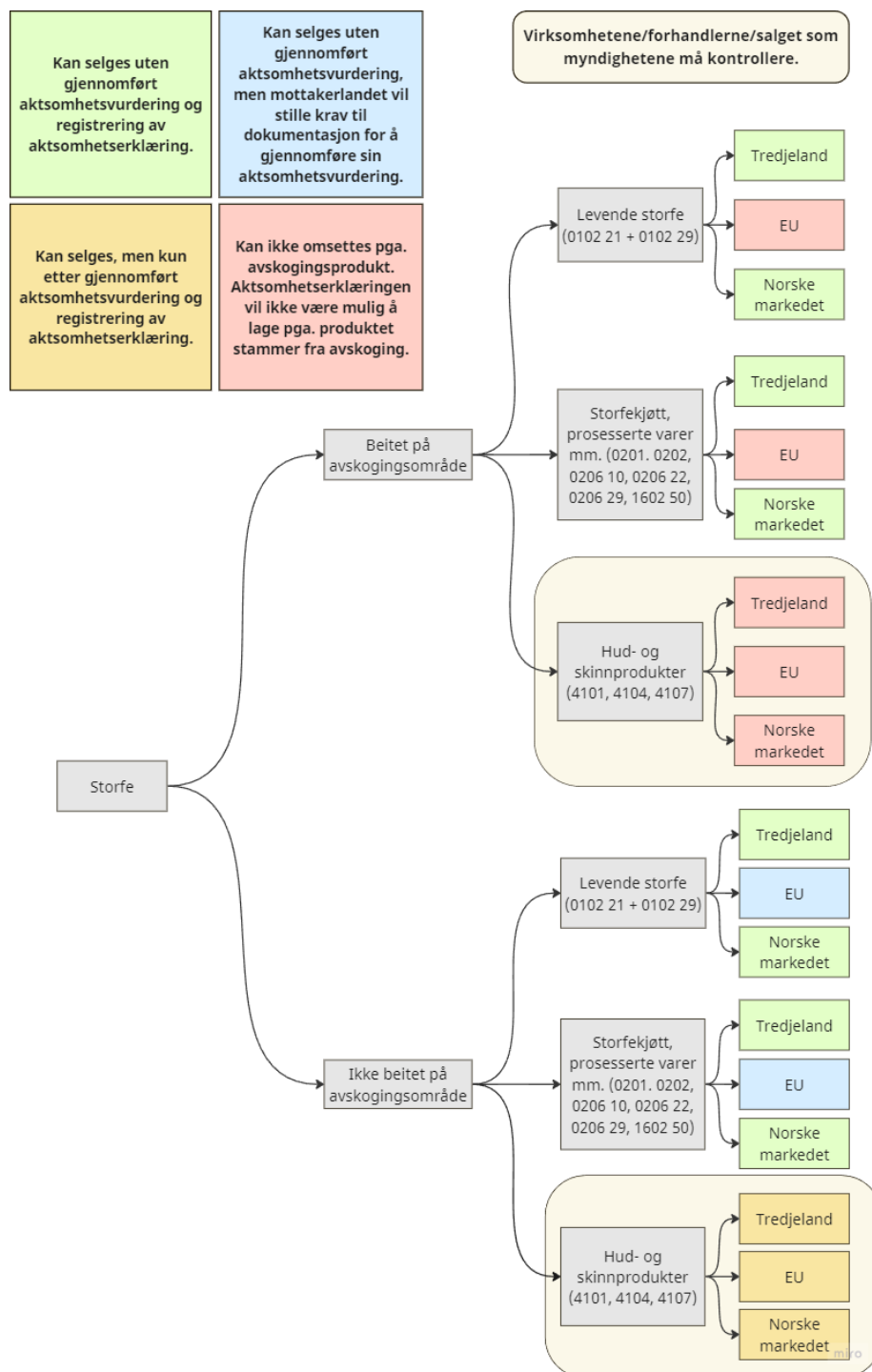
Vedlegg 7: Oversikt over norsk import fra tredjeland, med gjennomsnittlig nettovekt og statistisk verdi for hver råvarekategori, perioden 2019-2023

Publiseres ikke da importtall kan knyttes til konkrete virksomheter.

