

Utredning

***Vurdering av nye tilskudd til
grøntsektoren***

Utarbeidet av en partssammensatt arbeidsgruppe

Innholdsfortegnelse

Sammendrag og anbefaling	3
1 Innledning	7
1.1 Arbeidsgruppe og mandat	7
1.2 Rapportens oppbygging	7
1.3 Ønskelig med økt produksjon i grøntsektoren	7
1.4 Stabilt forbruk av norsk frukt og grønt, økning på importsiden	10
2 Distrikts- og kvalitetstilskudd for bær til industri	12
2.1 Ønskelig å øke norsk produksjon av industribær	12
2.2 Utgangspunkt i bær som inngår i jordbruksavtalen	12
2.3 Reduksjon i antall produsenter samtidig som bærforbruket har økt	12
2.3.1 For jordbærproduksjon ønsker industrien seg Senga Sengana	14
2.3.2 Bringebærproduksjonen domineres av kombinasjonssorten Glen Ample	15
2.4 Økonomiske rammevilkår	16
2.4.1 Norske bær er dyrere enn importbær med toll	16
2.4.2 Svakere produsentøkonomi i industriproduksjon enn konsumproduksjon	17
2.5 Industriens preferanse for norske bær	22
2.5.1 Rammebetingelser avgjør norske bærs konkurranseevne	22
2.5.2 Konservesordningen skal sikre norsk produksjon av industribær	23
2.5.3 Avhengighetsforhold mellom produksjon og industri	25
2.6 Distrikts- og kvalitetstilskudd frukt, bær og grønnsaker gis allerede til bær	25
2.7 Vurdering av distrikts- og kvalitetstilskudd for bær til industri	26
2.7.1 Flat sats og ingen maksimalavgrensning	26
2.7.2 Ikke vesentlig kompliserende for forvaltning og kontroll	26
2.8 Anbefaling	27

3 Tilskudd til produsenteide grønnsaks- og potetpakkeri	28
3.1 Skal bidra til økt bruk av felleskapsordninger	28
3.2 Tilsvarende ordning finnes for fruktlagre	28
3.3 Forskjellige typer pakkerier	29
3.4 Ingen juridiske hindringer	29
3.5 Vurdering av tilskudd til produsenteide pakkerier	29
3.5.1 Vanskelig å definere hva ”produsenteid” betyr	29
3.5.2 Tilskuddet kan innrettes på lik måte som tilskudd til fruktlager	30
3.5.3 Tilskuddet vil medføre ressurskrevende forvaltning og kontroll	30
3.6 Vurdering av andre alternativer	30
3.6.1 Produsentstyrt tilskudd til alle pakkerier	31
3.6.2 Økt tilskudd til alle produsenter	31
3.6.3 Investeringsstøtte	32
3.7 Anbefaling	32
4 Innfrakttilskudd for poteter, frukt, bær og grønnsaker	33
4.1 Fraktordninger skal sikre kostnadsutjevning	33
4.2 Innfraktordninger for andre jordbruksvarer	33
4.2.1 Innfrakttilskudd for slakt	34
4.2.2 Frakttilskudd for egg	34
4.2.3 Fraktordningene for korn og kraftfôr	34
4.2.4 Prisutjevningsordningen for melk	35
4.3 Tidligere mellomfrakttilskudd for grønt ble avviklet i 1998	35
4.4 Grøntsektoren er så variert at tilskuddet vil være utfordrende å innføre	35
4.4.1 Tilskuddet kan beregnes ut fra vekt, med egne satser per varetype	37
4.4.2 Mange praktiske utfordringer tilknyttet forvaltning og kontroll	37
4.5 Anbefaling	38

Sammendrag og anbefaling

Utredning av nye tilskudd til grøntsektoren

I denne rapporten presenterer vi resultatene av en vurdering av tre nye tilskudd til grøntsektoren. Arbeidet er utført av en partssammensatt arbeidsgruppe bestående av representanter fra Landbruks- og matdepartementet, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag. Statens landbruksforvaltning har hatt sekretariatsansvaret.

I jordbruksoppgjøret 2013, ble det bestemt at det skulle settes ned en arbeidsgruppe for å utrede og vurdere følgende tre tilskudd:

- eget distrikts- og kvalitetstilskudd for bær til industri
- tilskudd til produsenteide grønnsaks- og potetpakkerier
- innfrakttilskudd for poteter, frukt, bær og grønnsaker

I mandatet for utredningen er arbeidsgruppen bedt om å legge vekt på forenkling for brukere og forvaltning.

Rapporten beskriver bakgrunnen for de foreslåtte tilskuddene, hvordan et eventuelt tilskudd kan utformes og forvaltes, samt betraktninger rundt eventuell innføring av tilskuddene. Dette sammendraget oppsummerer arbeidsgruppens arbeid, og anbefalingene fra medlemmene i arbeidsgruppen.

Representantene fra Landbruks- og matdepartementet i arbeidsgruppen har følgende generelle sluttmerknader:

- Representantene er enig i at det finnes rom for økt norsk produksjon innenfor flere områder av grøntnæringen.
- Primært må dette skje gjennom en tilpasning til de markedsmulighetene og de ordningene som allerede finnes.
- Det vises til regjeringens mål om å forenkle virkemiddelbruken og redusere landbruksbyråkratiet. Innføring av ytterligere nye tilskuddsordninger samsvarer ikke med dette.

Distrikts- og kvalitetstilskudd for bær til industri

Svakere økonomi for industribærproduksjon

Produksjon av bær til industri er viktig og sikrer verdiskaping i distriktene. Arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i bærtypene som inngår i jordbruksavtalen. I industriproduksjon er det større grad av spesialisering mot rendyrkede konsum- og industrisorter nå enn før, dette gjelder særlig for jordbær.

Beregninger av økonomien til produsentene viser store forskjeller i produsentøkonomi for henholdsvis konsum- og industriproduksjon av bær. For jordbær gir industriproduksjon under gitte forutsetninger nærmere 11 kr mindre i inntekt per kg enn produksjon av jordbær til konsum. Økonomien i industriproduksjon er svakere, samtidig som det er begrensede muligheter til å øke prisene til

industrien grunnet importkonkurranse. En bedring av økonomien i produksjonen vil bidra til å sikre norsk produksjon av industribær. Til tross for tollbeskyttelse betaler industrien mer for norske bær enn for importbær. Eksisterende rammevilkår slik som de tollfrie kvotene norsk industri får gjennom ”konservesordningen”, bidrar til å opprettholde industriproduksjonen slik den er nå.

Liten grad av økt forvaltning

Et eget distrikts- og kvalitetstilskudd for bær brukt til industriformål, kan gis som en flat tilleggsats uten maksimalt kvantum i det eksisterende regimet for distrikts- og kvalitetstilskudd. Det vil ikke innebære vesentlig grad av økt forvaltning, fordi det vil gå inn i eksisterende rutiner for distrikts- og kvalitetstilskudd og maskinelt kontrollregime. Samtidig er ikke en tilleggssats til industribær i tråd med formålet til distrikts- og kvalitetstilskuddet, dersom satsen er lik for alle soner. Distrikts- og kvalitetstilskuddet skal i utgangspunktet skal være et geografisk stimulerende tilskudd.

Anbefaling

Medlemmene i arbeidsgruppen fra Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag fremhever at tilskuddet vil sikre industrien tilgang til norske bær, som igjen bidrar til å opprettholde industrien i Norge. Det kan gi synergieffekter å ha en kombinasjon av bærproduksjon til både industri og konsum. Tiltak som bidrar til å opprettholde og øke industriproduksjonen, vil også bidra positivt til konsumproduksjonen. Disse medlemmene anbefaler derfor at det innføres et ekstra tilskudd til industribær i distrikts- og kvalitetstilskuddet. Tilskuddet etableres for bedre å oppnå overordnede mål, og kan utformes enkelt både for brukerne og forvaltningen. Dette er i henhold til utredningens mandat, som vektlegger forenkling.

Arbeidsgruppens medlemmer fra Landbruks- og matdepartementet konstaterer at det er markedsmessig rom for økt norsk produksjon av jordbær og bringebær både til konsum og industriformål. Både konsum- og industriproduksjon av bær gir i dag grunnlag for distrikts- og kvalitetstilskudd. Disse medlemmene kan likevel ikke se at analysen viser at innføring av et eget tilskudd til bær som anvendes til industriformål, samlet sett vil gi en bedre måloppnåelse enn bruk av gjeldende tilskuddsgrupper og maksimalgrenser.

Tilskudd til produsenteide grønnsaks- og potetpakkerier

Samarbeid gir reduserte investeringskostnader og økte muligheter for innovasjon

Tilskudd til produsenteide pakkerier er ment å stimulere til forpliktende produsentsammenslutninger som skal bidra til kostnadsreduksjon, nyskaping og effektive løsninger. Større pakkeanlegg er mer robuste og fleksible. Det sikrer mulighet til innovasjon og utvikling i tråd med forbrukernes ønske om produktutvikling og lokale produkter. Samarbeid mellom flere produsenter om større anlegg vil kunne lette investeringsbehovet for den enkelte produsent.

Innenfor grøntbransjen finnes det en rekke ulike pakkerier som varierer i eierform og selskapsstruktur, størrelse og grad av spesialisering. Arbeidsgruppen har ikke oversikt over hvor mange pakkerier som vil være tilskuddsberettiget ved et slikt tilskudd.

Paralleller til fruktlagertilskuddet

Et tilskudd til produsenteide grønnsaks- og potetpakkerier kan utformes som det eksisterende tilskuddet for pakkerier i fruktbransjen. Fruktlagertilskuddet gis ved forpliktende samarbeid om lagring, sortering, pakking og omsetning av norskprodusert frukt. Det blir satt krav til et minimum

antall produsenter som totalt må levere en minimumsmengde til pakkeriet, for at pakkeriet skal kunne motta tilskuddet.

Utfordringen ligger i å avgjøre hva ”produsenteid” innebærer

Det er utfordrende å definere hva som menes med ”produsenteid”. Dersom tilskuddet kun gjelder for 100 prosent produsenteide pakkerier, vil mange eksisterende pakkerier falle utenfor. Det vil være administrativt utfordrende å ha løpende kontroll med hvem som er bakenforliggende eiere i ulike selskapsformer som AS, DA og SA. Dersom tilskuddet innføres, må dette klargjøres ved å ta stilling til om det for eksempel holder at en viss prosentandel av eierne er produsenter, om andre enn produsenter kan være eiere, og så videre. Det er også nødvendig å definere hva det vil si å være produsent.

Anbefaling

Medlemmene fra Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag mener at det er forvaltningsmessig enklere å fjerne kravet om produsenteid. Dette vil være like målrettet, og samtidig vil et slikt tilskudd kunne bidra til å opprettholde en produksjon med variert bruksstruktur over hele landet. Økt grad av produsentsamarbeid vil kunne stimulere til økt rekruttering ved at nye produsenter kan gå inn i etablerte miljøer der formålet er både nyskaping og kostnadsreduksjoner. Arbeidsgruppen har vurdert et tilskudd til pakkerier basert på eksisterende fruktlagertilskudd som fjerner kravet om produsenteid, men opprettholder kravet om produsentenes påvirkning i bruk av tilskuddet. Kravet om produsentenes påvirkning kan reguleres i egen forskrift. En slik utforming av tilskuddet vil tilfredsstille hovedformålet med et pakkerertilskudd. Medlemmer fra Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag anbefaler at det innføres et tilskudd til grønnsaks- og potetpakkerier basert på det eksisterende fruktlagertilskuddet med krav om produsentpåvirkning. Dette kommer ikke som en erstatning for fortsatt satsing på etablerings- og investeringsstøtte.

Arbeidsgruppens medlemmer fra Landbruks- og matdepartementet ser mange fordeler med større grønnsaks- og potetpakkerier framfor at hver enkelt produsent pakker sine egne produkter, enten det skjer gjennom produsentsammenslutninger eller gjennom andre eierformer. Representantene kan ikke se at dette best oppnås gjennom en innføring av driftsstøtte til etablerte pakkerier. Videre vil en slik ordning med tilskudd til produsenteide pakkerier, eller til pakkerier med krav om produsentpåvirkning, bryte med prinsippet om likebehandling gjennom at ellers like pakkerier da vil få ulik støtte avhengig av valg av organisering.

Innfrakttilskudd til frukt, poteter, bær og grønnsaker

Fraktordninger er en viktig del av norsk landbruk

Frakttilskudd er ment å skulle sikre like rammevilkår uavhengig av produksjonssted, gjennom utjevning av kostnader tilknyttet frakt. Fraktordninger finnes for flere andre næringer i landbruket, slik som kjøtt, melk, egg og kraftfôr. Innfrakttilskudd beregnes som oftest fra produsent til nærmeste mottaksanlegg, og beregnes for eksempel ut fra vekt per varetype. Det har eksistert en mellomfraktsordning for grøntsektoren tidligere. Denne ble avvirket i 1998.

