

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep.
0030 Oslo

Oslo, 1.2.2016

Innspill fra Orkla til ny melding om jordbrukspolitikken

Det vises til regjeringens arbeid med å skrive en melding til Stortinget om jordbrukspolitikken. Dette skal være en næringspolitisk melding som skal legge rammer for norsk matproduksjon framover. Spørsmålet som skal behandles i meldingen, er hvordan matproduksjonen kan økes, effektiviteten kan styrkes, og hvordan konkurransekraften for jordbruksnæringen kan bedres.

Landbruks- og matdepartementet har invitert alle relevante aktører til å komme med sine innspill tidlig i prosessen. Med dette følger innspillet fra Orkla ASA, som har tre hovedpunkter:

- **Én melding for hele verdikjeden:** Norsk jordbruks avsetningsmuligheter avgjøres i stor grad av matindustriens evne til å selge produktene i forbrukermarkedene. Meldingen bør derfor dekke sammenhengen gjennom hele verdikjeden for matvarer.
- **Politikken må ta høyde for framtidige endringer – konkurransekraft er avgjørende:** Det pågår hele tiden handelspolitiske prosesser som kan ha stor betydning for norsk matsektor. Retningen er tydelig. Politikk som ikke tar høyde for en slik utvikling, kan øke risikoen knyttet til investeringer. Matsektoren forventes å bidra med en økende andel av norsk verdiskaping. Styrket konkurransekraft er derfor avgjørende. Å bedre jordbrukets økonomi gjennom økte priser på industriens råvarekjøp er steg i feil retning og påfører hele den norske matsektoren økt risiko.
- **Langsiktig og innovasjonsrettet:** På lang sikt er innovasjon det viktigste grunnlaget for verdiskaping. Orkla anbefaler en innovasjonsorientert, langsiktig matsektorpolitikk, der kombinasjonen av privat investeringsvilje og offentlig virkemiddelbruk vil kunne gi resultater som fører til framtidig verdiskaping.

De tre punktene gjennomgås i det følgende.

Én melding for hele verdikjeden

Det er viktig at meldingen ikke blir en melding kun for primærjordbruket. Jordbrukets avsetningsmuligheter avgjøres i stor grad av matindustriens evne og mulighet til å selge ferdigproduserte produkter til forbrukere i inn- og utland. Vesentlige deler av matindustrien har rammevilkår som forutsetter bearbeidingskostnader på nivå med internasjonale aktører. En melding om jordbrukspolitikken vil derfor være ufullstendig om den ikke også omhandler matindustriens rammebetingelser.

Norsk jordbruk beskyttes gjennom et tollbasert importvern. Handelen med bearbeidede jordbruksvarer mellom Norge og EU, såkalte RÅK-varer, er imidlertid regulert i EØS-avtalens Protokoll 3. Mens tollsatsene på jordbruksråvarer generelt er høye, er tollsatsene på RÅK-varene lave, gjerne rundt 10 prosent av tollsatsen på import av ren råvare.

Høy toll	Moderat toll (RÅK)	Tollfritt
kjøtt	bakervarer	fisk
meieriprodukter	pizza, pai	øl/mineralvann
korn	syttetøy	tropiske produkter
potetprodukter	supper, sauser	sukker
norske grønnsaker, frukt og bær	sjokolade	
	yoghurt, iskem	

Det norske importvernet – prinsippskisse

Utgangspunktet for RÅK-varene er at det skal være konkurranse mellom Norge og EU på industriell bearbeiding, mens råvareproduksjonen skjermes. Forskjeller i råvarepris utjevnes ved hjelp av toll, eksportstøtte eller prisnedskrivning.

Produksjonen av norske RÅK-varer er i all hovedsak basert på norske jordbruksråvarer. Denne delen av matindustrien spiller dermed en viktig rolle for produksjon og sysselsetting i jordbruket.

