



DET KONGELIGE LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Høringsinstansene

Deres ref

Vår ref

Dato

22/507-

29. april 2022

Høring av endringer i konservesordningen for bær til bearbeiding

Landbruks- og matdepartementet sender med dette ut høring av forslag til endringer i forskrift av 22. desember 2005 nr. 1723 om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer (heretter FAT).

Forslaget innebærer endringer i konservesordningen for bær til bearbeiding i industri. Departementet har foretatt en gjennomgang av kvotestørrelsene sett opp mot utviklingen i markedet. På bakgrunn av de siste årenes nedgang i norsk produksjon av jordbær til industriformål, foreslår departementet en økning i globalkvoten for jordbær. Videre foreslås det en tydeliggjøring av regelverket, slik at de ulike kvotestørrelsene bundet til EU, Storbritannia og globalt fremgår særskilt av vedlegg 6b. Dette innebærer ingen materiell endring. Departementet foreslår også klargjøring i bestemmelsene om omsetning av kvoteandeler og ordningen for individuelle tollnedsettelse for bærpulp og -konsentrat.

Det tas sikte på at endringene trer i kraft 1. juli 2022.

Det bes om at høringsinnspill sendes Landbruks- og matdepartementet innen **8. juni 2022**.

Høringsdokumentene er publisert på: <https://www.regjeringen.no/no/dep/lmd/id2906502/>

Vi ber om at høringssvar sendes digitalt ved bruk av skjema for høringssvar på [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

1. Bakgrunn

Konservesordningen reguleres i FAT §§ 18b til 18d. Formålet med ordningen er å legge til rette for at norske primærprodusenter i frukt- og grøntsektoren skal få avsatt innenlands produsert frukt, grønnsaker og bær til bearbeidingsindustrien. Konservesordningen tilgodeser

Postadresse
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo
postmottak@lmd.dep.no

Kontoradresse
Teatergata 9
www.lmd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 874

Avdeling
Landbrukspolitisk
avdeling

Saksbehandler
Siv Tanja Durteste
22 24 92 69

derfor norske bearbeidingsbedrifter som benytter norskproduserte råvarer i sin produksjon. Bakgrunnen for ordningen er et landbrukspolitisk mål om at det skal legges til rette for norsk råvareproduksjon til konserverindustrien, samtidig som man sikrer industriens konkurransekraft mot importerte ferdigvarer. Virkemidlene er utformet slik at de gir konserverindustrien en tollpreferanse ved import når den avtar norske råvarer. Bedrifter som kan dokumentere at de har brukt norsk vare, kan få importere supplerende råvarer til redusert tollsats, både gjennom tollfrie importkvoter og individuelle tollnedsettelse. Det er stilt vilkår om sluttbruk ved at importert vare må gå til foretakets egen bearbeidingsvirksomhet. Ordningen er delt i tre råvaregrupper; epler til bearbeiding, grønnsaker til bearbeiding og bær til bearbeiding.

Konserverordningen for bær er regulert i FAT § 18d. Av første ledd fremgår det at foretak som har kjøpt inn og bearbeidet norske jordbær, bringebær, solbær eller kirsebær i foregående kvoteperiode fra 1. juli - 30. juni (inngangsvilkåret), kan innrømmes tollfritak innenfor andel av tollkvotene inntatt i vedlegg 6b. Det samme gjelder foretak som ikke har bearbeidet slike bær i foregående kvoteperiode, men som i inneværende periode kan dokumentere at de har inngått bindende avtale om kjøp av bær til bruk i egen bearbeidingsvirksomhet. Fordelingen av tollkvotene for bær reguleres av FAT § 18d andre ledd. Kvoteandeler for kommende kvoteperiode fordeles på bakgrunn av kvantumet den enkelte industriaktør har avtatt av norske bær i perioden 1. juni - 31. mai (rapporteringsåret for forbruk av norske bær), innenfor hver enkelt av gruppene jordbær, bringebær og solbær/kirsebær.¹ Kvotene er omsettelige mellom foretak som oppfyller vilkårene for å få tildelt kvoteandel. Foretak som oppfyller vilkårene i § 18d første ledd kan også innrømmes individuell tollnedsettelse for råvarer omfattet av vedlegg 6c innenfor samme kvoteperiode, i medhold av § 18d femte ledd. Tollsatsen kan i slike tilfeller settes ned til kr 5,00 per kg, jf. vedlegg 6c.

