



Fornyings-, administrasjons- og
kirkedepartementet
Helge Aske
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2011/219
MAB ERSM 411.3

Dato: 19.05.2011

Høringsuttalelse – forslag til endringer i konservesordningen

Konkurransetilsynet viser til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets e-post 9. mars 2011, samt Landbruks- og matdepartementets brev 4. mars 2011 om ovennevnte.

Bakgrunn

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har foretatt en helhetlig gjennomgang av rammevilkårene for konservesindustrien, som er nedfelt i forskrift 24. august 2004 nr. 1223 om *nedsatt tollsats for konservesindustrien*.

Konservesordningens formål er å fremme et landbrukspolitisk mål om at norsk råvareproduksjon til konservesindustrien skal økes eller opprettholdes, samtidig som man sikrer industriens konkurransekraft mot importerte ferdigvarer. Ordningen legger til rette for at industrien skal få importere supplerende råvarebehov ut over norsk produksjon til reduserte tollsatter, både gjennom individuelle tollnedsettelse og kvantumsbegrensede tollfrie importkvoter. For å kunne oppnå tollnedsettelse/tollfrie kvoter er det et vilkår at foretaket avtar norske råvarer for produksjon av konserverte varer.

LMD foreslår at bestemmelsene i konservesforskriften innarbeides i forskrift 22. desember 2005 nr. 1723 om *administrative tollnedsettelse for landbruksvarer* med virkning fra 1. juli 2011.

Epleråvarer

Dagens ordning

I dag tildeles konservesbedrifter tollfrie kvoteandeler for import av epleaft, eplepulp og eplekonsentrat. Hver bedrifts kvoteandel beregnes ut fra bedriftens andel av foregående års totale forbruk av industrieppler, fratrukket norsk produksjon inneværende kvoteår. For nye bedrifter kan estimat for forbruk inneværende år legges til grunn. Etter forskriften har SLF hjemmel til å øke den fastsatte kvoten såfremt konservesindustrien kan dokumentere en ”betydelig økning” av totalforbruket av epleråstoff. En forutsetning for at en konservesbedrift skal få tildelt tollfrie kvoter er at bedrifter kjøper inn et minstekvantum av norske epleråvarer, der minstenivået er fastsatt av Statens Landbruksforening og differensiert mellom store og mindre bedrifter.

I dag utgjør den norske produksjonen av epleråstoff under 5 prosent av totalforbruket. Den tollfrie importen av epleaft/-konsentrat har økt betydelig i mange år, men til tross for dette har også omsetningen av ferskpresset epleaft basert på norske råvarer økt kraftig de siste årene.

Forslag til ny ordning

LMD vurderer at dagens konserverordning for epleråstoff ikke gir et tilstrekkelig importvern for norske produsenter av ferskpresset eplesaft. Råstoffkostnaden ved kjøp av norskprodusert eplesaft er 4-5 kroner høyere per kilo enn for importert vare. LMD foreslår at dagens regelverk med tollfrie importkvoter erstattes av tollsatser for eplesaft, eplekonsentrat og eplepulp. Satsene er foreslått til 4 kroner per kg for eplesaft, og henholdsvis 5 kr og 5,75 kr for eplekonsentrat og eplepulp. Dette vurderer LMD vil bidra til å utjevne industriens råvarekostnader ved bruk av henholdsvis norsk og utenlandsk vare.

Tilsynets vurdering

Myndighetene kan som et generelt utgangspunkt velge mellom tre ulike tiltak for å beskytte en innenlandsk produksjon fra importkonkurranse. En mulighet er å benytte tollsatser for dermed å øke prisen på importert vare. En annen mulighet er å gi produsentene overføringer, mens den tredje muligheten er å la bransjen få ordne opp selv. Bruk av tollsatser vil generelt være en dårlig løsning for forbrukerne, fordi forbrukerprisene vil stige, mens det vil det kunne oppstå andre utfordringer knyttet til at bransjen ordner dette selv.

Norske epleprodusenter har funnet avsetning for sin produksjon i en markedssituasjon der de ikke har hatt beskyttelse mot import gjennom bruk av tollsatser. I høringen opplyses det at norsk produksjon av eplesaft har økt kraftig de senere årene, til tross for at den tollfrie importen av eplesaft i samme tidsrom også har økt kraftig.