RÅK-ordningen har vært avgjørende for at Orkla har produksjon i Norge. Lave RÅK-tollsats medfører reell importkonkurranse for Orkla og andre RÅK-produsenter, men har også gitt inspirerende utviklingsmuligheter for konkurransedyktig, industriell matproduksjon. RÅK-tollsatsene og prisnedskrivningsordningen må behandles som en helhet; det ene virkemidlet kan ikke ses isolert fra det andre.

Orkla er i denne forbindelse svært tilfreds med at en samlet og enstemmig næringskomité i flere år har understreket viktigheten av RÅK-ordningen, og ser dette som et viktig bidrag til langsiktighet og innovasjonsretting av politikken overfor matindustrien – senest i innstillingen til jordbruksoppgjørsproposisjonen fra i fjor sommer (Innst. 385 S (2014-2015)): «Komiteen viser til at RÅK-industrien er en spesielt konkurransedyktig industri og er avhengig av ordninger som utjevner forskjellene mellom nasjonale og internasjonale råvarepriser når de skal konkurrere med importerte ferdigvarer med lavere tollbeskyttelse.»

Politisk har det vært stor oppmerksomhet på lokalmat, gårdsmat og nisjeprodukter. I denne sammenheng er det derfor nødvendig å påpeke viktigheten av en volumdrevet, effektiv og konkurransedyktig næringsmiddelindustri. Dette skaper etterspørsel etter de største og mest rasjonelle volumene fra norsk jordbruk.

Råvarekostnadene utgjør en stor andel av de samlede kostnadene i norsk matindustri, selv om andelen varierer. Jordbrukspolitikken og jordbruksoppgjøret har stor påvirkning på utviklingen i råvareprisene og vil ha avgjørende betydning for prisdannelsen i verdikjeden. Gitt prosentbaserte marginpåslag vil økte kostnader i de første leddene i verdikjeden gi vesentlig risiko for større utslag på pris til forbruker. Den samme effekten får vi ved økninger av gebyrer og avgifter.

Nivået på norske særavgifter svekker næringens konkurransekraft og medfører omfattende grensehandel. Det er derfor et mål å minske differansen i særavgifter til våre nærmeste handelspartnere. Utformingen av særavgifter bør ha klare faglig begrunnede mål og dokumentert effekt. Høyere avgifter og gebyrer svekker konkurransekraften til norsk matindustri og bidrar til betydelige handelslekkasjer. Vi er klar over at særavgiftene hører inn under Finansdepartementets domene, men skadevirkningene på norsk matproduksjon bør problematiseres i den nye meldingen om jordbrukspolitikken.

Nærmere en tredjedel av verdens befolkning er nå overvektige, og livsstilsrelaterte sykdommer øker i omfang. For å møte verdens helseutfordringer er det nødvendig med dialog og felles mobilisering på tvers av matvareindustri, handel, fagmiljø og myndigheter. God helse er vårt felles ansvar, og Orkla ønsker å være en del av løsningen. Som en ledende produsent av mat og drikke kan vi gi et positivt bidrag til folkehelsen ved å utvikle produkter som gjør det enklere å ha et balansert kosthold, og ved å oppmuntre forbrukeren til å ta sunne valg. Vår matproduksjon gjør oss til en betydelig innkjøper av råvarer. Vi er opptatt av at råvarene vi bruker er bærekraftig produsert, og jobber derfor aktivt med flere forbedringsprosjekter i verdikjeden. Orkla ser det som avgjørende at matvareindustrien er en del av løsningen.

Politikken må ta høyde for framtidige endringer – konkurransekraft er avgjørende

Vi konkurrerer mot globale aktører i svært konkurranseutsatte kategorier med et sterkt innovasjons- og markedspress. For å møte denne konkurransen og kunne investere i innovasjoner og markedsstiltak er vi nødt til å effektivisere hele verdikjeden vår.

For å styrke vår konkurransekraft på sikt har Orkla siden 2014 besluttet å legge ned 14 fabrikker. Det er et betydelig potensial for å effektivisere fabrikkstrukturen ytterligere. Beslutningene om hvilke fabrikker som legges ned eller satses på, er basert på en helhetlig vurdering, der råvaretilgang og råvarepriser samt andre rammebetingelser er sentrale faktorer.

