

Notat 2001–16

Forskjeller i matpriser i Norge og Sverige

Hvilken betydning har reguleringer og avgifter?

Ola Flaten
Steffen Kallbekken
Mari Vengnes

Tittel	Forskjeller i matpriser i Norge og Sverige. Hvilken betydning har reguleringer og avgifter?
Forfatter	Ola Flaten, Steffen Kallbekken, Mari Vengnes
Prosjekt	Oversikt over regulering og avgifter i Norges som kan ha betydning for matvareprisene (A836)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2001
Antall sider	27
ISBN	82-7077-417-0
ISSN	0805-9691
Emneord	offentlige reguleringer, rettsregler, økonomiske rammebetingelser, næringsmiddelindustri, matpriser, kostnader

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Gir ut rapporter fra forskning og utredning. Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres over Landbruksdepartementets budsjett, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

Den økende registrerte handelslekkasjen til Sverige har økt fokus på matprisene i Norge. Årsaker til høyere matprisene i Norge og hva som kan gjøres for å minske prisforskjellen diskuteres ofte. I dette notatet identifiseres avgifter og reguleringer som påløper fra «fjøsdoor til forbruker», men med vekt på rammebetingelsene for næringsmiddelindustri i de to landene. Det beregnes ikke hva eventuelle forskjeller i reguleringer og avgifter betyr for kostnadsnivået.

Prosjektet er finansiert av Norsk Kjøtt, Kjøttbransjens Landsforbund, Kjøttindustriens Fellesforening, Prior Norge, Tine Norske Meierier og Norsk Landbrukssamvirke.

Samarbeidspartnere hos våre oppdragsgivere, samt Statens næringsmiddeltilsyn, Statens landbruksforvaltning, Arbeidstilsynet, Alf Nilsson i Swedish Meats og Harald Svensson i Statens jordbruksverk (Sverige), takkes for mye nyttig informasjon.

Forsker Ola Flaten har vært prosjektleder, og han har skrevet kapittel 2. Førstekonsulent Mari Vengnes har skrevet om generelle avgifter og reguleringer, mens førstekonsulent Steffen Kallbekken har behandlet bransjeorienterte reguleringer og avgifter. Opplysninger om svensk og norsk landbrukspolitikk i innledningen er forfattet av forsker Klaus Mittenzwei. Avdelingssjef Nils Kristian Nersten og seniorrådgiver Finn G. Andersen har kommet med mange nyttige råd og kommentarer. Konsulent Anne Bente Ellevold har ferdigstilt notatet.

Oslo, mai 2001

Leif Forsell

Innhold

1	INNLEDNING.....	1
1.1	BAKGRUNN.....	1
1.2	FORMÅL OG PROBLEMSTILLING.....	2
1.3	AVGRENSING.....	2
2	ET KOSTNADSTEORETISK PERSPEKTIV PÅ PROBLEMSTILLINGEN	3
3	RETTSREGLER OG ØKONOMISKE RAMMEBETINGELSER.....	7
3.1	LOVHJEMMEL FOR NORSKE FORSKRIFTER.....	8
3.2	GENERELLE AVGIFTER OG REGULERINGER.....	8
3.2.1	Merverdiavgift.....	9
3.2.2	Investeringsavgift.....	9
3.2.3	Arbeidsgiveravgift.....	9
3.2.4	Arbeidstakerrettigheter og arbeidsmiljølovgivning.....	10
3.3	DIREKTE TILSKUDD.....	11
3.3.1	Transporttilskudd.....	11
3.3.2	Omstillingsstøtte.....	11
3.3.3	Prisnedskrivning.....	11
3.4	PRODUKSJONSFORSKRIFTER.....	12
3.4.1	Regulering av tilsetninger og restmengder.....	13
3.5	FOU OG MARKEDSFØRING.....	13
3.5.1	Forskningsavgift.....	13
3.5.2	Støtte til investering, markedsføring og produktutvikling.....	14
3.6	ARBEIDSGIVERANSVAR.....	14
3.6.1	Helse, miljø og sikkerhet (HMS) og internkontroll.....	14
3.7	MILJØ, FORBRUKERVERN OG DYREVELFERD.....	14
3.7.1	Forurensings- og produktkontrolllovgivning og punktavgifter.....	14
3.7.2	Dyrevern.....	16
3.7.3	Sykdomskontroll.....	17
3.7.4	Merking/identifikasjon av næringsmidler.....	17
3.7.5	Emballasjeavgift.....	18
3.8	KJØTTKONTROLLAVGIFT.....	18
3.9	NÆRINGSMIDDELAVGIFT.....	18
4	AVSLUTTENDE KOMMENTARER.....	19
5	BEHOV FOR VIDERE UTREDNING (FASE 2).....	21
	LITTERATUR.....	23
	VEDLEGG.....	25