Variert grøntsektor vanskeligjør innføring av frakttilskudd

Grøntsektoren er i større grad variert enn andre landbruksproduksjoner, både med hensyn til produksjon og foredling/distribusjon. Grunnen er blant annet at grøntsektoren har en mindre tilskuddsandel i forhold til verdien av omsetningen. Antall ulike produkter fra produsent og varestrømmene er også betydelig mer variert.

Et nytt innfraktilskudd til frukt, poteter, bær og grønnsaker vil bli utfordrende å beregne, ettersom grøntsektoren er variert og har komplekse varestrømmer og forskjellige varemottak for de ulike varetypene. Produsenter kan produsere ulike varegrupper med ulik vekt og volum, ulik grad av bearbeiding og ulike mottaksanlegg. En fraktordning for grøntsektoren vil derfor forutsette en rekke ulike satser, som vil kreve økt forvaltning.

Anbefaling

Ut fra samfunnsøkonomiske vurderinger er tilskudd til frakt omdiskutert. Tilskudd til frakt kan gi ineffektive varestrømmer. Gruppens medlemmer har forståelse for at transport kan være en betydelig kostnadsfaktor hos mange produsenter, og at varierende transportavstander kan gi ulike økonomiske vilkår for forskjellige produsenter. Gruppen kan likevel ikke se at det er mulig å etablere et system med fraktilskudd til denne sektoren som er målrettet. Det er også vanskelig å se at forvaltningskostnadene vil kunne stå i et rimelig forhold til det som oppnås. Det kunne eventuelt vært mulig å etablere fraktilskudd til enkeltprodukter innenfor sektoren. Dette har imidlertid gruppen ikke vurdert.

1 Innledning

1.1 Arbeidsgruppe og mandat

Som en oppfølging av jordbruksoppgjøret og Prop. 164 S (2012-2013) *Jordbruksoppgjøret 2013 – endringer i statsbudsjettet for 2013 m.m.* har en arbeidsgruppe utredet tilskudd til grøntsektoren. I Prop. 164 S (2012-2013) heter det

”Partene er enige om å nedsette en arbeidsgruppe for å utrede og vurdere tilskudd til produsenteide grønnsaks- og potetpakkier, eget distrikts- og kvalitetstilskudd for bær til industri og innfrakttilskudd for poteter, frukt, bær og grønnsaker.”

Arbeidsgruppen har vært ledet av Torgeir Gjølberg (leder, Landbruks- og matdepartementet (LMD)) og ellers bestått av Kristina Øystese (LMD), Per Harald Agerup (Norges Bondelag), Øystein Pugerud (Norsk Bonde- og Småbrukarlag) og Bente Stensland (Gartnerhallen (fellesrepresentant for Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag)). Statens landbruksforvaltning (SLF) har hatt sekretariatsansvar.

Arbeidsgruppen har blitt bedt om å vektlegge målretting og forenkling. Det vises til Meld. St. 9 (2011-2012) kap. 12.5.3, som sier:

”Forenkling må inngå i all utvikling av ny politikk. Nye tilskuddsordninger og reguleringer må bare etableres når det er nødvendig for bedre å oppnå overordnede mål, og må utformes så enkelt som mulig for brukerne og for forvaltningen. Det må samtidig vurderes om andre ordninger eller reguleringer kan fjernes.”

1.2 Rapportens oppbygging

Rapporten inneholder arbeidsgruppens vurderinger. Arbeidsgruppen har utredet og vurdert de forskjellige tilskuddene enkeltvis. De forskjellige tilskuddene utgjør hvert sitt kapittel i rapporten.

I vurderingen av nye tilskudd har arbeidsgruppen konsentrert seg om hovedelementene i ordningene. Rapporten går ikke nærmere inn på regelverksutforming ved de spesifikke ordningene. Der ikke annen kilde er oppgitt, kommer dataene fra Statens landbruksforvaltning.

1.3 Ønskelig med økt produksjon i grøntsektoren

I den siste stortingsmeldingen om landbruk, Meld. St. 9 (2011-2012), har grøntsektoren blitt pekt på som et område hvor det blant annet ut fra kostholdshensyn er ønskelig med økt forbruk, og der det ligger til rette for økt norsk produksjon.

”Det er naturlig grunnlag for å produsere poteter, frukt, bær og grønnsaker i Norge, og budsjettstøtten til disse produksjonene er vesentlig lavere enn for en rekke andre produksjoner. (...) Det bør stimuleres til fortsatt satsning innen poteter, bær, frukt og grønnsaker.”

Norskproduserte grønnsaker utgjør litt under halvparten av det totale grønnsaksmarkedet. Egenproduksjonsandelen av norske konsumpoteter svinger med avlingsnivået, og ligger på rundt 70 prosent. Mens produksjonen av poteter gradvis har gått nedover, har det vært en jevn økning i produksjonen av grønnsaker i Norge, slik tabell 1.1 illustrerer. Når det gjelder den totale sektoren for frukt og bær, ligger den norskproduserte andelen på rundt 4 prosent.¹

Tabell 1.1: Prosentvis endring i produksjonsvolum, tiår for tiår.²

	Poteter	Grønnsaker	Frukt	Hagebær
1969 – 1979	-5 %	12 %	-2 %	8 %
1979 – 1989	-15 %	17 %	10 %	-52 %
1989 – 1999	-7 %	9 %	-44 %	-32 %
1999 – 2009	-6 %	19 %	-1 %	23 %

I grøntsektoren har markedsforholdene vært ustabile. Dette skyldes både nasjonale forhold og importkonkurranse.³ Norskandelen for de største kulturene har likevel holdt seg noenlunde stabil. Den varierer riktignok fra år til år, noe som er naturlig med værutsatte produksjoner. Tabell 1.2 viser utvikling i leverte mengder frukt- og grønt til omsetningsledd over ti år. Den viser en gradvis nedgang i leveranser av epler og pærer, mens leveranser av jordbær og bringebær til omsetningsledd har økt. Leveransene av grønnsaker har også økt noe, det gjelder særlig for salat.

¹ Opplysningskontoret for frukt og grønt. Norskandelen av mengden i tonn.

² Budsjettmemnda for landbruket, hentet fra Meld. St. 9 "Velkommen til bords" (tabell 4.1)

³ Prop 164 s. Jordbruksoppjøret 2013 – endringer i statsbudsjettet for 2013 m.m.

Tabell 1.2: Produserte mengder frukt og grønt som er levert godkjent omsetningsledd i perioden 2002-2012.⁴

Leverte mengder til omsetningsledd, kg											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Epler	11 810 709	8 134 872	9 991 047	7 156 381	9 901 041	6 496 988	9 990 089	7 346 624	7 800 089	5 349 827	5 978 977
Pærer	827 659	247 878	572 174	207 104	383 077	302 775	360 418	403 186	245 797	183 752	185 379
Plommer	1 180 795	831 072	1 023 729	804 014	986 839	1 013 644	942 951	1 061 102	1 070 217	876 314	801 361
Jordbær	5 273 855	4 458 961	6 118 923	5 729 665	6 346 986	5 520 515	5 443 816	4 991 171	5 190 629	4 708 275	6 417 010
Bringebær	1 062 985	1 198 189	1 380 419	1 292 986	1 421 433	1 380 137	1 398 763	1 822 418	1 686 293	1 550 242	1 854 490
Solbær	608 924	784 571	465 995	675 171	476 110	707 450	480 011	779 768	365 730	569 828	538 698
Rips	6 906	16 481	84 395	12 237	32 938	14 439	17 298	20 580	25 806	18 867	27 752
Hageblåbær	4 719	2 796	14 145	4 363	6 521	2 464	2 133	9 659	4 469	4 045	9 579
Stikkelsbær	66	0	0	1 076	720	442	1 044	2 087	1 342	1 053	3 673
Tomat	10 496 754	10 521 161	11 211 232	11 084 712	10 860 008	10 701 633	11 472 627	11 078 985	12 135 970	10 511 132	11 940 961
Slangeagurk	10 004 630	11 170 433	11 022 313	11 046 913	11 531 047	14 234 869	15 147 497	13 703 626	13 055 969	12 134 623	12 927 609
Salat	13 698 557	15 479 681	14 905 768	18 328 973	22 874 541	25 295 695	30 716 784	28 533 432	31 771 860	33 029 055	31 433 612
Poteter	2 314 817	3 234 032	2 372 370	2 911 016	3 423 952	3 530 929	3 872 990	2 974 801	2 427 586	2 380 095	3 129 024

Som beskrevet i SLFs rapport "Vekstmuligheter i grøntsektoren" fra 2012, skiller verdikjeden for frukt og grønt seg fra andre jordbruksvarer ved at det er separate varestrømmer for hver av matvarekjedene. En produsent har leveringsavtale med én grossist, som igjen har avtale med én av matvarekjedene. Andre særtrekk er at det er stor grad av importhandel og ikke markedsregulering på samme måte som for kjøtt og melk, der det er én markedsregulator. SLF overvåker pris og produksjon, og vurderer behov for tollnedsettelse. Avsetning av epler og matpoteter blir regulert med lagring og fabrikkleveranser, og det er Grøntprodusentenes samarbeidsråd som administrere avsetningstiltakene.

I grøntsektoren kan det være store variasjoner i avlinger, inntekter og pris. Produksjonen er sesongbasert, og forbruksveksten ligger i stor grad på importsiden. Vi har høyere forbruk av grønnsaker nå enn før, og mengden importerte grønnsaker har økt.

⁴ SLF, Søknad om produksjonstilskudd 2002-2012.

Tabell 1.3: Utvikling i inntekter (verditall) for hagebruksproduktene, tall i mill kr.⁵

	1969	1979	1989	1999	2010	2011	2012	2013
Grønnsaker i alt inkl. urter	171	357	687	959	1599	1639	1761	1768
Frukt i alt	81	46	117	86	151	88	140	142
Bær i alt	87	127	161	173	293	278	294	324
Sum marked	339	530	965	1218	2043	2005	2195	2234
Emballasjetilskudd		12						
Distrikts- og kvalitetstilskudd ⁶			45	43	60	62	57	76
Arealtilskudd				61	42	46	54	54
Fruktlagertilskudd ⁷						10	13 ⁸	11
Sum tilskudd	0	12	45	104	102	118	124	141
Sum marked og tilskudd	339	542	1010	1322	2145	2123	2319	2375

Tallene for 2013 i tabell 1.3 er budsjetterte tall.

Grønnsaker, frukt og bær har i 2013 en markedsinntekt på 2,234 mill. kroner, noe som utgjør 7,7 prosent av jordbrukets totale markedsinntekter. Direktetilskuddene til sektoren er på 141 mill. kroner, noe som utgjør 1,3 prosent av direktetilskudd til jordbruket.

1.4 Stabilt forbruk av norsk frukt og grønt, økning på importsiden

Utvikling i forbruket av norske og importerte varer kan gi en indikasjon på om det finnes et marked for økt norsk produksjon. Det importeres mer frukt og grønnsaker enn det som produseres i Norge.

Det totale grønnsaksforbruket har økt over tid. Samtidig viser tabell 1.4 at økningen i stor grad er på importsiden. Nivået for forbruk av norske grønnsaker har holdt seg noenlunde stabilt.

Tabell 1.4: Forbruk av grønnsaker på engrosnivå, kg per innbygger (inkl. industri).⁹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Norsk	34,5	35	33,2	33,3	33,5	32,3	30,9	28,7	35	31,7	33,3	32,9	35,4
Import	24,5	26,4	26,7	28,2	29,1	30,3	33,0	35,4	36,9	35,0	36,4	38,6	38,8
Sum	59,0	61,4	59,9	61,5	62,6	62,6	63,9	64,1	71,9	66,7	69,7	71,5	74,2

⁵ Totalkalkylen for jordbruket. Jordbrukets totalregnskap 2011 og 2012. Budsjett 2013. Tilskuddstall fra SLF.

⁶ Utbetalt i angitt år, basert på avling året før.

⁷ Utbetalt i angitt år, basert på omsetning året før.

⁸ Utbetalt 10 mill. kr. og deretter ekstrautbetaling på 3 mill. pga lave avlinger.

⁹ NILF/Budsjettnemnda for jordbruket. Bearbeidet av Norsk Gartnerforbund.