Framtidige handelspolitiske rammebetingelser og politikkenes svar på usikkerhet om handelspolitikk og markedsutvikling, er viktig i vurderingene knyttet til konkurransekraft, kostnader, og hvor varene skal hentes fra. Norsk politikk bør ta hensyn til usikkerheten. Dårlig tilpasset politikk kan forsterke risikoen for norsk matproduksjon.

Følgende handelspolitiske prosesser trekker alle i samme retning:

- WTO: Under Ministerkonferansen i Nairobi ble det enighet om at eksportstøtten skal avvikles innen 2020. Erklæringen fra Nairobi peker i retning av at WTOs medlemsland framover vil forhandle om redusert støtte til og beskyttelse av jordbruket.

- EU/Artikkel 19 og Protokoll 3: Selv om EUs felles landbrukspolitikk ikke er en del av EØS-avtalen, har EØS-avtalens bestemmelser om handel med bearbeidede landbruksvarer (Protokoll 3) og handel med basislandbruksvarer (Artikkel 19) stor betydning for norsk matvareproduksjon. Disse avtalene gjennomgås og revideres fra tid til annen. Norge og EU forhandler for tiden om ny Artikkel 19-avtale. En må forvente et økt press fra EU om utvidet handel med jordbruksvarer.
- TTIP og Norge: EU og USA er i forhandlinger om et transatlantisk handels- og investeringspartnerskap. Det er Norges viktigste samarbeidspartnere som nå er i diskusjoner. Hvis det blir en TTIP-avtale, må Norge vurdere om vi skal forhandle fram en frihandelsavtale med USA, som også vil få betydning for vårt forhold til EU. Kraftig liberalisering av handelen med jordbruksvarer kan bli resultatet.

En politikk som belaster industrien med økte råvareulemper sammenlignet med matindustrien i EU, gir redusert konkurransekraft. Forventede endringer i de internasjonale handelsvilkårene vil forsterke dette.

I eventuelle framtidige situasjoner der nye handelsavtaler innebærer tollreduksjoner, er parallellitet mellom råvarer og ferdigvarer et viktig prinsipp. Ferdigvaretollen kan ikke reduseres uten at råvareprisene går tilsvarende ned.

Politikken må tilpasses et realistisk framtidsbilde. Muligheten for lavere grensevern må møtes med mer konkurransedyktig norsk produksjon i alle ledd i verdikjeden.

Langsiktig og innovasjonsrettet

Orkla investerte i 2013 og 2014 nærmere 1 mrd. kroner i Norge. I 2015 ble det gitt tilsagn om ytterligere investeringer: ny lefsefabrikk og nytt fryseler på Stranda, syltetøy- og salatproduksjon i Elverum, og kraftig modernisering av kjøtthermetikk-produksjonen i Fredrikstad. Dette har vi gjort i tillit til at vi har forutsigbare rammebetingelser på lang sikt i Norge.

Samtidig er Orkla, som nevnt, i en prosess der framtidig produksjonsstruktur er under vurdering. Et mål er å redusere antall fabrikker for å bli mer effektive og styrke konkurransekraften ytterligere. Tilgang på råvarer og de politiske rammebetingelsene i tilknytning til dette er viktige faktorer for om produksjonen skal foregå i Norge eller utenlands.

Markedet for industrielt bearbeidede jordbruksvarer (RÅK-varer) øker hele tiden, og i dag tar leverandører i EU en stadig økende del av det norske markedet. For å møte denne utfordringen må vi ha stor evne til innovasjon i samspill med både råvareleverandører og handelsledd.

Produktinnovasjon stiller stadig større krav til råvarene og til større fleksibilitet i råvarefor- syningen. Produksjon av sammensatte og spesialiserte produkter krever spesielle og unike råvarer som ikke nødvendigvis produseres i Norge. En mer fleksibel praktisering av tollvernet er nødvendig, slik at RÅK-industrien og deler av øvrig norsk matindustri får tilgang til disse råvarene uten en stor merkostnad i forhold til internasjonale konkurrenter. Uten dette begrenses innovasjonsmulighetene i norsk produksjon (se eksempel i ramme).