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

De siste par årene har det vært økende fokus på prisene på kjøtt og kjøttvarer i Norge sammenlignet med Sverige. Dette skyldes ikke minst den sterke økningen som har vært registrert i grensehandelen. I følge Østfoldforskning (Aftenposten 2001) beløper grensehandelen seg til 3,2–3,5 milliarder kr i året, mens Handels- og Servicenæringens Hovedforbund hevder at tallet er adskillig høyere.

De varene som lokker norske kunder til Sverige, blir vanligvis regnet å være kjøtt, alkohol og tobakk. Det er velkjent at årsaken til at polvarer og tobakk er billigere i Sverige enn i Norge, i hovedsak skyldes forskjeller i de offentlige avgiftene (dvs. Norge har høyere alkoholavgifter og tobakksavgifter enn Sverige).

Når det gjelder forskjeller i forbrukerpriser på jordbruksvarer som kjøtt, blir det ofte fokusert på at prisene på råvarer til foredlingsindustrien i Norge er betydelig høyere enn tilsvarende for Sverige, at foredlingsindustrien i Norge er mindre kostnadseffektiv enn i Sverige og at Sverige har lavere matmoms.

I Propositionen 1997/98:142 skisserer den svenske Regjeringens tre hovedmålsettinger for EUs (og dermed svensk) landbrukspolitikk. Produksjonen skal være styrt ut fra konsumentenes behov og den skal være økologisk og økonomisk bærekraftig på lang sikt. Den globale matvaresikkerheten skal sikres ved hjelp av fri handel. Proposisjonen tegner et bilde av en fremtidig landbrukspolitikk i EU der markedene for matvarer ikke lenger blir regulert, og der bygdeutvikling («*rural development*») og distriktpolitiske hensyn («*regional development*») ivaretas med målrettede direkte tiltak. En slik politikk åpner prinsipielt sett for stordrift og sentralisering.

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) «Om norsk landbruk og matproduksjon» tildeles landbruket mange samfunnsoppgaver. Norsk landbruk omtales som et «multifunksjonelt» landbruk. I tillegg til å produsere helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes preferanser skal landbruket også produsere fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø- og kulturgoder, og en langsiktig matforsyning samt andre varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser. Disse oppga-

ver skal oppfylles gjennom et spredt jordbruk med små enheter over hele landet, noe som bla. krever importvern og produksjonsrettet støtte.

Selv om deler av prisforskjellen mellom norske og svenske råvarer kan forklares med høyere produksjonskostnader i Norge grunnet topografi, klima m.m., så skyldes mye ulikheter i landbrukspolitikken der Norge har satset mer på små driftsenheter i jordbruket (som fører til høyere enhetskostnader) enn Sverige¹. Antakelig er også svensk foredlingsindustri noe mer kostnadseffektiv enn norsk, men få analyser er utført for å undersøke dette nærmere.

Noe av prisforskjellene på mat kan også skyldes ulike lover og offentlige reguleringer, samt ulike typer avgifter og tilskudd. Dette er forhold matindustrien ikke har direkte kontroll over, men som er myndighetspålagte. Det er opplagt at lågere matmoms i Sverige er en del av forklaringen på at mat er dyrere i Norge enn i Sverige. Den vedtatte momsreduksjonen på mat i Norge gir grunnlag for å minske denne prisforskjellen. Mange andre reguleringer, avgifter og tilskudd påvirker også kostnader og inntekter i matindustrien. Oss bekjent er det ikke utført noen konkrete analyser av eventuelle forskjeller mellom Norge og Sverige på feltet, og kunnskapen er lite systematisert.

1.2 Formål og problemstilling

Formålet med prosjektet er derfor å *avklare den betydning offentlige avgifter og reguleringer som faller mellom primærleddet (bonden) og forbrukeren, kan ha for forbrukerprisene på mat i Sverige og i Norge*. Vi vil med andre ord se nærmere på en del forhold som kan påvirke prisutviklingen fra råvareleddet, gjennom foredlingsindustrien og fram til matproduktene når forbrukerne, og som industrien ikke selv kan gjøre noe med.