Tabell 1.5 viser en reduksjon av forbruket av matpoteter over år, samtidig som importandelen har holdt seg noenlunde stabil. Det har vært en økning av bruk av poteter til industri slik at totalt forbruk av poteter er uendret fra 1999 fram til i dag.¹⁰

Tabell 1.5: Forbruk av matpoteter på engrosnivå av matpoteter, kg per innbygger.¹¹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Norsk	27,6	29	21,6	20,1	21,3	19,3	19,5	19	20,2	17,4	15,9	14,7	13,9
Import	8,2	6,7	6,2	6,9	5,7	7,7	8,4	9,1	6,9	7,5	7,1	7,5	- ¹²
Sum	35,8	35,7	27,8	27,0	27,0	27,0	27,9	28,1	27,1	24,9	23,0	22,2	-

Tabell 1.6 viser at for frukt og bær er norskandelen beskjeden. Også her har det totale forbruket økt gradvis over tid, i størst grad på importsiden.

Tabell 1.6: Forbruk av frukt og bær, kg per innbygger (inkl. konserver).¹³

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Norsk	-	4,9	5,3	4,4	5,3	3,7	4,9	3,9	4,6	4,5	4,1	3,5	3,6
Import	-	66,7	67,2	70,7	72,6	78,6	81,1	87	88,9	84,8	83,7	83,2	84,3
Sum	76,8	71,2	72,5	75,1	77,9	82,3	86	90,9	93,5	89,3	87,8	86,7	87,9

Tabellene viser at det er markedsgrunnlag for en økt norsk produksjon. Å sammenligne utviklingen i forbruket av frukt og grønnsaker samlet over tid i kg per innbygger, kan ha visse svakheter ettersom mange av produktene kan ha svært ulikt næringsinnhold og pris per kg.

¹⁰ "Grønn vekst" 2013

¹¹ NILF/Budsjettnemnda for jordbruket. Bearbeidet av Norsk Gartnerforbund.

¹² Importtall for matpoteter for 2012 er så usikre at de er utelatt.

¹³ NILF/Budsjettnemnda for jordbruket. Bearbeidet av Norsk Gartnerforbund.

2 Distrikts- og kvalitetstilskudd for bær til industri

2.1 Ønskelig å øke norsk produksjon av industribær

Rapporten ”Grønn vekst” fra frukt- og grøntnæringen i 2013 påpeker en nedgang i norskandelen for bær til industri, og sviktende økonomi for denne typen produksjon. På bakgrunn av dette ble det foreslått et eget tillegg for bær til industri utover det ordinære distrikts- og kvalitetstilskuddet for bær. Dette forslaget ble fulgt opp i jordbrukets krav ved jordbruksforhandlingene 2013, og partene ble enige om å utrede dette nærmere.

Formålet med et eget tilskudd for bær til industri er å sikre og øke norsk produksjon av bær til industri. Det vil fungere som et ekstratilskudd, på toppen av distrikts- og kvalitetstilskuddet som allerede tildeles blant annet bær. Tilskuddet vil kunne inngå i det eksisterende forvaltningssystemet for distrikts- og kvalitetstilskudd.

2.2 Utgangspunkt i bær som inngår i jordbruksavtalen

Arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i det som regnes som bær i jordbruksavtalen. I tillegg til jordbær og bringebær er også solbær, hageblåbær, stikkelsbær og rips bærslag som gir grunnlag for distrikts- og kvalitetstilskudd. Kirsebær er regnet som bær i forskriften om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer og ordningen med tollfrie importkvoter, men er altså ikke med i denne vurderingen av økt tilskudd for bær til industri.

Økt sats for distrikts- og kvalitetstilskudd til industribær betyr en generell økt sats for solbær, stikkelsbær og rips, da disse bærslagene hovedsakelig bare brukes til industriformål. Basert på mengde bær, konsentrerer vi utredningen om jordbær og bringebær. Det varierer hvorvidt de andre bærslagene er spesifisert i tabellene vi gjengir.

2.3 Reduksjon i antall produsenter samtidig som bærforbruket har økt

Av tabell 2.1 ser vi at antall jordbær- og bringebærprodusenter er redusert de siste 10 årene. Samtidig har det dyrkede arealet forholdt seg stabilt, mens forbruket har økt. Oppgang i etterspørsel uten at produksjonen øker, viser at det er marked og rom for økt norsk produksjon av bær.

Tabell 2.1: Antall produsenter som leverer til grossist eller konserverindustri.

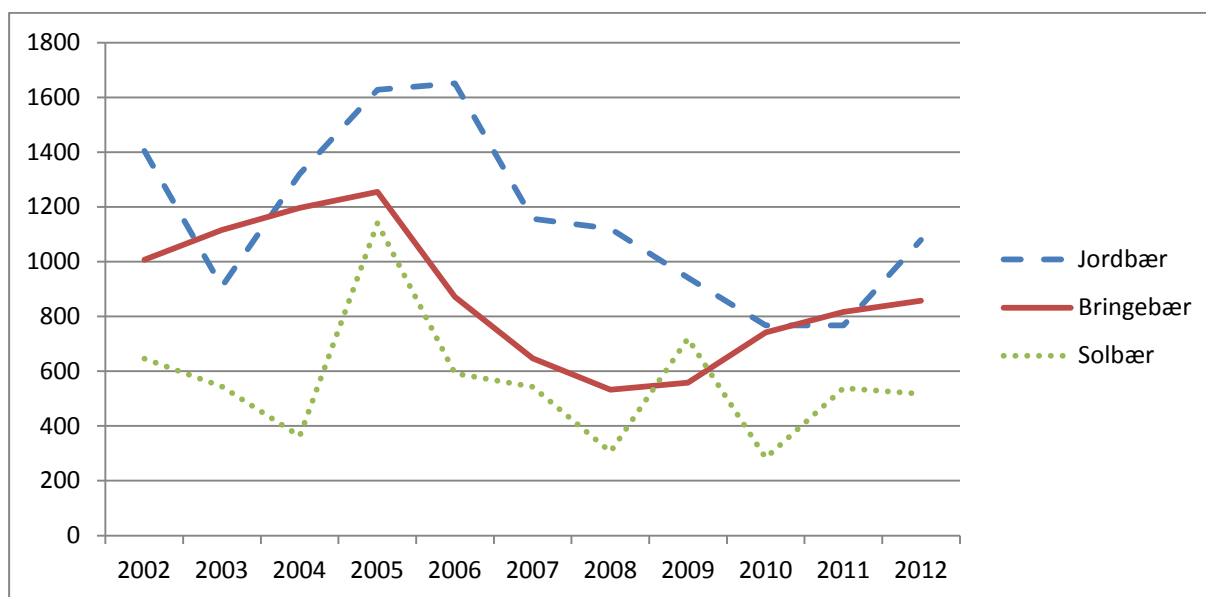
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Jordbær	318	297	300	292	288	263	245	227	193	184	196
Bringebær	236	227	245	230	219	222	204	198	196	193	193
Solbær	48	47	53	52	53	52	49	54	47	49	51

Den største produksjonen av bær til industri skjer i områder som ligger i nærheten av industrien, og er derfor geografisk avgrenset til noen få steder i Norge. Dette gjør at produsentmiljøene er gode i disse områdene.

Sogn og Fjordane er ”bringebærfylket” med 75 prosent av produksjonen til industri. Halvparten av jordbær til industri produseres i Valldal, og 2/3 av den totale produksjonen er tilknyttet mottak på Vestlandet.

Figur 2.1 viser norsk produksjon av bær til industri. Den norske produksjonen av jordbær til industri var i 2012 i overkant av 1 000 tonn, og den norske produksjonen av bringebær til industri var på rundt 850 tonn. Dette varierer over år.

Figur 2.1: Mengde norske bær levert til industrien, i tonn.



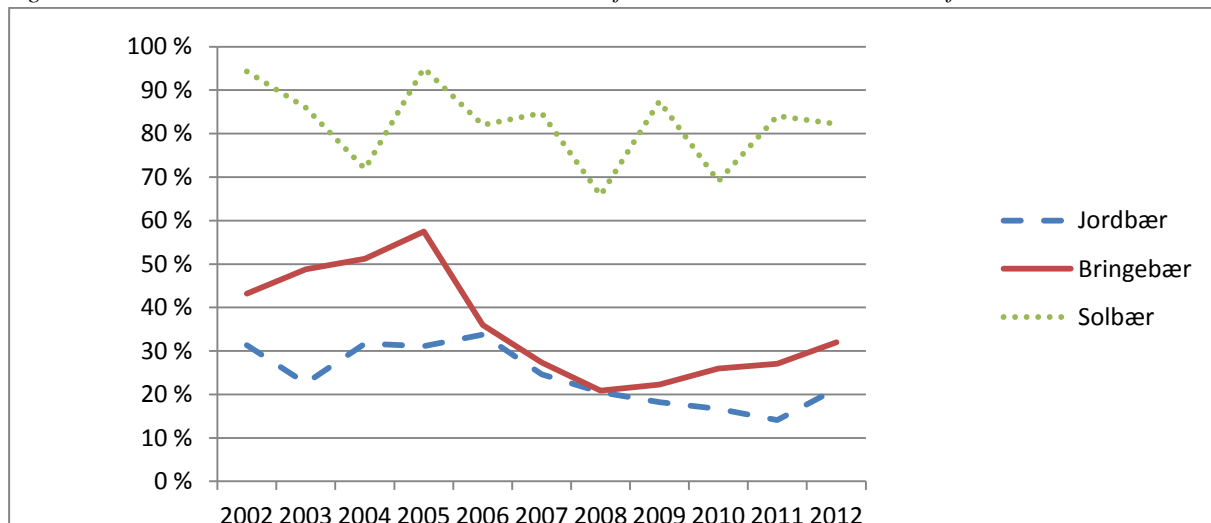
Tidligere var både bringebær- og jordbærproduksjoner i Norge kombinerte produksjoner, hvor den delen av avlingen som ikke var egnet for konsummarkedet, gikk til industrien. I dag er det større grad av spesialisering mot rene konsum- og industrisorter, særlig for jordbær. Likevel er det en del produsenter som driver kombinert, enten ved hjelp av sorter som fungerer til begge typer anvendelse, eller med ulike sorter. Få jordbærsorter kan brukes både til industri og konsum. Bringebærproduksjonen har hovedsakelig med samme sort til både konsum og industri. Industrien har egne kravspesifikasjoner for de ulike bærslagene og har egne kvalitetskrav.

Nye sorter har gitt vekst og bedre lønnsomhet, men industribærene har ikke tatt del i sortsomleggingen i ferskvaremarkedet. De nye konsumbærstortene for jordbær oppfyller ikke alle kravene som industrien har. Gjennom et felles industribærprosjekt mellom industrien, produsentene og forskningen er det nå utviklet sorter som industrien ønsker å prøve.¹⁴

Figur 2.2 viser andelen norske bær sett i sammenheng med samlet forbruk i industrien. Sesongen 2013 var en sesong med betydelige overvintringsskader med stor reduksjon i produksjon av både konsum og industribær. Unntaket var bringebær til industri.

¹⁴ Scharer, Jon (30.08.2012). ”Trenger nye industribær”. Hentet fra forskning.no.

Figur 2.2: Andelen norske bær levert til industrien sett i forhold til industriens samlede forbruk.¹⁵



2.3.1 For jordbærproduksjon ønsker industrien seg Senga Sengana

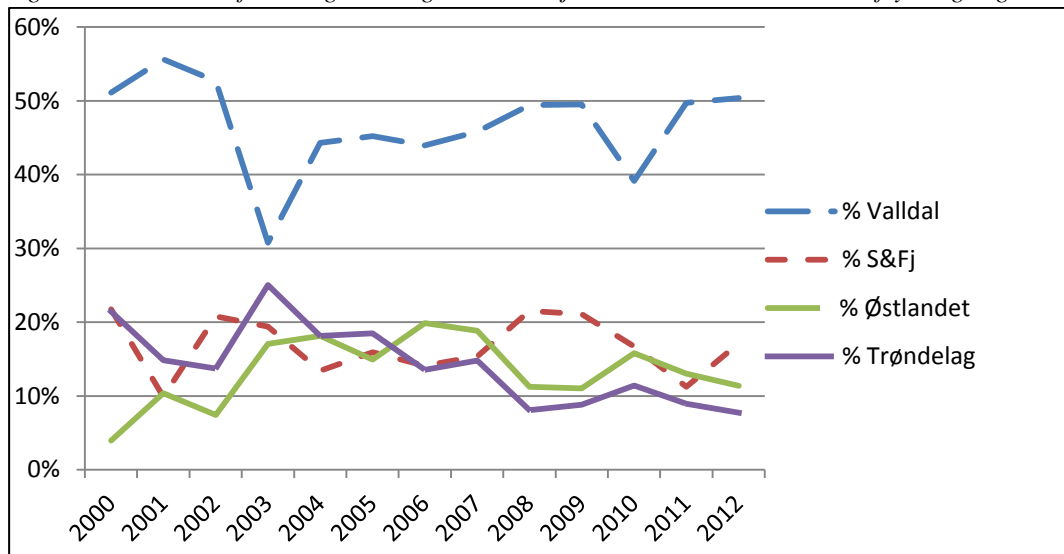
Industrien etterspør jordbærsorten Senga Sengana. Dette er en sort som ikke brukes til konsum. Industrien ønsker denne bærsorten til sine produkter. Sorten blir derfor produsert, til tross for at den gir små bær og er mer utsatt for sykdom og sopp enn andre jordbærsorter.