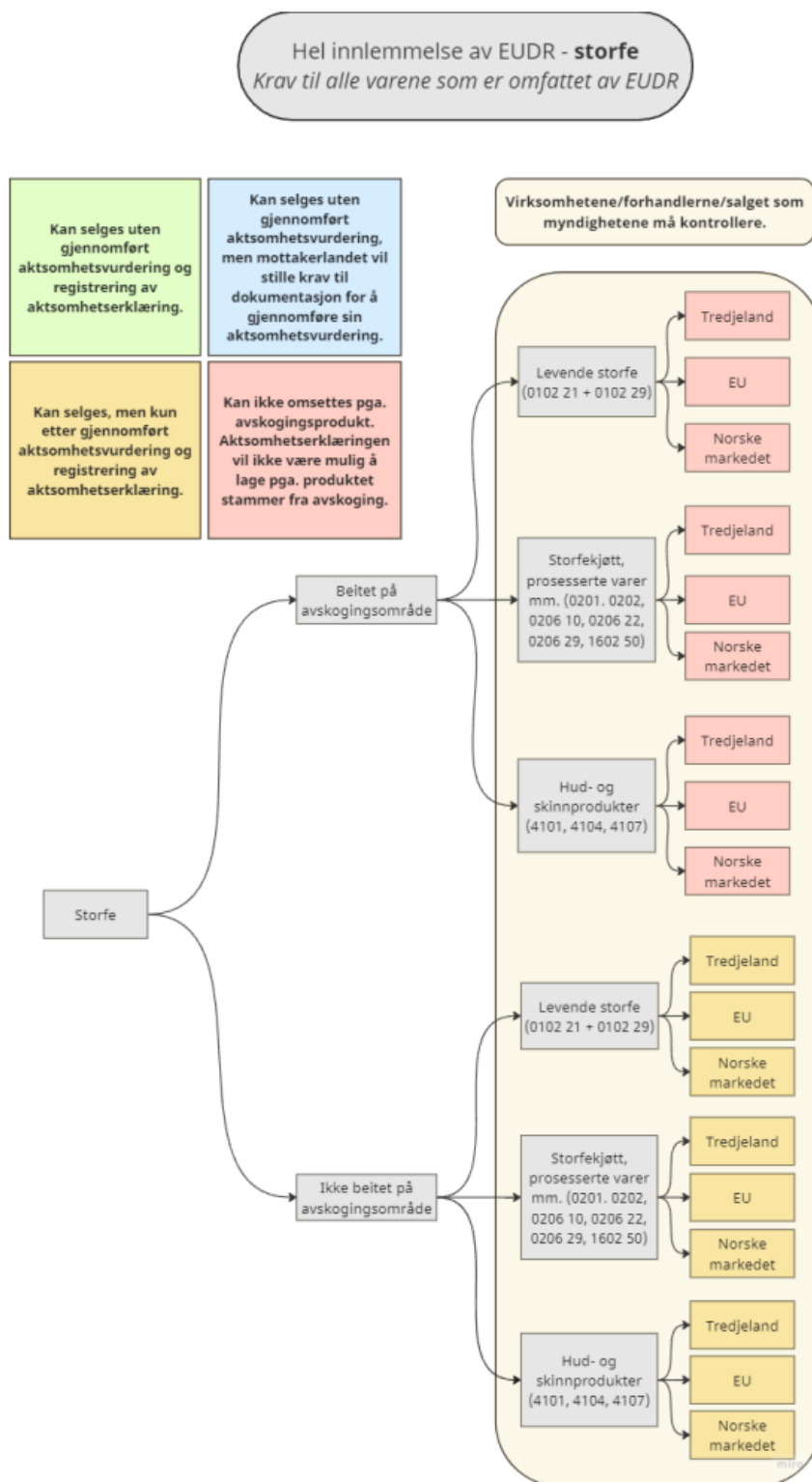
Vedlegg 8: Oversikt over norsk import fra EU, med gjennomsnittlig nettovekt og statistisk verdi for hver råvarekategori, perioden 2019-2023

Publiseres ikke da importtall kan knyttes til konkrete virksomheter.