Konserverordningen for bær ble sist revidert i 2014, som følge av at norsk produksjon av bær til industriformål var lavere enn hva som hadde blitt lagt til grunn ved fastsettelsen av bærvotene i 2011. Kvotestørrelsene ble derfor økt til henholdsvis 3900 tonn for jordbær og 1700 tonn for bringebær. På bakgrunn av de siste årenes utviklingen i norsk produksjon av industribær, ser departementet nå behov for å gjøre en fornyet vurdering av disse kvotestørrelsene. Videre er det behov for en justering av FAT § 18d for å implementere de nye tollkvotene for jordbær og bringebær bundet i frihandelsavtale med Storbritannia i det ordinære kvotesystemet for konserverordningen. Departementet har også sett behov for klargjøring i bestemmelsene om omsetning av kvoteandeler i § 18d fjerde ledd og ordningen for individuelle tollnedsettelse for bærpulp og -konsentrat inntatt i FAT § 18d femte ledd.

2. Departementets vurdering

2.1 Kvoteordningen for bær til bearbeiding i industri

Tollkvotene for bær til bearbeidingsindustrien er inntatt i FAT vedlegg 6b. Vedlegget angir tollkvotene fordelt på jordbær, bringebær og kirsebær/solbær. Tollkvotene for jordbær og

¹ I beregningen av totalforbruket inngår også kontrahert kvantum omfattet av § 18d første ledd annet punktum.

bringebær omfatter både tollkvoter bundet til EU i forhandlinger og nasjonalt fastsatte kvoter med opprinnelse alle land.²

Fra og med 1. desember 2021 har Norge også iverksatt nye tollkvoter for jordbær og bringebær bundet i frihandelsavtale med Storbritannia. Ettersom disse kvotene ble iverksatt midt i kvoteåret etter at de øvrige bæarkvotene for inneværende kvoteår var fordelt, ble det laget en overgangsordning der Storbritannia-kvotene ble fordelt pro rata for perioden 1. desember 2021 til 30. juni 2022. Denne overgangsordningen er regulert i FAT § 18d sjette ledd og vedlegg 6d. Ved inngangen til nytt kvoteår 1. juli 2022 bortfaller overgangsordningen, og det er nødvendig å inkorporere bæarkvotene til Storbritannia i det ordinære kvotesystemet inntatt i vedlegg 6b. Tabellen under viser hvilke tollkvoter som vil være omfattet av FAT § 18d første ledd (angitt i tonn):

| Kvote | Størrelse |
|-------------------------|-----------|
| EU jordbær | 2 200 |
| GLO jordbær | 1 700 |
| EU bringebær | 950 |
| GLO bringebær | 750 |
| GLO solbær/kirsebærkons | 340 |
| GB jordbær | 440 |
| GB bringebær | 190 |

Som beskrevet over, vil bedriftens andel av totalforbruket av den norske bæravlingen avgjøre størrelsen på de kvoteandelene bedriften får tildelt innenfor den aktuelle bæargruppen. For jordbær og bringebær, der det både er en tollkvote bundet til EU og en nasjonalt fastsatt global kvote, kan bedriften få tildelt én forholdsmessig andel av begge kvotene. Etter at Storbritannia-kvotene nå inkorporeres i det ordinære kvotesystemet, kan bedriften også få tildelt en forholdsmessig andel av denne kvoten.³

Vedlegg 6b, slik det er utformet i dag, angir kun det totale kvantumet for kvotene for jordbær og bringebær, uten å skille mellom tollkvoter bundet til EU og nasjonalt fastsatte globale kvoter. For å tydeliggjøre regelverket foreslår departementet at vedlegget endres slik at de ulike kvotene fremgår særskilt. Dette innebærer ingen materiell endring. Når de ulike kvotene nå tydeliggjøres i vedlegget, vil bestemmelsens tredje ledd, der det fremgår at direktoratet kan fordele tollkvoter med angivelse av opprinnelsesland, miste sin betydning. Tredje ledd foreslås derfor opphevet.