Det finnes noen sorter som kan brukes til både konsum og industri. Da går jordbæravlingen de to første årene til konsum, og de to siste årene til industri, fordi bærene da ofte er for små til at de er attraktive til konsum.

Produksjonen av jordbær til industrien er i stor grad etablert i naturlig tilknytning til industrien, og i nærheten av innfrysingsanlegg. Figur 2.3 viser at nærmere 50 prosent av produksjonen ligger i Valldal kommune.

¹⁵ SLF og SSB.

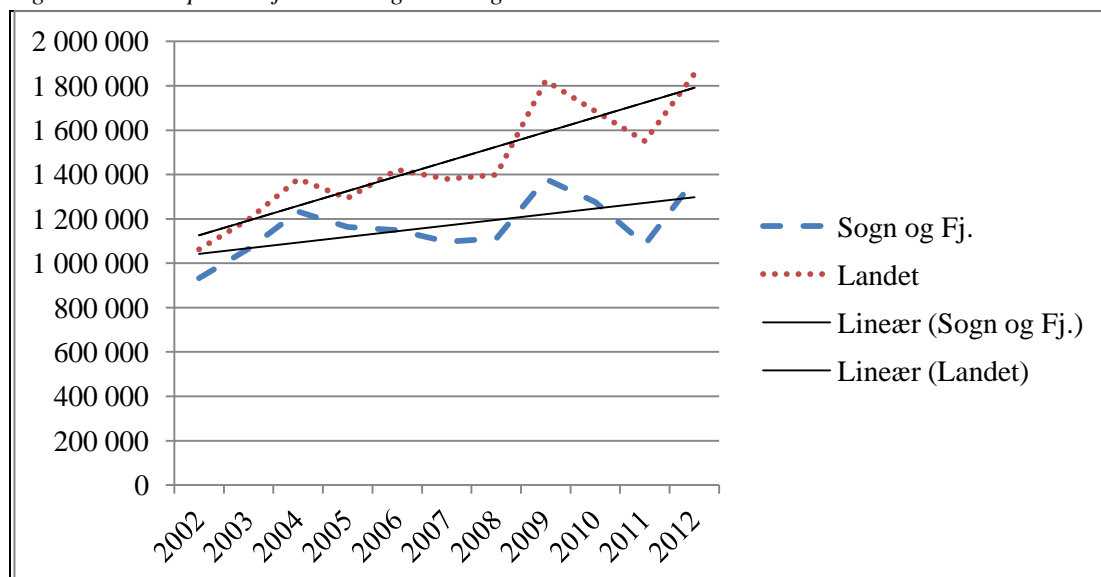
Figur 2.3: Prosentvis fordeling av mengden industrijordbær levert til de store innfrysingslagrene.¹⁶



2.3.2 Bringebærproduksjonen domineres av kombinasjonsorten Glen Ample

Sortsutvikling har bidratt til et økende salg av bringebær til konsum de siste årene. Bringebærsorten Glen Ample dominerer markedet både til konsum og industri. Bringebærproduksjonen er en betydelig produksjon i Sogn og Fjordane. Som figur 2.4 viser har dette fylket om lag 75 prosent av den totale bringebærproduksjonen.

Figur 2.4: Total produksjon av bringebær i kg.¹⁷



¹⁶ Gartnerhallen

¹⁷ Njøs næringsutvikling 2013

2.4 Økonomiske rammevilkår

2.4.1 Norske bær er dyrere enn importbær med toll

Prisene i konsummarkedet varierer gjennom sesongen. Industrimarkedet har avtalte priser og ikke samme svingninger i priser som konsummarkedet. Bær til industri leveres til innfrysingsanlegg som man har ved et par av fruktlagrene eller til egne spesialiserte fryserier. Innfrysingsanleggene leverer videre til industrien. Utgiftene til innfrysing av jordbær er ventet å øke den nærmeste tiden. Årsaken er at flere av fryseriene ikke oppfyller kravspesifikasjonene fra industrien, og de må investere.

Forskjeller i pris mellom norsk vare og importert vare med toll, er en utfordring for industribærprodusentene. Til tross for tollbeskyttelse har industrien betalt mer for norske bær enn for importerte bær inkludert toll. For å kunne opprettholde produsentøkonomien er de norske produsentene dermed avhengige av at industrien fortsatt ønsker å prioritere norske bær til sine produkter. I tillegg har ordningen med tollfri kvote for import av bær en viktig funksjon. Denne ordningen (konservesordningen) blir presentert senere i kapitlet. Dersom kostnaden ved importerte bær til full toll er lavere enn totalkostnaden ved en kombinasjon av norske bær og tollfri kvote, vil det i stor grad påvirke, og sette en grense for, den prisen industrien vil betale for norske bær.

Tabell 2.2 viser prisen som industrien betaler for norske bær, importprisen, og differansen mellom disse. Tollsatsen er 8,59 kr per kg i 2013. Denne har vært uendret siden 1995.

Tabell 2.2: Prisen på frosne, norske bær sammenlignet med importprisen på frosne bær. Kr/kg.¹⁸

År	Jordbær			Bringebær		
	Norsk pris	Importpris	Differanse	Norsk pris	Importpris	Differanse
2002	22,25	8,10	14,15	22,75	11,36	11,39
2003	22,50	13,05	9,45	22,80	12,94	9,86
2004	22,65	12,88	9,77	22,80	12,73	10,07
2005	23,15	7,11	16,04	20,30	12,16	8,14
2006	23,35	8,08	15,27	21,30	11,20	10,10
2007	24,80	11,69	13,11	22,80	13,54	9,26
2008	26,47	13,53	12,94	24,37	19,70	4,67
2009	28,00	11,11	16,89	28,00	21,22	6,78
2010	30,00	9,06	20,94	30,30	16,49	13,81
2011	30,00	12,21	17,79	30,30	15,77	14,53
2012	30,00	13,57	16,43	30,30	12,56	17,74

¹⁸ SSB og Konservesfabrikkenes landsforening beretning og regnskap 2011

2.4.2 Svakere produsentøkonomi i industriproduksjon enn konsumproduksjon

Rammebetingelsene for bærproduksjon til industri er annerledes enn for produksjon til konsum. I det følgende gjennomgår vi de viktigste forskjellene i produsentøkonomien for produsenter av jordbær og bringebær til henholdsvis industri og konsum.¹⁹ Der kostnadene er tilnærmet like for konsumproduksjon og industriproduksjon, er ikke tallene vurdert nærmere. Vi har ikke gått inn i så detaljerte og fullstendige kalkyler at vi har kunnet sammenligne lønnsevnen i de to produksjonene.

2.4.2.1 Økonomiske vilkår jordbærproduksjon

Industrien vil aller helst ha Senga Sengana, som er en sort som ikke går til konsum. Det betyr at dersom en produserer Senga Sengana, blir dette en ren industriproduksjon. Tilsvarende finnes det sorter som kun brukes til konsumproduksjon. Industriproduksjon og konsumproduksjon er omtrent like krevende produksjonsmessig.

I tabellene nedenfor er det tatt utgangspunkt i at all konsumbær leveres til grossist. Direktesalg fra produsent til forbruker gir en høyere pris per kg, men krever også noe mer arbeid av produsenten. Direktesalg er ikke vurdert nærmere i sammenligningen.

Tabell 2.3: Gjennomsnittspriser for de tre siste årene, til produsent, for konsumjordbær levert Oslo og som distribueres av de store grossistene

Sesong/år	Pris kr/kg
2013	38,91
2012	39,57
2011	40,73

Prisen til produsent er redusert de siste årene for jordbær til konsum.

¹⁹ Kostnadselementer og tall som er brukt i kapitlet er innhentet fra Norsk landbruksrådgivning, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, NILF.

Tabell 2.4: Kostnadsoversikt jordbærproduksjon.

Kostnadstype	Konsumproduksjon	Industriproduksjon
Innkjøp av planter og utstyr + arbeid i planteår og bærear	Lik industriproduksjon	Lik konsumproduksjon
Plukkekostnad	Krever mye plukkemannskap. Bærene må vurderes kvalitetsmessig og håndteres svært forsiktig. Anslagsvis 10-15 kg/time.	Krever omtrent like mye plukkemannskap som konsumbær. Bærene er små, slik at det tar lenger tid å plukke. Hamsen må fjernes. Det er ikke samme krav til forsiktig håndtering som for konsumbær, men bærene må være hele når de skal singelfryses. Anslagsvis 10-15 kg/time (som konsumbær)
Emballasjekostnad	Engangskurver for 0,5 kg bær. Kostnaden er ca 1,50 kr per kg.	Plastdunker til 4-5 kg bær som gjenbrukes. Disse må vaskes etter hver bruk.
Avlingsnivå	1200-1500 kg/daa	1000-1200 kg/daa.
Logistikk	Krevende logistikkmessig, må transporteres forsiktig. Skal plukkes i små kurver som skal samles 12 stk i en eske.	Enklere håndtering enn for konsum. Færre enheter å håndtere.
Kjøling/innfrysing	1-2 kr/kg i kjøling	Bærene skal fryses. 6-10 kr/kg i innfrysingskostnad. Singelfrysing koster mer enn bulkinnfrysing. (Noen innfrysingsanlegg tar opp mot 10 kr i trekk, da inngår også emballasje og vask.)
Feltets levetid (planteår + bærear)	3-4 år	5-6 år
Tilskudd	Lik industriproduksjon	Lik konsumproduksjon

Når man sammenligner kostnader for henholdsvis konsum- og industriproduksjon av bær, må man ta i betraktning at plantene blir beholdt lenger for industriproduksjon. For industrien gjør det ingenting om bærene er små, slik de blir mot slutten av feltets levetid. Etableringskostnaden blir derfor lavere over tid for industriproduksjon. Kalkyler fra Norsk landbruksrådgivning antyder kostnader for rydding av felt og etablering av jordbærfelt (tall fra 2012) som vist i tabell 2.5.

Tabell 2.5: Etableringskostnad jordbærfelt.

	Kr/daa
Planter, plantevernmidler, utstyr	16 000
Arbeid med rydding av gammelt felt og arbeid i planteåret: 6 timer/daa à 150 kr/time	8 000
Sum etablering av felt	24 000

Med etableringskostnaden fordelt lineært over feltets levetid, gir det årlig kostnad per dekar slik:

- Konsumproduksjon: $24\ 000\ \text{kr} / 4\ \text{år} = 6\ 000\ \text{kr/år}$
- Industriproduksjon: $24\ 000\ \text{kr} / 6\ \text{år} = 4\ 000\ \text{kr/år}$

Dersom årlig avling er på 1 000 kg/daa i industriproduksjon og 1200 kg/daa i konsumproduksjon, betyr det at etableringskostnaden for et felt gir følgende kostnad per år:

- Konsumproduksjon: $6\ 000\ \text{kr} / 1200\ \text{kg} = 5\ \text{kr/kg}$
- Industriproduksjon: $4\ 000\ \text{kr} / 1000\ \text{kg} = 4\ \text{kr/kg}$

Det er altså pris, emballasje, innfrysing og etablering av feltet som utgjør de store forskjellene i de to produksjonene. Det gir følgende utslag:

Tabell 2.6: Økonomisk forskjell i produksjonene for jordbær.

	Konsum (kr/kg)	Industri (kr/kg)
Pris til produsent	38,91	30,85
- Emballasje/innfrysing	3,00	8,50
- Etablering av felt	5,00	4,00
Sum	28,91	18,35

Industriproduksjon av jordbær gir, under de beskrevne forutsetningene, nærmere 11 kr mindre i inntekt per kg enn det konsumproduksjon gjør. Man må også ta med i betraktningen at det er lavere avling i produksjon av jordbær til industri enn til konsum.

2.4.2.2 Økonomiske vilkår for bringebærproduksjon

En ny bringebærsort som brukes både til konsum og industri, gir muligheter for å utnytte hele avlingen.

Dersom det dyrkes i plasttunnel, kan opptil 80 prosent av bærene gå til konsum. Den resterende avlingen går til industri. For dyrking på friland, vil konsumandelen være på omkring 50 prosent. En kombinasjonsproduksjon er bare aktuelt der det er nærhet til innfrysingsanlegg eller mottaksanlegg til industri. I tabellene er det tatt utgangspunkt i rene produksjoner for å vise forskjell i produsentøkonomien mellom de to produksjonsmålene. Det er også satt som forutsetning at alle konsumbær leveres til grossist.