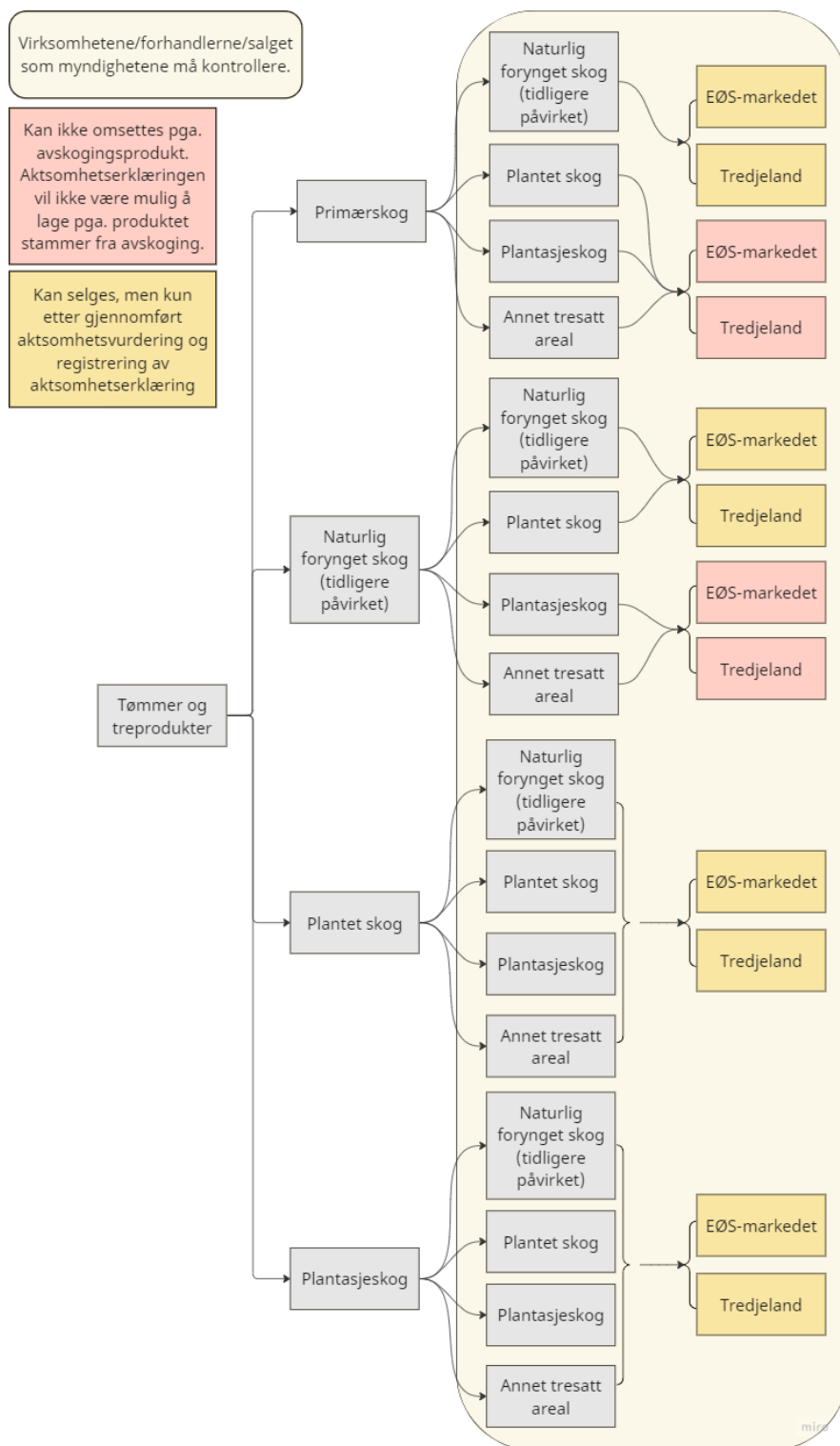
Vedlegg 9: Illustrasjoner av verdikjeder og krav



Figur 3 Delvis innlemmelse av EUDR - storfeprodukter.



Figur 4 Hel innlemmelse av EUDR - storfeprodukter.



Figur 5: Konsekvenser ved hogst i forordningens fire skogtyper.

Vedlegg 10: Norske bedrifter med eksport og omsetning av varer som ikke er omfattet av EØS-avtalen

Publiseres ikke da informasjonen er tilknyttet konkrete virksomheter.

Vedlegg 11: Varenummer norsk tolltariff

Henviser til forordningstekstens annex 1 for internasjonale varenumre.