Videre foreslår departementet å endre periodiseringen i § 18d første ledd. Bestemmelsen fastslår at foretak må ha kjøpt inn og bearbeidet norske bær i foregående kvoteår, dvs. 1. juli til 30. juni, for å kunne innrømmes andel av tollkvotene. Denne periodiseringen har i praksis vist seg vanskelig å forvalte ettersom rapporteringsåret for forbruk av norske bær løper fra 1. juni til 31. mai. Landbruksdirektoratet har derfor sin i praksis forholdt seg til denne perioden i

² Omtalt som «GLO» for global.

³ Tildeling av de respektive kvotene forutsetter at bedriften søker på hver og en av dem.

sin forvaltning av ordningen. Departementet ser dette som en hensiktsmessig måte å forvalte ordningen på, og foreslår derfor å kodifisere denne praksisen.

2.2 Vurdering av kvotestørrelsene

Den samlede størrelsen på importkvotene for de ulike bærslagene er fastsatt med utgangspunkt i industriens antatte totalbehov for bær fratrukket målsettingen for norsk produksjon. Dette innebærer at kvotene er satt ut fra prognoser for leveranser av norsk produksjon, inkludert en viss sikkerhetsmargin. På bakgrunn av utviklingen i norsk produksjon av industribær mener departementet at det nå er behov for en ny gjennomgang av disse kvotestørrelsene.

Jordbær til bearbeiding

Tollkvoten for jordbær ble i 2014 fastsatt til 3 900 tonn⁴ på grunnlag av et produksjonsmål på 1 000 tonn norske bær og et behov i industrien på 4 900 tonn.

Departementet har innhentet tall som viser at norsk produksjon av jordbær til industri har hatt en nedadgående trend de siste årene. Siden 2013 har produksjonen av jordbær til industri gått fra et toppnivå i 2013 på 1 080 tonn ned til 108 tonn i 2021, se tabell under

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Jordbær (tonn) | 1 080 | 549 | 920 | 601 | 568 | 452 | 447 | 323 | 108 |

Nedgangen har kommet til tross for at prisen på norske jordbær til industriformål har økt med om lag 19% etter 2016, og har sammenheng med at det er prismessig mer gunstig å levere jordbær til konsum. Samtidig er populære sorter i konsummarkedet lite attraktive for industrien.

Bunn-nivået i 2021 på 108 tonn skyldes ekstraordinære utfordringer knyttet til covid 19-situasjonen, og reflekterer således ikke normalsituasjonen. Prognosen for 2021 var på ca. 400 tonn. Basert på utviklingen i årene frem til og med 2020 kan det ved ny kvotefastsettelse etter departementets vurdering legges til grunn at norsk produksjon av jordbær til industri vil ligge på rundt 400 tonn i året fremover.

På samme tid som norsk produksjon har gått ned, har næringsmiddelindustriens behov for jordbær økt til i størrelsesorden 5200 tonn. Det økte behovet reflektert også gjennom importstatistikk. Importstatistikken for perioden 2017-2021 viser at næringsmiddelindustriens import av jordbær utover konserveskvotene har økt de siste årene.

| Varebetegnelse | 2017/2018 | 2018/2019 | 2019/2020 | 2020/2021 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Jordbær | 82 | 62 | 597 | 622 |

⁴ Dvs. en tollkvote på 2 200 tonnbundet til EU og en nasjonalt fastsatt kvote på 1 700 tonn med opprinnelse fra alle land.

Tabellen viser import utover kvote.

Departementet ser at nedgangen i norsk produksjon av jordbær til industri sammen med næringsmiddelindustriens økte behov, gir grunnlag for økning av importkvoten for jordbær. Med utgangspunkt i fastsatte importkvoter til EU og Storbritannia på til sammen 2640 tonn, en forventet norsk produksjon på om lag 400 tonn og et forventet forbruk i industrien på i størrelsesorden 5200 tonn, foreslår departementet en økning av den nasjonalt bestemte tollkvoten for jordbær med 300 tonn til 2000 tonn. I dette forslaget ligger det også en viss sikkerhetsmargin for større norsk produksjon enn forventet.