Tabell 2.7: Gjennomsnittspriser for de tre siste årene, til produsent, for konsumbringeber levert Oslo og som distribueres av de store grossistene.

Sesong/år	Pris kr/kg
2013	70,47
2012	59,14
2011	58,80

Prisen til produsent har økt de siste årene for bringebær til konsum.

Tabell 2.8: Kostnadsoversikt bringebær.²⁰

Kostnadstype	Konsumproduksjon	Industriproduksjon
Innkjøp av planter og utstyr + arbeid i planteår og bærear	Lik industriproduksjon	Lik konsumproduksjon
Plukkekostnad	Plukkekapasitet: 8 kg/time Timespris: 150 kr/timen Plukkekostnad: 18,75 kr/kg	Plukkekapasitet: 12 kg/time Timespris: 150 kr per time Plukkekostnad: 12,50 kr/kg
Emballasjekostnad	Engangskurver til 300 gram Kostnaden er omtrent 2 kr per kg.	Store dunker som gjenbrukes, gir ingen emballasjekostnad utenom trekk på mottaksanlegg.
Avlingsnivå	Tunnelproduksjon: 80 % av totalavlingen Frilandsproduksjon: 50 % av totalavlingen. Gjennomsnittlig totalavling: 1500 kg/daa	100 % av totalavlingen Gjennomsnittlig totalavling: 1500 kg/daa
Logistikk	Krevende logistikkmessig, må transporteres forsiktig. Skal plukkes i små kurver som skal samles i større eske.	Enklere håndtering enn for konsum. Færre enheter å håndtere.
Kjøling / innfrysingskostnad	Kjølekostnad 1-2 kr/kg	Bærene skal fryses. 4-10 kr/kg i kostnad på innfrysingsanlegget. Dette inkluderer også emballasje og pakking i sekker etter innfrysing.
Feltets levetid	10-15 år	10-15 år
Tilskudd	Lik industriproduksjon	Lik konsumproduksjon

Det er altså pris, plukkekapasitet, emballasje og innfrysing som utgjør de store forskjellene i de to produksjonene. Det gir utslag gitt i tabell 2.9.

²⁰ Tall fra Norsk landbruksrådgivning, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, NILF.

Tabell 2.9: Økonomisk forskjell i produksjonene for bringebær.

	Konsum (kr/kg)	Industri (kr/kg)
Pris til produsent	70,47	30,85
- Plukkekostnad	18,75	12,50
- Emballasje/kjøling/innfrysing	3,50	6,50
Sum	48,22	11,85

Andelen totalavlingen som kan brukes til konsum, er imidlertid mindre enn den som kan brukes til industri. Tar man dette med i betraktning, og ganger summen med salgbar avling og deler på totalavlingen, gir det følgende resultat:

- Industriproduksjon: 100 % av totalavlingen kan selges: 11,85 kr /kg
- Tunnelproduksjon: 80 prosent av totalavlingen kan selges som konsum:
80 % av 48,22 kr/kg = 38,58 kr/kg
- Frilandsproduksjon: 50 prosent av totalavlingen kan selges som konsum:
50 % av 48,22 kr/kg = 24,11 kr/kg

Industriproduksjon gir, under de beskrevne forutsetningene, omtrent 27 kr mindre i inntekt per kg av total avling enn det konsumproduksjon i tunnel gjør, og omtrent 12,26 kr mindre per kg av total avling ved frilandsproduksjon.

2.4.2.3 Konsum- eller industriproduksjon?

Med de forutsetningene som er lagt til grunn, viser beregningene en betydelig svakere økonomi ved produksjon av bær til industri enn til konsum. Kalkylene viser ren produksjon til henholdsvis industri og konsum, men industriproduksjonen kan foregå i kombinasjon med produksjon til konsum slik at det må tas hensyn til i kalkylevurderingene.

Det kan være flere årsaker til at produsenter velger å produsere til industri framfor konsum:

- Transportavstand til konsummarkedet
- Nærhet til industrien
- Produsentmiljø, tilgang på kunnskap, kompetanse og erfaringer
- Hele avlingen utnyttes
- Industrien har mer stabile priser, med fast pris gjennom sesongen

2.5 Industriens preferanse for norske bær

2.5.1 Rammebetingelser avgjør norske bærs konkurranseevne

Produksjon av bær til industri er avhengig av rammebetingelsene for industribærproduksjon og etterspørselen fra industrien. Konkurranseevnen til norske bær sammenlignet med importerte bær er derfor avgjørende. For å sikre produksjon og avsetning av norske bær er det etablert en ordning for industrien som bruker norske bær. Ordningen omtales gjerne som ”konservesordningen”, og hovedtrekkene blir presentert i dette avsnittet.

Tabell 2.10 viser antallet tonn norske bær levert til industrien fra 2010 til 2012. Tabellen viser også importen av frosne bær i samme tidsperiode. Importtallene inkluderer både import innenfor de tollfrie kvotene og import med en tollsats på 8,59 kroner per kg. Kvoten for jordbær var på 3 000 tonn i 2010 og fra 2011 på 3 400 tonn. For bringebær var kvoten i 2010 på 1 100 tonn, og denne ble økt til 1 300 tonn fra og med 2011. Importstatistikken inkluderer import av bær foretatt av både industriaktører og andre aktører. Samlet forbruk summerer norske bær levert til industrien og importen av frosne bær.

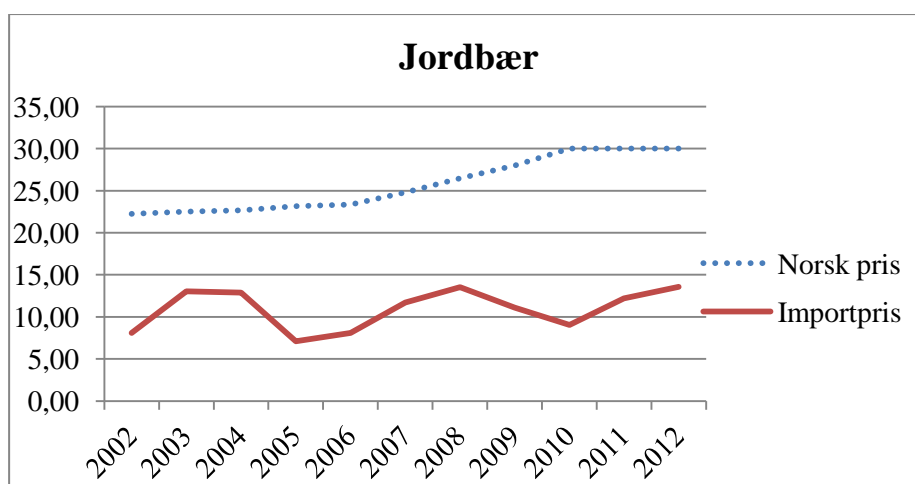
Tabell 2.10: Industriens kjøp og forbruk av bær.²¹

Årstall	Norske bær			Import av frosne bær			Samlet forbruk			Norsk andel av samlet forbruk		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Jordbær	768	767	1 080	3 829	4 682	3 983	4 597	5 449	5 063	17 %	14 %	21 %
Bringebær	742	816	857	2 114	2 196	1 822	2 856	3 012	2 679	26 %	27 %	32 %
Solbær	283	538	517	127	102	112	410	640	629	69 %	84 %	82 %
Total	1 793	2 121	2 454	6 070	6 980	5 917	7 863	9 101	8 371			

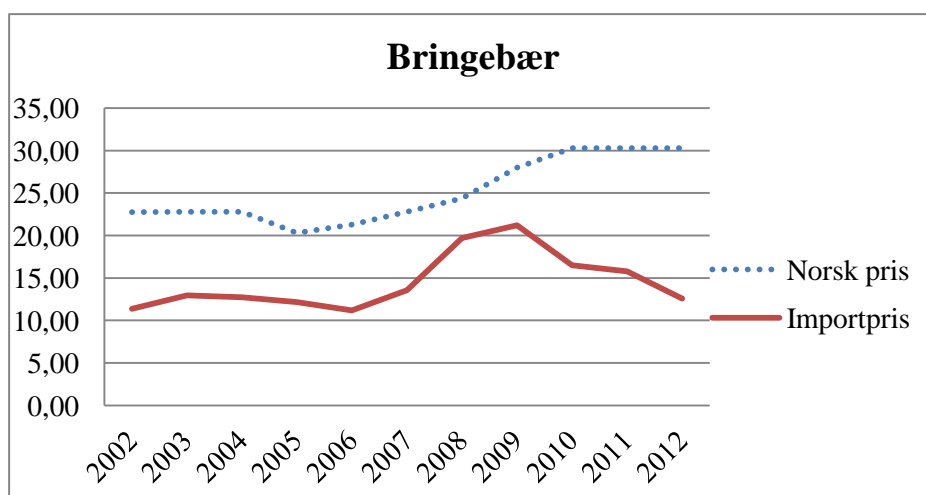
Prisutviklingen mellom importpris og norsk pris er gjengitt i figurene nedenfor. Prisene er eksklusiv toll på import.

²¹ SLF og SSB

Figur 2.5: Prisutvikling importpris og norsk pris for jordbær.²²



Figur 2.6: Prisutvikling importpris og norsk pris for bringebær.²³



Figurene over viser hvordan differansen mellom norsk pris og importpris på henholdsvis jordbær og bringebær har utviklet seg over tid. For jordbær har importprisen økt, samtidig som den norske prisen har holdt seg stabil fra 2010. For bringebær har importprisen gått ned, mens den norske prisen har holdt seg stabil fra 2010. Før 2012 var bær med sukker, bortsett fra jordbær med sukker, på ett og samme varenummer i tolltariffen. Importprisen for bringebær inkluderer kun frysede bringebær uten sukker frem til 2011. Tallene fra 2012 inkluderer import av frysede bringebær både med og uten sukker.

2.5.2 Konservesordningen skal sikre norsk produksjon av industribær

Ordningen er hjemlet i Forskrift for administrative tollnedsettelse for landbruksvarer (FAT), og er delt i tre, henholdsvis epler til bearbeiding, grønnsaker til bearbeiding og bær til bearbeiding. Formålet

²² SSB

²³ SSB

med ordningen er å legge til rette for import av landbruksprodukter som supplement til norsk produksjon. Tollvernet skal slik sikre avsetningsgrunnlaget for norsk produksjon.

Konservesordningens formål er å stimulere til avtak av norske råvarer til industrien. Foretak som har bearbeidet norske bær, kan få tollfritak innenfor andelen av tollkvotene for bær. Kvotene fordeles etter foretakenes andel av forbruk av norske bær. Industriforetakene kan selge (eller gi bort) tollfri kvote til andre industriforetak etter vedtak av SLF.

For jordbær er den samlede tollfrie kvoten på 3 400 tonn. For sesongen 2012/2013 var kvoteutnyttelsen på jordbær på 94 prosent. Den tollfrie kvoten for bringebær er på 1 300 tonn. For sesongen 2012/2013 var utnyttelsen av bringebærkvoten på 91 prosent.

Det ble i 2012 importert rundt 500 tonn utover de tollfrie kvotene for både jordbær og bringebær. Det er derfor noen industriforetak som ikke utnytter sin tollfrie kvote. Tollsatsen for jordbær og bringebær er 8,59 kr per kg.

Foretak som bearbeider norske bær kan i tillegg til tollfrie kvoter også få tollnedsettelse for andre råvarer av bær som følger av vedlegg 6c til forskriften. På disse råvarene varierer differansen mellom full toll og nedsatt toll fra 3,34 kr per kg til 29,90 per kg. Foretak som ikke kjøper norske bær vil måtte importere til ordinær toll, og slik legger ordningen opp til at det skal være fordelaktig å kjøpe norske råvarer.

Tabell 2.11: Priser og importandel frosne bær.²⁴

Råvare	Pris norsk vare, kr/kg	Pris importert vare, kr/kg	Prisforskjell, kr/kg	Norsk vare levert 2012, tonn	Import 2013, tonn	Importandel
Jordbær	30,00	13,00	17,00	1 080	4 743	86 %
Bringebær	30,30	16,50	13,80	857	2 272	73 %
Solbær	13,70	9,33	4,37	517	144	22 %

Konservesordningen har tatt sikte på å stimulere til norsk produksjon av bær til industri. Dette vil den gjøre så lenge prisen på norske varer er på et slikt nivå at det er mer lønnsomt å kjøpe norsk og importere resten på tollfri kvote, enn å importere alle bær til ordinær toll.

I SLFs rapport "Vekstmuligheter i grøntsektoren" fra 2012 sies det blant annet "Konservesordningen har hatt som formål å stimulere til økt produksjon av bær til industriformål, men som det framgår av statistikken er måloppnåelsen de siste årene begrenset. Det har særlig vært avskalling av jordbærprodusenter på Østlandet og i Trøndelag".