Manglende fleksibilitet på råvaresiden er en vesentlig ulempe for industrien og ingen fordel for norsk jordbruk. Konsekvensen er gjerne at ferdige produkter importeres i stedet.

Her er to forslag som vil styrke innovasjons- og konkurransekraften:

- Mer fleksibel praktisering av tollvernet: Det må gis muligheter for å importere råvarer som vi uansett må ta inn, uten en stor kostnadsulempe. Eksempler på slike råvarer er ulike typer bearbejdede grønnsaker, spesialoster, bestemte kvaliteter av tørket kjøtt, modifisert stivelse og eggehvitepulver. I dag er tollbelastningen når denne type råvarer inngår i importerte ferdigvarer, enten svært lav eller kr 0,-.
- Revurdering av regelverket for utenlands bearbejding av norske jordbruksråvarer: I dag er regelverket meget restriktivt. Konkret gjelder dette betingelsen om at råvaren som sendes ut, skal inngå i den tilbakeførte ferdigvaren. Her må det gis mulighet til å kunne nytte «tilsvarende råvare», dvs. at det kun er mengden utført råvare som bestemmer tollfritaket/-nedsettelsen for den tilbakeførte varen. Gjeldende regelverk fører til at investeringene i matindustrien går til produksjon og produksjonsprosesser som ikke kan ha livets rett i en situasjon med mindre beskyttelse av norsk matsektor. En åpning for en noe mer rasjonell arbeidsdeling mellom Norge og utlandet er viktig, både for innovasjonsevnen og den langsiktige verdiskapingen i norsk matsektor.

Høy innovasjonsaktivitet er en avgjørende forutsetning for økt vekst, investeringer og konkurransekraft. Samarbeid mellom jordbruket, industrien og handelsnæringen bør utforskes ytterligere. Dette krever videreutvikling og tilgang til sterke forsknings-, utdannings- og innovasjonsmiljøer, og gode finansielle rammebetingelser på området.

Nye pizza-innovasjoner ...

... skjer i et stadig økende tempo, og de nye produktene krever stadig mer unike og spesialiserte råvarer/ingredienser. Et eksempel har vært fryst, kuttet, varmebehandlet løk. En slik råvare produseres ikke i Norge, men må importeres til en svært høy tollsats (34,92 kr pr. kg). Når denne løken ligger på en importert pizza, betales ikke toll på denne råvaren, siden det ikke er toll på grønnsaker i importerte RÅK-varer. Tilsvarende gjelder spesialvarianter av ost, f.eks. skivet mozzarella, singelfryste ostekuler, cheddarost osv. Disse spesialostene får vi ikke tak i i Norge, men må importeres til høy råvaretoll. Utenlandske produsenter kan velge unike råvarer fra et utall leverandører. Disse produsentene har derfor vesentlig bedre innovasjonsmuligheter, som bidrar til bedre konkurransekraft.

Oppsummering

Orklas innspill til ny jordbruksmelding kan kort oppsummeres som følger:

- Den nye meldingen må omfatte hele verdikjeden – ikke bare primærjordbruket.
- Politikken må tilpasses et realistisk framtidsbilde. Muligheten for lavere grensevern må møtes med mer konkurransedyktig norsk produksjon i alle ledd i verdikjeden.
- Innovasjons- og konkurransekraften for matvareindustrien må styrkes gjennom muligheter for en mer fleksibel råvaretilgang der norske råvarer ikke er tilgjengelige.
- RÅK-virkemidlene er avgjørende for industriens investeringsvilje og innovasjonsevne.

Med vennlig hilsen
for Orkla ASA

A handwritten signature in black ink that reads "Håkon Mageli".

Håkon Mageli
konserndirektør

A handwritten signature in blue ink that reads "Nils Kristian Nersten".

Nils Kristian Nersten
fagsjef