Bringingbær til bearbeiding

Tollkvoten for bringebær ble i 2014 satt til 1 700 tonn⁵ på grunnlag av et produksjonsmål på 1 100 tonn og et behov i industrien på 2 800 tonn.

Næringen selv opplyser at industriens totalbehov har økt med 100 tonn til 2 900 tonn. Selv om også norsk produksjon av bringebær til industri har variert mellom et toppnivå i 2017 på 1 005 tonn og et bunnivå i 2021 på 394 tonn⁶ pga. covid 19-situasjonen, har man hatt en mer stabil utvikling enn i produksjonen av jordbær, slik tabellen under viser:

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Bringingbær (tonn) | 857 | 897 | 844 | 999 | 1005 | 972 | 946 | 507 | 415 |

Før pandemien var norsk produksjon av bringebær til industri gjennom flere sesonger i nærheten av å nå det oppsatte produksjonsmålet på 1000 tonn. En årsak til dette er trolig at de bringebærsortene som norske bærprodusenter bruker, kan benyttes både til konsum og industriformål. Basert på utviklingstrenden for norskprodusert bringebær, kan det etter departementets vurdering legges til grunn at norsk produksjon av bringebær til industriformål vil ligge på rundt 900 tonn per år. Med tilgjengelige tollfrie tollkvoter for bringebær på 1890 tonn, vil det ikke, slik departementet ser det, være grunnlag for å øke den nasjonalt bestemte tollkvoten for bringebær til industriformål.

Dette underbygges av importstatistikk som viser at dagens tollkvote sammen med norsk produksjon synes å dekke næringsmiddelindustriens behov. I perioden 2017-2021 har industrien hatt liten eller ingen import av bringebær utover konserveskvotene. I noen kvoteår har heller ikke kvotene vært benyttet i sin helhet.

Med utgangspunkt i fastsatte tollkvoter til EU og Storbritannia på til sammen 1140 tonn, en forventet norsk produksjon på om lag 900 tonn og et forventet forbruk i industrien på i størrelsesorden 2900 tonn, foreslår departementet å videreføre dagens nasjonalt bestemte

⁵ Dvs. en tollkvote på 950 tonnbundet til EU og en nasjonalt fastsatt kvote på 750 tonn med opprinnelse fra alle land.

⁶ Prognosen for 2021 var på ca. 610 tonn.

importkvote for bringebær på 750 tonn, med opprinnelse fra alle land. I dette kvantumet ligger det en viss sikkerhetsmargin for større norsk produksjon enn forventet.

Solbær/kirsebær

Frihandelsavtalen med Storbritannia innebar ingen ny tollkvote for solbær/kirsebær. Det har heller ikke kommet noen signaler fra markedsaktørene om behov for en kvoteøkning. Departementet foreslår derfor å videreføre eksisterende kvotemengder for solbær/kirsebær.

2.3 Omsetning av tollkvoteandeler

Da konservesordningen ble tatt inn i FAT i 2011, ble det foretatt en innstramning i ordningens produktomfang for å få en tettere kobling mellom avtak av norsk råvare og tollnedsettelse for tilsvarende vare. For konservesordningen for bær til bearbeiding er denne koblingen reflektert gjennom at det kun kan gis kvoteandeler innenfor samme bærgruppe som foretaket har avtatt i opptjeningsperioden, jf. § 18d annet ledd.

Av dagens § 18d fjerde ledd fremgår det at tollkvoteandeler kan omsettes mellom foretak som oppfyller vilkårene i bestemmelsens første ledd for å få tildelt tollkvoteandel. På bakgrunn av fordelingsprinsippet i § 18d annet ledd og for å sikre målsetningen om en tettere kobling mellom avtak av norsk råvare og tollnedsettelse for tilsvarende vare, er det i forvaltningspraksis lagt til grunn at foretak kun kan kjøpe kvoteandeler innenfor samme bærgrupper som de oppfyller vilkårene for. For å tydeliggjøre bestemmelsens ordlyd i samsvar med intensjonen, foreslår departementet å kodifisere denne praksisen.