En årsak til avskallingen kan være at importvernet ikke dekker prisforskjellene mellom norsk og importert vare, slik at det ikke er mulig å få en høy nok pris til at produksjonen oppfattes som lønnsom. Andre årsaker kan være avstand til innfrysingsanlegg og til industrien for øvrig, og overgang til mer lønnsomme produksjoner. En del produsenter har de siste årene slitt med vanskelige

²⁴ SSB og SLF

dyrkingsforhold på grunn av frostskafer. Det tar litt tid å bygge opp nye produksjonsfelt, men utplantingen skal erstatte det som har gått ut av produksjon.

2.5.3 Avhengighetsforhold mellom produksjon og industri

Det er et gjensidig avhengighetsforhold mellom produksjon og industri med dagens rammebetingelser. Industrien etterspør norsk vare blant annet fordi det gir grunnlag for tollfrie kvoter og tollnedsettelse for andre råvarer av bær. Norsk prisnivå er imidlertid nå på et nivå som er på grensen til at det kan konkurrere med import. Med fortsatt økende kostnader uten mulighet til å heve prisene, vil det kunne føre til nedleggelse av produksjonen av norske bær. Det vil da heller ikke nødvendigvis være økonomisk lønnsomt å opprettholde industriproduksjonen i Norge og denne kan bli flyttet til lavkostland.

2.6 Distrikts- og kvalitetstilskudd frukt, bær og grønnsaker gis allerede til bær

Formålet med distrikts- og kvalitetstilskudd er å bedre inntekten for yrkesprodusentene og sikre en geografisk spredd produksjon. I tillegg skal det stimulere til kvalitetsproduksjon og ordnede omsetningsforhold. Distrikts- og kvalitetstilskuddet for grøntsektoren, blir også gitt til bær. Det vi vurderer her er en eventuell høyere sats som gjelder for bær til industri, med mål om å øke denne typen produksjon.

Distrikts- og kvalitetstilskuddet utbetales til primærprodusenter, og gis for produkter av klasse 1 eller bedre som blir levert til omsetningsledd godkjent av Statens landbruksforvaltning. Tilskuddet er geografisk differensiert ut fra de samme sonene som benyttes for tilskudd til areal og kulturlandskap. For å være tilskuddsberettiget for bærproduksjon, må et foretak levere minst 1 000 kg bær, og det gis tilskudd opp til en leveranse per foretak på 76 000 kg bær. For frukt og bær er det ingen beløpsavgrensning slik som for tomat og agurk.

Fra og med 2011 ble distrikts- og kvalitetstilskuddet for frukt og grønt utvidet til også å omfatte epler og pærer til pressing (industri). Tilskuddet gis til produsenter som selger frukten til andre for pressing eller som presser egen frukt. Tilskuddet til epler og pærer til press er ikke geografisk differensiert. Satsen per kilo er tilsvarende laveste sats for konsumproduksjon, og tilskuddet er ikke avgrenset ved noe maksimalt kvantum per foretak.

Grunnlaget for distrikts- og kvalitetstilskudd er produkter som er levert i perioden fra 1. januar til 31. desember året før utbetalingsåret. Solgt kvantum blir kontrollert mot omsetningsoppgaver fra godkjente omsetningsledd.

Tabell 2.12: Sats for distrikts- og kvalitetstilskudd til bær i 2013.

Produksjon	Intervall		Arealsoner og sats i kroner per kg.						
	Fra	Til	1	2	3	4	5	6	7
Bær	1	76 000 kg	1,51	1,51	1,51	3,47	3,47	5,71	5,71

2.7 Vurdering av distrikts- og kvalitetstilskudd for bær til industri

Et spørsmål i vurderingen av et distrikts- og kvalitetstilskudd til industribær er hvorvidt det er behov for et eget tilskudd som skal stimulere til økt industribærproduksjon. Antallet produsenter av bær til industri har gått ned den siste tiden, samtidig som det er økende etterspørsel etter bær til konsum. Det vil relativt sett bedre økonomien i disse produksjonene sammenlignet med produksjonen av konsumbær.

Tabell 2.13: Distrikts- og kvalitetstilskudd til bær til industri, vurdering.

Fordeler	Ulemper
Bedre økonomi for industribærprodusenter.	Kan medføre økt produksjon av industribær på bekostning av produksjon til konsum.
Sikre norske bær til industrien. Sikrer synergieffekter av to bruksområder ved at tiltak som bidrar til økt industriproduksjon, også kan bidra positivt til konsumproduksjonen.	En slik ordning ligger ikke innenfor hovedformålet med distrikts- og kvalitetstilskuddet som skal være et geografisk stimulerende tilskudd.
Enkelt å forvalte, går inn i et eksisterende system og maskinelt kontrollregime. Gir ikke særlig større forvaltningsbehov.	Krever små endringer i søknadsskjema, men gir et økt kontrollbehov.

2.7.1 Flat sats og ingen maksimalavgrensning

Elementer i en slik tilskuddsordning kan være:

- Flat sats til alle bær som går til industri
- Ingen maksimalavgrensning
- Tilskuddet kommer i tillegg til det eksisterende distrikts- og kvalitetstilskuddet for bær, slik at industriproduksjon får høyere tilskudd enn bær til konsum.
- Legges inn som en ny rad i det eksisterende søknadsskjemaet for distrikts- og kvalitetstilskudd.
- Det er mulig å differensiere ytterligere mellom typer bær/distrikt.

2.7.2 Ikke vesentlig kompliserende for forvaltning og kontroll

Et distrikts- og kvalitetstilskudd til bær til industri vil kunne gå inn i eksisterende forvaltning av distrikts- og kvalitetstilskudd. Produksjonen vil uansett være lokalisert der hvor det finnes industrianlegg, så det virker lite hensiktsmessig å stimulere til geografisk spredning. Tilleggssatsen for bær til industri bør derfor være lik i alle soner. I rapporten "Grønn vekst" fra 2013 foreslår utvalget fra næringen at det innføres en egen klasse med bær (jordbær og bringebær) til industri med en sats utover ordinær sats på 2 kroner pr kg uavhengig av sone. Tilskuddet vil da gis til de produktene som i dag får tilskudd over distrikts- og kvalitetstilskuddet, men det blir separate varekoder for bær til industri og bær til konsum.

I tråd med reglene for distrikts- og kvalitetstilskudd må det også her stilles krav til omsetning via godkjente omsetningsledd. For foretak som bearbeider bær på eget anlegg kreves det godkjenning som omsetningsledd. Når det gjelder kontroll av rapportert mengde vil det være naturlig at det gjøres på samme måte som ellers for distrikts- og kvalitetstilskuddet – ved at solgt kvantum blir kontrollert mot omsetningsoppgaver hos godkjente omsetningsledd. Siden det skal være ulike satser og ulik avkorting avhengig av om bærene går til konsum eller industri, må også bærenes anvendelse kontrolleres. Dette innebærer økt administrasjon knyttet til godkjenning og kontroll av flere omsetningsledd.

Man må ta stilling til om det skal være et maksimalt kvantum som avgrenser tilskuddet. Dersom målet er økning i produksjon av industribær, virker det mest hensiktsmessig at tilskuddet gis uten kvantumsbegrensning per produsent slik som for pressfrukt. Blir tilskuddet innført med en avgrensning for maksimalt kvantum, vil forvaltningsbehovet øke i liten grad.

2.8 Anbefaling

Medlemmene i arbeidsgruppen fra Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag fremhever at tilskuddet vil sikre industrien tilgang til norske bær, som igjen bidrar til å opprettholde industrien i Norge. Det kan gi synergieffekter å ha en kombinasjon av bærproduksjon til både industri og konsum. Tiltak som bidrar til å opprettholde og øke industriproduksjonen, vil også bidra positivt til konsumproduksjonen. Disse medlemmene anbefaler derfor at det innføres et ekstra tilskudd til industribær i distrikts- og kvalitetstilskuddet. Tilskuddet etableres for bedre å oppnå overordnede mål, og kan utformes enkelt både for brukerne og forvaltningen. Dette er i henhold til utredningens mandat, som vektlegger forenkling.

Arbeidsgruppens medlemmer fra Landbruks- og matdepartementet konstaterer at det er markedsmessig rom for økt norsk produksjon av jordbær og bringebær både til konsum og industriformål. Både konsum- og industriproduksjon av bær gir i dag grunnlag for distrikts- og kvalitetstilskudd. Disse medlemmene kan likevel ikke se at analysen viser at innføring av et eget tilskudd til bær som anvendes til industriformål, samlet sett vil gi en bedre måloppnåelse enn bruk av gjeldende tilskuddsgrupper og maksimalgrenser.

3 Tilskudd til produsenteide grønnsaks- og potetpakkeri

3.1 Skal bidra til økt bruk av fellesskapsordninger

Jordbrukets forhandlingsutvalg foreslo gjennom *Krav til ramme og fordeling ved jordbruksforhandlingene 2013* å etablere et tilskudd til produsenteide grønnsaks- og potetpakkerier: ”De senere årene har vi en rekke eksempler på at produsenter har gått sammen om investeringer i felles pakkeutstyr og på den måten bidratt til å beholde produsentmiljøer og et grunnlag for at små og mellomstore produsenter kan fortsette.”

Et tilskudd til produsenteide grønnsaks- og potetpakkerier skal gi økt bruk av fellesskapsordninger. Samarbeid mellom flere produsenter om større anlegg kan være kostnadsbesparende og gi økte muligheter for innovasjon og verdiskaping. Dette kan bidra til opprettholdelse av en variert produsentstruktur, og samtidig bedre den enkelte produsents økonomi. Tilskuddet vil fungere som et driftstilskudd.

3.2 Tilsvarende ordning finnes for fruktlagre

For fruktbransjen eksisterer allerede fruktlagertilskuddet, som skal fremme et forpliktende samarbeid om felles lagring, sortering, pakking og omsetning av norskprodusert frukt. Tilskudd til produsenteide grønnsaks- og potetpakkerier kan sammenlignes med tilskuddet til fruktlager.

Fruktlagertilskudd gis til fellesskapsordninger for frukt. Disse må være godkjent av Statens landbruksforvaltning. Alle fruktlagerforetak kan godkjennes, uavhengig av om de er eid av produsenter eller andre. De fleste fruktlagrene er eid av produsentene. I 2013 var det ti fruktlagre som fikk tilskudd. I jordbruksoppgjøret for 2013 ble partene enige om å øke det totale tilskuddet til fruktlagre med 2 mill. kroner, til 13 mill. kroner, som blir utbetalt i 2014.

I grunnlaget for fordeling av midlene brukes den mengden frukt som lageret har mottatt. Den totale tilskuddsrammen fordeles på de godkjente fruktlagrene etter antall kilo frukt mottatt i gjennomsnitt for de tre siste årene, inkludert søknadsåret.

Fruktlageret skal disponere et sentralanlegg med lager. For at et godkjent fruktpakkeri/lager skal få tilskudd, må det i gjennomsnitt for de tre siste årene inkludert søknadsåret, ha mottatt minst 100 tonn frukt fra minst åtte foretak. Fruktlagrene må være i stand til å imøtekomme grossistenes/kjedenes krav til stabile leveranser, ensartet pakket og sortert.²⁵

²⁵ SLF 2012: ”Vekstmuligheter i grøntsektoren”

3.3 Forskjellige typer pakkerier

Det finnes mange ulike typer pakkerier. Det er variasjon både når det gjelder eierform og selskapsstruktur. Noen er eid av én eier, mens andre har to eller flere eiere. De kan være store og små, spesialiserte eller ikke spesialiserte, og er plassert over hele landet.

Det finnes ingen statistikk eller oversikt over hvilke og hvor mange pakkerier som vil være tilskuddsberettiget ut fra de ulike alternativene for eierstruktur. Gruppen har derfor heller ikke kunnet beregne økonomiske konsekvenser av et slikt tilskudd.

3.4 Ingen juridiske hindringer

EØS-avtalens regler om offentlig støtte inneholder forbud mot offentlig støtte som begunstiger enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester. Dette er kjent som selektivitetskriteriet. EØS-avtalens artikkel 8 viser imidlertid til et unntak for landbrukssektoren fra EØS-avtalens bestemmelser om statsstøtte. Pris-, støtte- og markedsordninger for landbruksvarer vil dermed ikke bli berørt av EØS-avtalen. Et tilskudd til produsenteide grønnsaks- og potetpakkerier er ikke omfattet av konkurranseloven eller statsstøttereguleringen. Det ser dermed ut til at det ikke er juridiske hindringer for å gi tilskudd til produsenteide pakkerier, og ikke til pakkerier med andre eierstrukturer.