Høringen fremstår som mangelfull i det den ikke omtaler en prisutjevningsordning som gjennomføres av konserverbedriftene gjennom bransjeorganisasjonen Konserverfabrikkenes Landsforening. Denne ordningen medfører at prisforskjellen på norsk og utenlandsk epleråvare blir utjevnet. Grovt fortalt innebærer ordningen at produsenter som i hovedsak benytter utenlandsk epleråvare betaler midler inn i ordningen, mens bedrifter som i større grad benytter norsk råvare mottar midler. Ordningen er nærmest bransjeomfattende, og innebærer at bedriftene i utgangspunktet ikke påføres høyere råvarekostnader ved bruk av norske epler. Konkurransetilsynet oppfatter det slik at bransjens egen prisutjevningsordning i vesentlig grad har bidratt til at norske epleprodusenter ikke har hatt problemer med å få avsatt industrieppler.

Konkurransetilsynet finner grunn til å peke på at overgangen fra tollfrie kvoter til tollsatser kan forventes å føre til vesentlig høyere forbrukerpriser. Råvarekostnadene til konserverindustrien for ulike epleprodukter vil øke markant. Den effektive importprisen, det vil si importpris pluss tollsats, vil øke fra 4 til 8 kroner for eplesaft og fra 10 til 15 kroner for eplekonsentrat, det vil si prosentvise økninger på anslagsvis 100 prosent og 50 prosent. Det må forventes at de økte råvarekostnadene til industrien helt eller i stor grad vil gjenspeiles i høyere priser til dagligvarehandelen og deretter til forbruker. De foreslåtte tollsatsene vil således kunne føre til uheldige samfunnsmessige konsekvenser ved at forbrukerprisene på ferskpresset eplejuice, eplejuice fra konsentrat og tilsvarende produkter vil øke kraftig.

Etter Konkurransetilsynets vurdering kan altså resultatet av de foreslåtte endringene bli at forbrukerne påføres vesentlig høyere priser på nesten hele volumet av ferdiglede epleprodukter, i den hensikt å beskytte en liten norsk produksjon av industrieppler. Konkurransetilsynet foreslår derfor å videreføre dagens ordning med tollfrie kvoter for konserverbedrifter som avtar et minstekvantum av norske industrieppler.

Import av ulike typer bær

Dagens ordning

For jordbær, bringebær og solbær/-saft/-konsentrat fastsettes det etter konserverforskriftens § 7 tollfrie importkvoter der importrettighetene fordeles forholdsmessig mellom konserverbedriftene ut fra hver bedrifts kjøp av norske råvarer foregående kvoteår. Totalkvotene fastsettes ut fra industriens samlede behov fratrukket ambisjonen for norsk produksjon. Etersom ambisjonen for norsk produksjon ikke har

blitt nådd har det de siste årene blitt praksis at industrien som helhet har søkt om og fått kvoteutvidelse etter at kvoteåret er over. Tildelte tollfrie kvoter er omsettelige.

Forslag til ny ordning

LMD foreslår å innlemme kirsebær i ordningen, der det etableres en felles kvote for solbær og kirsebær på 310 tonn. Dette begrunnes med at konserverbedrifter som benytter norsk råvare påføres en merkostad sammenlignet med aktører som baserer seg på import.

LMD foreslår videre at de tollfrie kvotene fastsettes for en lengre periode enn i dag, eksempelvis 3-4 år, og at dagens hjemmel for SLF til å øke kvotene ved en betydelig økning i forbruket ikke videreføres. LMD grunngir sistnevnte med hensynet til norsk bærproduksjon, forenkling, at de tollfrie importkvotene for bær ble økt ved siste fastsettelse 1. juli 2010 og at forbruket av bær til syltetøy har vært stabilt over mange år.

Tilsynets vurdering

At konserverindustrien i fellesskap de siste årene har søkt om og fått tildelt ekstrakvoter etter at kvoteåret er over tyder på at det kan være vanskelig å estimere totalforbruket og dermed industriens behov for slike råvarer. Dette kan ha sammenheng med at en på langt nær har klart å nå ambisjonsnivået for norsk produksjon. SLFs jevnlige bruk av hjemmelen til å endre kvotene indikerer at det foreligger et behov for å kunne endre de samlede kvotene gjennom kvoteåret når industrien kan dokumentere en betydelig økning av totalforbruket av bær.

På denne bakgrunn foreslår Konkurransetilsynet at SLF fortsatt skal ha hjemmel til å endre kvotene dersom konserverindustrien kan dokumentere en betydelig økning av totalforbruket av bær.

Konkurransetilsynet har ingen øvrige merknader til høringen.

Med hilsen

Magnus Gabrielsen (e.f.)
seksjonsleder

Erlend Smedsdal
seniorrådgiver

Mottakere:

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet Postboks 8004 Dep 0030 Oslo

Kopi til:

Landbruks- og matdepartementet Postboks 8007 Dep 0030 Oslo