1.3 Avgrensning

Det som skjer fra primærleddet (bonden) leverer råvarene ved «fjøsдора» og fram til forbrukeren kjøper de ferdige matvarene, er rammen for prosjektet, spesielt betydningen av offentlige reguleringer og avgifter. Dette betyr at bl.a. følgende potensielt viktige årsaker til prisforskjeller mellom Norge og Sverige ikke analyseres:

- årsaker til at råvareprisene er gjennomgående betydelig lavere i Sverige enn i Norge
- om norsk matindustri er mindre kostnadseffektiv enn den tilsvarende svenske
- mulige kostnadsforskjeller i grossist- og detaljistleddet (inkludert de avanser som blir tillagt i disse leddene).

Prosjektet er avgrenset til å omhandle hovedsakelig matvarer basert på kjøtt, fjørfe (kjøtt og egg) og melk. Forhold som har å gjøre med markedsregulering og andre import- eller eksportreguleringer for disse jordbruksproduktene er et stort og komplisert felt, som ikke berøres.

Dette notatet er resultatet av fase 1 i prosjektet. Notatet gir en samla oversikt over reguleringer og avgifter i Norge og Sverige, og identifiserer hvor det eksisterer forskjeller, og i noen tilfeller i hvilken retning forskjellene kan trekke kostnadsnivået. Beregninger av kostnadsnivået vil komme i en eventuell fase 2 av prosjektet.

¹ Hvis støtte til norsk jordbruk i større grad gis i form av statlige overføringer, og mindre som skjermingsstøtte (grensevern), vil forskjellen i produsentpriser – og derav sannsynligvis forbrukerpriser – på mat minske.

2 Et kostnadsteoretisk perspektiv på problemstillingen

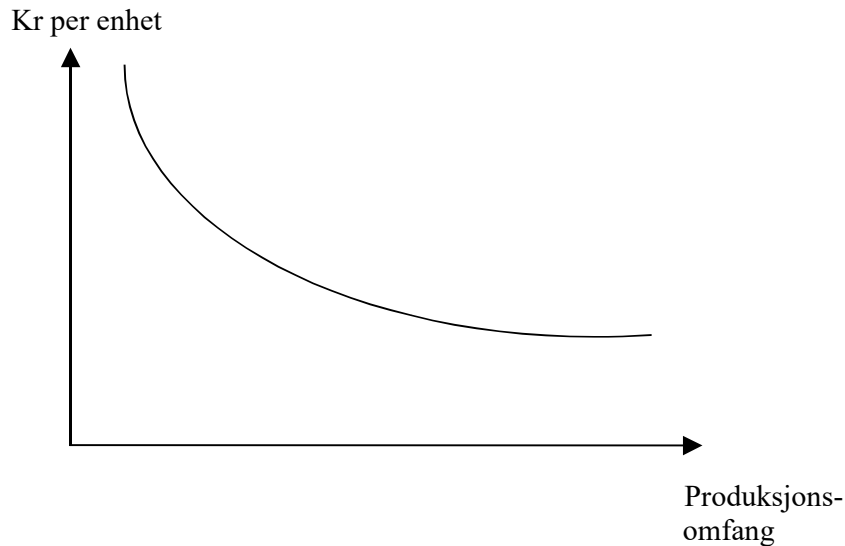
Prinsippet for virkninger av avgifter, tilskudd og reguleringer på kostnadsnivået for produksjonsanlegg i en industrigren kan illustreres ved hjelp av kostnadsteori. Før vi ser på virkningene vil en enkel kostnadsmodell gjennomgås i form av et enhetskostnadsdiagram.

Kurven i enhetskostnadsdiagrammet i Figur 2.1 viser de totale enhetskostnader² ved å produsere ett produkt (eller flere produkt i et konstant mengdeforhold) i et produksjonsanlegg. Det antas et fall i totale enhetskostnader når en går fra en liten til en større produksjonsmengde (størrelse), men etter hvert flater kurven ut. Om kostnadskurven gjelder på kort eller lang sikt er av mindre betydning for å illustrere virkningen. Ved flervareproduksjon blir sammenhengene mer kompliserte, men vi holder oss til produksjon av en vare for å få fram hovedprinsippet. Dessuten er transportkostnader (inn til anlegg, mellom anlegg og ut til varemottaker) av betydning for optimal struktur, lokalisering av produksjonsanlegg og kostnadsnivå. Dette ses det også bort i fra i denne enkle prinsippskissen.