Et hovedprinsipp for tilskudd over jordbruksavtalen er at den skal bidra til å nå landbrukspolitiske mål knyttet til primærproduksjon. Samtidig etterstrebes det at virkemidlene over jordbruksavtalen skal virke konkurransemessig nøytralt overfor omsetningsledd og foredlingsledd. En konsekvens av en slik ordning vil altså være at ellers like anlegg får ulike rammebetingelser fordi de har forskjellig eierstruktur. Det kan videre tenkes at også produsenteide pakkerier ikke vil få tilskuddet dersom de ikke har et tilstrekkelig antall eiere/leverandører selv om volumkravene oppfylles. En slik ordning vil derfor også kunne stimulere til ”oppkjøp” av leverandører for å oppfylle vilkår for tilskuddet.

3.5 Vurdering av tilskudd til produsenteide pakkerier

3.5.1 Vanskelig å definere hva ”produsenteid” betyr

I vurderingen av tilskuddet har arbeidsgruppen sett at det er vanskelig å definere hva ”produsenteid” innebærer. Et tilskudd til pakkerier som er heleid av produsenter, vil utelukke mange pakkerier. Diskusjon av en eventuell utforming av tilskuddet forutsetter at man fastsetter bestemmelser knyttet til:

- hvorvidt det er tilstrekkelig med kun én eier, eller om det må være flere produsenter som går sammen om å eie et pakkeri
- om det holder at en viss prosentandel av eierne er produsenter
- i hvor stor grad andre enn produsenter kan være eiere
- hvordan man stiller seg til ulike organisasjonsformer som aksjeselskap (AS), ansvarlig selskap (ANS) og samvirke (SA), og så videre
- hva det vil si å være en produsenteier, for eksempel om det innebærer krav om minimumsleveranse

Tabell 3.1: Tilskudd til produsenteide pakkerier, vurdering.

Fordeler	Ulemper
Kostnadsreducerende og effektivt med større anlegg. Letter investeringsbehov for hver enkelt produsent.	Det vil være en ny og administrativt krevende utfordring å forvalte tilskudd differensiert ut fra eierstrukturen hos omsetningsledd.
Økte muligheter for nyskaping og mangfold. Økt fleksibilitet med tanke på trender, produktutvikling, osv. når flere produsenter slår seg sammen om pakking. Muliggjør opprettholdelse av variert struktur og varetilbud.	Konkurransenvidning der ellers identiske foretak vil få ulike rammevilkår.
Kan stimulere til rekruttering ved at nye produsenter kan gå inn i etablerte miljøer.	Produsenter med egne pakkerier vil diskrimineres på bekostning av fellesanlegg, selv om anleggene pakker like store volum. Det kan igjen stimulere til ”oppkjøp” av leverandører.
Støtter opp om mer effektiv logistikk, økt andel av verdiskapningen til produsenten, bedre sortering og flere produktkvaliteter.	Driftstilskudd til etablerte omsetningsledd befester en struktur, og hindrer effektiv etablering og naturlig strukturutvikling. Det kan gi økte kostnader, lavere produsentpriser og høyere forbrukerpriser.

Tabell 3.1 skisserer potensielle fordeler og ulemper ved et tilskudd til produsenteide grønnsaks- og potetpakkerier. Noen av fordelene i tabellen er ikke nødvendigvis relatert til om pakkeriene er eid av produsenter. Det dreier seg heller om fordeler relatert til om hver produsent skal pakke sine egne varer, eller om produktene skal pakkes av større enheter.

3.5.2 Tilskuddet kan innrettes på lik måte som tilskudd til fruktlager

Tilskuddet kan tildeles etter modell av det eksisterende fruktlagertilskuddet. Fellespakkeriene må bestå av et minimum antall produsenter, og en minimum produksjon. Et tilskudd til produsenteide grønnsaks- og potetpakkerier vil skille seg fra fruktlagertilskuddet som ikke er avgrenset til kun å gjelde produsenteide anlegg.

3.5.3 Tilskuddet vil medføre ressurskrevende forvaltning og kontroll

Et tilskudd til produsenteide grønnsaks- og potetpakkerier vil medføre økt forvaltning, fordi det vil innebære kontroll av pakkerienes eierstruktur. Det må etableres eierregistre for alle pakkerier, og innføres et system for rapportering av endringer i eierstruktur m.v. Det vil være administrativt utfordrende og ha løpende kontroll med hvem som er bakenforliggende eiere i ulike selskapsformer som AS og DA. Dette kan imidlertid løses ved rapportering og stikkprøvekontroll på lik linje med andre tilskuddsordninger.

3.6 Vurdering av andre alternativer

Å gi tilskudd til pakkerier basert på deres eierstruktur kan hevdes å være konkurransevridende. Dersom tilskuddet kun gjelder for 100 prosent produsenteide pakkerier vil mange eksisterende pakkerier falle utenfor. Et alternativ er å sikre produsentene innflytelse over hvordan tilskuddet

benyttes, men fjerne kravet om at pakkeriet skal være produsenteid. I det følgende diskuterer vi alternative forslag til tilskudd som også tar sikte på å bedre produsentøkonomien.

3.6.1 Produsentstyrt tilskudd til alle pakkerier

Et alternativ til å gi tilskudd til produsenteide pakkerier er å gi tilskuddet til alle pakkerier uavhengig av eierstruktur, men ut i fra formålet med tilskuddet. Produsentpåvirkning på bruk av tilskuddet kan sikres ved at produsentutvalg i pakkerier skal behandle og foreslå bruk av tilskuddet før pakkerier tar en endelig beslutning. Det vil kunne eliminere problemene knyttet til produsenteid, konkurransevridning og kontroll.

Tilskuddet kan bygge på samme plattform som det eksisterende fruktlagertilskuddet, og kan utformes slik:

- Tilskuddet kan gis til grønnsaks- og potetpakkerier.
- Fruktlagertilskuddet er mal for utformingen.
- Minimum antall produsenter/leverandører settes til 5–10.
- Hver godkjente produsent må ha en viss minimumsleveranse.
- Det settes krav om minimum total omsetning av norsk produksjon i pakkeriet.
- Tilskuddsgrunnlaget er oppgjort vareverdi til produsent.
- Det settes et tak for tilskudd per pakkeri.
- Bruk av tilskuddet innenfor formålet skal behandles av pakkeriets produsentvalgte utvalg.
- Tilskuddet forvaltes av SLF.

En slik utforming av tilskuddet vil skille seg fra fruktlagertilskuddet kun på punktet knyttet til produsentutvalg valgt av produsentene, og kan slik forvaltes på lik måte som eksisterende fruktlagertilskudd.

Samtidig vil tilskuddet forutsette en administrasjon rundt produsentutvalget hos de forskjellige pakkeriene. Det er usikkert hvilken reell innflytelse et slikt produsentråd vil ha, og produsentutvalgets anbefalinger vil dreie seg om en svært begrenset andel av den totale kostnads- eller investeringsporteføljen i et foretak. Det er ikke åpenbart at det er mulig å skille disse størrelsene.

3.6.2 Økt tilskudd til alle produsenter

Et alternativ til å gi tilskudd til produsenteide potet- og grønnsakspakkerier, er å gi tilskuddet til alle produsenter, for eksempel gjennom det eksisterende distrikts- og kvalitetstilskuddet. Dette forutsetter imidlertid at en utvider antall varegrupper i ordningen da eksisterende ordning kun omfatter veksthusgrønnsaker. Alternativt kan det også gis en økning i arealtilskuddet for de aktuelle vekstene. Dette vil bedre produsentøkonomien og gi større valgfrihet til produsentene, men vil ikke i seg selv stimulere til produsentsamarbeid som et eventuelt tilskudd til produsenteide pakkerier vil.

Ut fra alle fordelene som oppnås gjennom produsentsamarbeid, jf. tabell 3.1, vil det likevel være naturlig at produsentene, uavhengig av om det eksisterer et tilskudd til produsenteide pakkerier eller ikke, betrakter det som lønnsomt å gå sammen om investering i felles pakkeutstyr. Produsenter som

går sammen, vil uansett få lavere investeringskostnader og økt tilpasningsevne til markedsmessige endringer.

3.6.3 Investeringstøtte

Flere produsenter som går sammen kan medføre etablering av større pakkerianlegg. Større anlegg muliggjør økt fokus på innovasjon og økt verdiskaping. Dersom formålet er å stimulere til investering i større og mer fleksible pakkeanlegg, vil investeringstøtte være mer målrettet enn driftsstøtte til etablerte pakkerier. Mulighet for å stimulere til etablering av større pakkerier finnes allerede innenfor Landbrukets utviklingsfond (LUF).

3.7 Anbefaling

Medlemmene fra Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag mener at det er forvaltningsmessig enklere å fjerne kravet om produsenteid. Dette vil være like målrettet, og samtidig vil et slikt tilskudd kunne bidra til å opprettholde en produksjon med variert bruksstruktur over hele landet. Økt grad av produsentsamarbeid vil kunne stimulere til økt rekruttering ved at nye produsenter kan gå inn i etablerte miljøer der formålet er både nyskaping og kostnadsreduksjoner. Arbeidsgruppen har vurdert et tilskudd til pakkerier basert på eksisterende fruktlagertilskudd som fjerner kravet om produsenteid, men opprettholder kravet om produsentenes påvirkning i bruk av tilskuddet. Kravet om produsentenes påvirkning kan reguleres i egen forskrift. En slik utforming av tilskuddet vil tilfredsstillende hovedformålet med et pakkeritilskudd. Medlemmer fra Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag anbefaler at det innføres et tilskudd til grønnsaks- og potetpakkerier basert på det eksisterende fruktlagertilskuddet med krav om produsentpåvirkning. Dette kommer ikke som en erstatning for fortsatt satsing på etablerings- og investeringstøtte.

Arbeidsgruppens medlemmer fra Landbruks- og matdepartementet ser mange fordeler med større grønnsaks- og potetpakkerier framfor at hver enkelt produsent pakker sine egne produkter, enten det skjer gjennom produsentsammenslutninger eller gjennom andre eierformer. Representantene kan ikke se at dette best oppnås gjennom en innføring av driftsstøtte til etablerte pakkerier. Videre vil en slik ordning med tilskudd til produsenteide pakkerier, eller til pakkerier med krav om produsentpåvirkning, bryte med prinsippet om likebehandling gjennom at ellers like pakkerier da vil få ulik støtte avhengig av valg av organisering.

4 Innfrakttilskudd for poteter, frukt, bær og grønnsaker

4.1 Fraktordninger skal sikre kostnadsutjevning

Fraktordninger eksisterer for flere deler av norsk landbruk. Det eksisterte en mellomfraktordning for grøntsektoren tidligere, men denne ble avviklet i 1998. Formålet med innfrakttilskudd er å sikre geografisk spredt produksjon ved å jevne ut forskjeller i kostnadene mellom produsenter som har kort avstand til kunden og de som har lang avstand, for å sikre like rammevilkår for levering uavhengig av produksjonssted.

Et frakttilskudd må gjelde frakt fra produsent til nærmeste mottaksanlegg, og det skal dermed ikke fjerne fokus på miljøvennlig transport. I dag er det tendenser til sentralisering i landbruket. Et tilskudd til frakt er ment å føre til opprettholdelse av produksjon i distriktene, spredning av produksjonen og utjevning av økonomien. Det blir et prisutjevrende tilskudd med hensikt å redusere ulemper knyttet til geografisk plassering, dersom man er plassert langt unna nærmeste mottaksanlegg.

Et eventuelt nytt innfrakttilskudd er foreslått å gjelde for poteter, frukt, bær og grønnsaker. Denne gruppen kjennetegnes av et mangfold av produkter. Grøntnæringen skiller seg også fra andre næringer blant annet ved en mer kompleks vareflyt.

4.2 Innfraktordninger for andre jordbruksvarer

Det eksisterer flere innfraktordninger i norsk landbruk i dag. Det er nyttig å se hvordan disse ordningene er organisert i vurderingen av et slikt tilskudd for grøntsektoren. Her vil vi kort gjennomgå fraktordningene for slakt, egg, kraftfôr og korn. Utover dette ytes det også frakttilskudd på settepotet og pelsdyrfôr. Samtidig er grøntsektoren så variert at det er vanskelig å trekke klare linjer fra de eksisterende fraktordningene til en eventuell innfraktsordning for grøntsektoren.

Tabell 4.1: Oversikt ulike fraktordninger.