For andre ordninger er det tydelig fastslått i tollkvoteforskriften⁷ at omsetningen av kvoteandeler må skje innen kvoteperiodens slutt. For å tydeliggjøre regelverket for konservesordningen for bær i samsvar med intensjonen, foreslår departementet å inkorporere dette vilkåret i FAT § 18d fjerde ledd.

2.4 Individuelle tollnedsettelse

FAT § 18d femte ledd åpner for at bedrifter som oppfyller vilkårene for å få tildelt andel av bærvotene, i tillegg til kvotene, også skal kunne supplere sin produksjon med import av bærpulp og -konsentrat til nedsatt toll gjennom individuelle tollnedsettelse. Ordningen for individuelle tollnedsettelse er en tilleggsordning til kvoteordningen, som utgjør kjernen i konservesordningen, og gir industrien fleksibilitet til supplerende import for å dekke sitt råvarebehov.

I tråd med målsetningen om en tettere kobling mellom avtak av norsk råvare og tollnedsettelse for tilsvarende vare, har Landbruksdirektoratet i sin praksis lagt til grunn at foretak kun kan tildeles individuelle tollnedsettelse innenfor samme bærgrupper som de oppfyller

⁷ Forskrift 10. oktober 2008 nr. 1132 om fordeling av tollkvoter (tollkvoteforskriften) gir regler om fordeling av tollkvoter.

vilkårene for å få tildelt kvoteandel. For å tydeliggjøre bestemmelsens ordlyd i samsvar med intensjonen, foreslår departementet å regelfeste begrensningen til samme bærgruppe.

Hovedformålet med konservesordningen for bær til bearbeiding er å legge til rette for at norske primærprodusenter får avsatt sin bærproduksjon til bearbeidingsindustrien. Fordelingsprinsippet for kvoteordningen i § 18d annet ledd skal sikre dette formålet. Her fremgår det at tollkvoteandeler fordeles på bakgrunn av kvantumet den enkelte bedrift har avtatt av den norske bæravlingen i den aktuelle kvoteperiode, innenfor hver enkelt bærgruppe. Dvs. at jo større andel av den norske bæravlingen bedriften avtar, jo større andel får bedriften av de respektive kvotene for de enkelte bærgruppene. Selv om det § 18d femte ledd ikke er satt noe minstekvantum for innvilgelse av individuelle tollnedsettelse, er det på det rene at det gjelder et vilkår om at bedriften reelt sett har bidratt til avtak av de norske primærprodusentenes bæravling i den aktuelle kvoteperioden. For å tydeliggjøre bestemmelsens ordlyd i samsvar med denne intensjonen, foreslår departementet å legge inn en henvisning til fordelingsprinsippet for kvoteordningen i § 18d annet ledd.

Departementet vil i denne sammenheng også fremheve at det fremgår av ordlyden i 18d femte ledd at tollnedsettelse "kan" innrømmes dersom vilkårene er oppfylt. Dette innebærer at Landbruksdirektoratet vil ha en skjønnsmessig adgang til å avslå en søknad dersom en innvilgelse av tollnedsettelse kommer i strid med formålet med ordningen. For eksempel vil det i særlige tilfeller kunne trekkes en nedre grense der mengden innkjøpte norske bær er så liten at det ikke kan anses som et reelt avtak av norsk bærproduksjon. På samme måte vil det for eksempel også kunne trekkes en nedre grense for hva som kan regnes for en «bearbeiding». I slike tilfeller vil hensynet til viktige offentlige interesser kunne begrunne et avslag.

2.5 Øvrige endringer

I forbindelse med gjennomgangen av bestemmelsen, har departementet sett behov for å forenkle og tydeliggjøre språket i bestemmelsen. Disse endringene innebærer ingen materielle endringer.

2.6 Administrative og økonomiske konsekvenser

De foreslåtte endringene vil bidra til at man får et tydeligere og mer oversiktlig regelverk, og vil kunne lede til noe lavere råvarekostnad for bearbeidingsindustrien. Departementet kan ikke se at forslagene har noen øvrige administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning hva gjelder forvaltningen av tollvernet for landbruksvarer, verken for forvaltningen eller importørene.

Med hilsen

Henrik Einevoll (e.f.)
avdelingsdirektør

Siv Tanja Durteste
seniorrådgiver