Figur 2.1 viser en situasjon hvor vi antar de samme rammevilkår og reguleringer for produksjonen i to land. Kostnadskurvene i de to landene blir da like, og det skal være mulig å oppnå samme nivå på enhetskostnadene i begge land. Forhold som bl.a. ikke utnyttede stordriftsfordeler, svak kapasitetsutnyttning i eksisterende anlegg eller at en gitt mengde produseres med høyere kostnader enn den kostnadsminimerende kurve, kan likevel føre til at enhetskostnader i produksjonen blir forskjellig i de to landene.

I denne analysen av kostnader antas et bedriftsøkonomisk perspektiv, dvs. kostnader måles sett fra en bedrifts synssted. Ved samfunnsøkonomiske betraktninger kan kostnadsmålingen bli en annen. Ett eksempel på dette er mulige eksterne effekter av en produksjon, blant annet i form av forurensninger av naturmiljøet og hensyn til dyrevelferd og hygiene, som kan føre til at myndighetene velger å regulere produksjonen.

² For en gitt produksjonsmengde angir kostnadskurven de minimale kostnader ved å produsere denne mengden. Hvis innsatsfaktorene ikke er kombinert på en kostnadsminimerende måte blir kostnadene høyere for en gitt produksjonsmengde.



Figur 2.1 Enhetskostnadsdiagram

La oss anta at myndighetene i ett av landene (av en eller annen grunn) gjør visse inngrep i form av avgifter, tilskudd eller juridiske reguleringer av betydning for kostnader og valg av produksjonsteknologi (i vid forstand) i industrigrenen. Innføres en avgift på en nødvendig innsatsfaktor i produksjonen får bedriftens enhetskostnadskurve et skift oppover i diagrammet, og enhetskostnaden stiger³. Reguleringer av produksjonsprosessen (i form av lover, forskrifter m.m.) gjør at valgmulighetene for produksjonen innskrenkes. Ofte vil ikke den mest kostnadsminimerende teknologi kunne nyttes, og kostnadskurven får et skift oppover i diagrammet. Begge tilfeller fører til høyere enhetskostnader i produksjonen. I forhold til det andre landet, som ikke har innført reguleringer, øker kostnadsnivået i produksjonen.

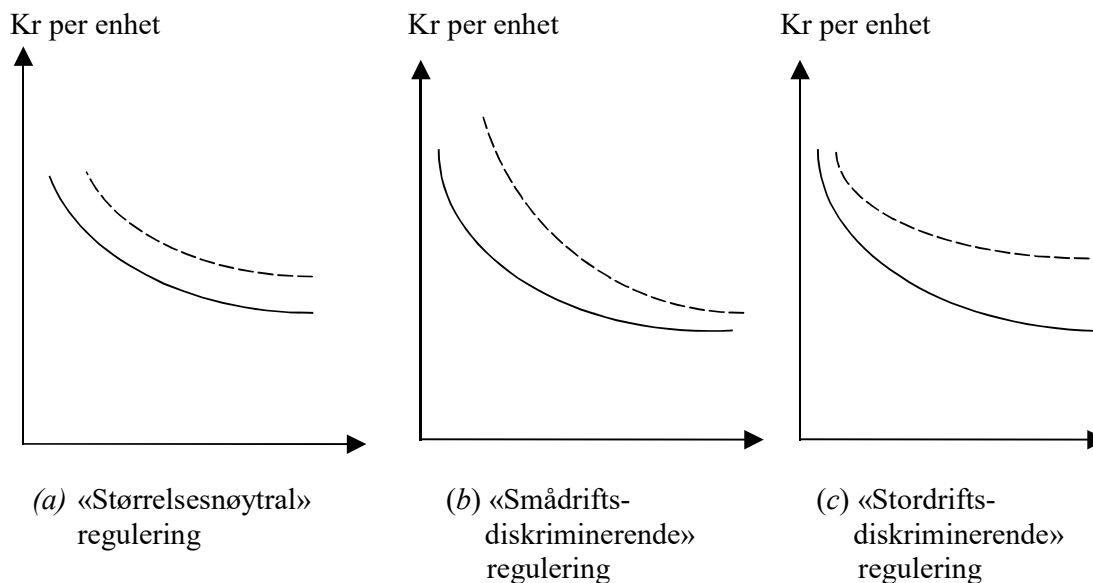
Virkninger av offentlige inngrep kan deles inn i tre grupper basert på hvordan de påvirker formen på kostnadskurven, se Figur 2.2. De heltrukne linjene viser opprinnelige kostnadskurver, mens de stiplede linjene viser de samme kurver etter et offentlig inngrep som øker kostnadsnivået.