Frakttilskudd, tall i mill. kroner	2013	2014
Frakttilskudd for slakt	130	130
Frakttilskudd for egg	8	8,2
Frakttilskudd kraftfôr	119	121
Sonefrakt korn	85,5	83,5
SUM	342,5	342,5

4.2.1 Innfrakttilskudd for slakt

Innfrakttilskudd for slakt utbetales til slakteri og utmåles på basis av avstand fra produsent til nærmeste aktuelle slakteri. Tilskuddet gis ikke for transport innenfor en nullsone på 50 km rundt hvert slakterianlegg for anlegg med årlig slaktevolum større enn 1 500 tonn.²⁶ Her skiller man mellom små og store slakterier, hvor de små slakteriene ikke har nullsone, men får støtte for faktisk transportmønster. For de store slakteriene er det over 1200 satser for beregning av tilskudd.

4.2.2 Frakttilskudd for egg

Hovedmålsettingen med frakttilskudd egg er at den skal medvirke til en utjevning av fraktkostnadene ved inntransport av egg fra produsent til eggpakkeri. Videre skal ordningen bidra til å effektivisere innfrakten av egg, samt stimulere til omsetning via godkjente eggpakkerier. Det er eggpakkeriet som mottar frakttilskuddet. Som grunnlag for utbetaling av tilskudd fastsetter Statens landbruksforvaltning sone for hver enkelt kommune, basert på gjennomsnittlig avstand fra kommunen til nærmeste eggpakkeri.²⁷

4.2.3 Fraktordningene for korn og kraftfôr

Hovedformålet med frakttilskuddene i kornsektoren er å jevne ut kraftfôrprisen som er en viktig innsatsfaktor i husdyrproduksjonen. Hovedtyngden av kornproduksjonen finner sted på Østlandet og i Trøndelag, mens den grovfôrbaserte husdyrproduksjonen er spredt over hele landet.

Produksjonsanleggene for kraftfôr ligger spredt over hele landet, og medfører behov for transport av korn fra overskuddsområdet til resten av landet. Tilskudd til innfrakt av korn er avvirket både for å få mer effektiv varestrøm og for å forenkle forvaltningen, men det gis fortsatt frakttilskudd for økologisk korn og kraftfôr.

4.2.3.1 Korn

Det gis innfrakttilskudd for økologisk korn fra produsent til nærmeste mottaksanlegg som kan ta i mot det aktuelle kornslaget. Det gis ikke tilskudd innenfor en nullsone på 20 km. Satsene øker for hver 20 kilometer til og med 140 kilometer, mens satsene er like over 140 kilometer. Bakgrunnen for at dette tilskuddet er beholdt mens innfrakt for øvrig er avvirket for korn, er at det gjelder små volumer spredt over hele landet mens det kun er noen få mottaksanlegg.

4.2.3.2 Kraftfôr

Tilskuddsordningen er utformet med utgangspunkt i 14 utvalgte steder med produksjonsanlegg (basissteder) omkring i landet. SLF fastsetter hvilke steder som skal regnes som basissteder. I ordningen er det omkring hvert basissted en nullsone med fastsatt egenfrakt der det ikke betales frakttilskudd. Frakttilskuddet i den enkelte kommune fastsettes på grunnlag av beregninger av

²⁶ Jordbruksavtalen 2013-2014

²⁷ Jordbruksavtalen 2013-2014

kostnader for frakt med tankbil fra nærmeste basissted til sentrum av kommunen der husdyrprodusenten har sin produksjon. Husdyrprodusentene er mottagere av tilskuddet, mens kraftfôrprodusentene er tilskuddsformidlere.

4.2.4 Prisutjevningsordningen for melk

Innenfor melk er det en prisutjevningsordning som skal bidra til at melkeprodusentene får samme pris for melken uavhengig av geografisk lokalisering og anvendelsen på meieriet. Det gis blant annet tilskudd til innfrakt av melk fra produsent.

Prisutjevningsordningen for melk omfatter to typer transportstøtte - innfraktstøtte og distribusjonstillegg. Innfraktstøtten gir kompensasjon for transport fra melkeprodusent til nærmeste mottak. Innfrakttilskuddet gis som kommunevise satser avhengig av i hvilken kommune melkeprodusenten tilhører.²⁸

4.3 Tidligere mellomfrakttilskudd for grønt ble avviklet i 1998

Det eksisterte en mellomfraktordning for frukt på 90-tallet. Den ble avviklet i 1998, og bevilgningen på 1,7 millioner ble da overført til distrikts- og kvalitetstilskuddet for frukt. Frakttilskuddet for frukt som eksisterte på 1990-tallet var regulert i forskrift for tilskudd i grøntsektoren. Tilskuddet, som ble betegnet som et mellomfrakttilskudd, ble gitt for frakt av frukt fra Sør-Norge til Trøndelagsfylkene og Nord-Norge.

Rapporten fra ”Arbeidsgruppen for gjennomgang av fraktordninger i jordbruket” var bakgrunnen for at tilskuddet ble avviklet. I rapporten skriver arbeidsgruppen:

”Det kan stilles spørsmålsteget ved om denne type tilskudd er formålseffektiv når det gjelder sammenhengen mellom forbrukerpriser på norsk frukt i Nord-Norge/Trøndelag og i Sør-Norge. (...) Det er generelt en stor fare for at tilskuddene i liten grad kommer forbrukerne til gode fordi de kan tas ut av aktører tidligere i omsetningskjeden.”

Ifølge SLFs rapport ”Vekstmuligheter i grøntsektoren” fra 2012:

”Gjeninnføring av frakttilskudd i grøntsektoren har vært nevnt som et mulig tiltak, bl.a. for å gjøre norsk vare mer konkurransedyktig på pris. Et slikt tilskudd ville også øke muligheten for å ta i bruk større deler av landet til produksjonen. Det er bl.a. vist til at Trøndelag har tapt mye av industrileveransen av grønnsaker etter at frakttilskuddet falt bort.”

4.4 Grøntsektoren er så variert at tilskuddet vil være utfordrende å innføre

Formålet med innfrakttilskudd er å sikre mest mulig like rammevilkår uavhengig av geografisk plassering for produsentene. Det eksisterer innfraktordninger for kjøtt, egg, melk og økologisk korn.

²⁸ Rapport fra Arbeidsgruppe om innfrakttilskudd slakt, LMD 2010

Tilskudd til innfrakt av korn er utviklet både for å få mer effektiv varestrøm og for å forenkle forvaltningen. Innfraktordningene er koblet til landbrukspolitiske mål om produksjon over hele landet og markedsregulators kjøpeplikt. Tilsvarende målsettinger og markedsordninger har vi ikke innenfor grøntsektoren. Innfraktsordninger forvaltes på forskjellige måter i de ulike sektorene. Som en hovedregel i de fleste ordningene, gis innfrakttilskuddet som et transporttilskudd fra produsent til nærmeste mottaksanlegg. Tidligere har det eksistert en mellomfraktordning for grønt. Denne ble utviklet i 1998.

I rapporten ”Grønn vekst” fra 2013 påpeker en rekke aktører innen frukt- og grøntsektoren at manglende frakttilskudd for grøntsektoren er uheldig. De fremhever at frukt- og grøntsektoren, i likhet med øvrige sektorer i norsk landbruk, opplever utfordringer knyttet til manglende utjevning av transportkostnader for frakt av varer til mottaksanlegg.

Det vil være flere store utfordringer knyttet til et innfrakttilskudd for frukt- og grøntsektoren, ikke minst at sektoren er så variert, med en rekke forskjellige varegrupper med ulik vekt og volum. Det vil også ofte være ulik grad av bearbeiding hos produsent før videre leveranse. Mottaksleddene kan være både fryseri, pakkeri, fabrikk, grossist eller detaljist. Derfor er det vanskelig å trekke klare paralleller til fraktordningene på andre områder.

Variasjonen i sektoren gjør det vanskelig å fastsette satser for frakt av denne typen varer. Hvilke pakkerier som pakker de ulike varene varierer også, slik at en produsent ikke nødvendigvis kan levere sine varer til nærmeste mottaksanlegg.

Tabell 4.2: Innfrakttilskudd for frukt og grønt, vurdering.

Fordeler	Ulemper
Bedre produsentøkonomi for produsenter som har lang transportvei til mottaksanlegg.	Tilskuddet må baseres på mange ulike satser på grunn av produktvariasjonen og de forskjellige varetypenes volum og vekt.
Stimulerer til geografisk spredt produksjon.	Det er forskjellige mottaksanlegg til forskjellige varegrupper. Noen tar i mot en gruppe varer, andre tar i mot flere varegrupper. Ressurskrevende å holde oversikt og kontroll.
Utjevning av pris og kostnader for produsentene.	Vanskelig å vite hvilket ledd i verdikjeden som tilskuddet faktisk vil tilfalle.
	Det kan stimulere til ineffektive varestrømmer og valg av ineffektiv transport.
	Beregning og kontroll av faktisk frakt vil være forvaltningsmessig omfattende og vanskelig.
	Ulike satser for de ulike vareslagene kan gjøre beregningen uoversiktlig, særlig dersom en henting består av flere typer varer.

Da mellomfrakttilskuddet for grøntsektoren ble avviklet, ble midlene overført til distrikts- og kvalitetstilskuddet. Det vil også her være et alternativ å øke eksisterende ordninger slik som distrikts- og kvalitetstilskuddet.

4.4.1 Tilskuddet kan beregnes ut fra vekt, med egne satser per varetype

Med tanke på utforming av et eventuelt frakttilskudd for grøntsektoren, kan tilskuddet ha følgende elementer:

- Et innfrakttilskudd for grøntsektoren vil gjelde frakt fra produsent til nærmeste mottaksanlegg, utover en nullsone hvor man ikke får tilskudd.
- Frakten beregnes ut fra vekt per varetype.
- Det settes egne satser for hver varetype.

4.4.2 Mange praktiske utfordringer tilknyttet forvaltning og kontroll

Arbeidsgruppen finner flere utfordringer når det gjelder den praktiske forvaltningen av et slikt tilskudd for grøntsektoren. Flere av dem er skissert i tabell 4.2 nedenfor. Det er usikkert hvem som blir reell mottager av tilskuddet. Det kan være produsenten selv, mottakerleddet, eller en eventuell ekstern transportør. Erfaring viser at fraktsatser ofte øker som følge av innføring av tilskudd til frakt. Det vil derfor være viktig å ha en betydelig egenandel. I et slikt sammensatt fraktmarked som for grøntsektoren, vil det være vanskelig å etablere et system der dette kan følges opp på en god måte.

Beregning av tilskudd og kontroll vil være en særlig utfordring for grøntsektoren, da den består av så mange forskjellige varegrupper – med ulik grad av bearbeiding. En produsent kan drive med forskjellige typer produkter, som igjen skal til forskjellige mottaksanlegg. Produsentene kan sortere og pakke noe selv, mens en annen produksjon er levering av samme vare i bulk. Ulike varer i én og samme henting kan også vanskeliggjøre beregning basert på tilskudd per kilo. Egne satser for hver varetype vil gjøre tilskuddet komplisert å forvalte.

En annen utfordring knytter seg til hvorvidt man skal tildele tilskudd basert på beregnede fraktkostnader eller faktiske fraktkostnader. Innhenting av reelle fraktkostnader vil være ressurskrevende. Mottaksanlegget utfører gjerne transporten, men belaster produsenten gjennom å trekke fra transportkostnader på oppgjøret til produsenten. Et alternativ vil derfor være å tildele tilskuddet til mottaksanlegget, slik det blant annet gjøres for innfrakttilskudd slakt. Her kan man be mottaksanlegget synliggjøre tilskuddet på oppgjøret til produsenten, og da ikke belaste produsenten for fraktkostnaden. Dersom tilskuddet innrettes slik, vil det være opp til mottaksanleggene å beregne de faktiske fraktkostnadene. En utfordring med denne varianten er at selv om mange mottaksanlegg selv henter varer hos produsent, er det mange produsenter som utfører frakten selv.

Et frakttilskudd for grøntsektoren skal ha en prisutjevne effekt, slik at alle produsenter vil få omtrent samme fraktkostnad uavhengig av deres avstand til mottaksanlegget. Det må kontrolleres at tilskuddet faktisk tilfaller produsent, uansett hvilket ledd i verdikjeden som mottar tilskuddet.

4.5 Anbefaling

Ut fra samfunnsøkonomiske vurderinger er tilskudd til frakt omdiskutert. Tilskudd til frakt kan gi ineffektive varestrømmer. Gruppens medlemmer har forståelse for at transport kan være en betydelig kostnadsfaktor hos mange produsenter, og at varierende transportavstander kan gi ulike økonomiske vilkår for forskjellige produsenter. Gruppen kan likevel ikke se at det er mulig å etablere et system med frakttilskudd til denne sektoren som er målrettet. Det er også vanskelig å se at forvaltningskostnadene vil kunne stå i et rimelig forhold til det som oppnås. Det kunne eventuelt vært mulig å etablere frakttilskudd til enkeltprodukter innenfor sektoren. Dette har imidlertid gruppen ikke vurdert.