I (a) øker enhetskostnaden med samme størrelse, uavhengig av produksjonsomfanget i anlegget. Regnet per produsert enhet kan dette derfor sees på som en «størrelsesnøytral» regulering. Et eksempel på dette kan være en offentlig avgift per kg produkt, uavhengig av produksjonsomfanget i anlegget.

I (b) øker enhetskostnaden mer for små produksjonsanlegg enn for store. Små produksjonsanlegg blir enda mindre kostnadseffektive. Den økonomiske situasjonen til de små produksjonsanlegga forverres, og over tid vil antakelig overgangen til anlegg med større produksjonskapasitet skje raskere. Dette kan derfor kalles en «smådriftsdiskriminerende» regulering. Eksempler på slike forhold kan være krav til nye bygningsløsninger, hygieniske forhold, veterinærkontroll, internkontroll m.m. Krav av denne type innebærer ofte investeringer i (delvis) udelelige produksjonsmidler og av fast arbeidskraft og administrasjon. Anlegg med liten produksjonskapasitet får færre enheter å fordele de

³ Innføres et tilskudd til en innsatsfaktor får derimot kostnadskurven et skift nedover, og enhetskostnaden synker.

økte kostnadene på. Innen næringsmiddelreguleringen er antakelig mange nye krav av denne typen.



Figur 2.2 Klassifisering av enhetskostnadsdiagram ved offentlige reguleringer som øker kostnadsnivået

I (c) øker enhetskostnaden mindre for små produksjonsanlegg enn for store. Forskjellen i kostnadseffektivitet mellom små og store produksjonsanlegg synker, og de små har større muligheter for å overleve. Dette kan kalles en «stordriftsdiskriminerende» regulering. Et eksempel kan være at nye reguleringer stiller mye større krav til driftsomlegginger på større produksjonsanlegg enn på små.

Forskjellige former for økte tilskudd til faktorinnsats i industrigrenen eller et mindre strengt regelverk ville begge senke kostnadsnivået. I denne sammenheng kan de stiplede linjene i Figur 2.2 ses på som utgangssituasjonen, mens de heltrukne linjene gjelder etter at endringen er gjennomført. Størrelsesvirkningene for (b) og (c) blir motsatt av det som skjer ved en kostnadsøkning. Støtteordninger til visse innsatsfaktorer som tar særlig hensyn til små produksjonsanlegg og senker enhetskostnadene mest for de små, er et eksempel på dette i (b). Senkes kostnadsnivået blir (b) følgelig en «stordriftsdiskriminerende» regulering.

Det kan antas at produksjonsstrukturen i en industrigren på et gitt tidspunkt er forskjellig i to land, mens landene for øvrig har de samme avgifter, tilskudd og rettsregler for industrigrenen. Figur (b) og (c) illustrerer at sjølv om rammevilkåra for industrigrenen endres på samme måte i de to landene, kan forskjeller i anleggsstørrelse gjøre at kostnadsnivået i de to landene ikke påvirkes på samme måte. Innføres en «smådriftsdiskriminerende» regulering øker enhetskostnadene minst i landet med store anlegg. En «stordriftsdiskriminerende» regulering øker derimot kostnadene minst i landet med små anlegg.

I prosjektet vurderes i liten grad om offentlige reguleringer kan virke som i figur (b) og (c). Dette ville ha vært en tidkrevende oppgave, som ville ha krevd atskillig større ressurser enn det som er til disposisjon i prosjektet. Det er likevel et område med behov for ytterligere utredninger.

3 Rettsregler og økonomiske rammebetingelser

Som en følge av Sveriges EU-medlemskap, og Norges tilknytning gjennom EØS-avtalen, er mye av regelverket for næringsmiddelindustrien svært likt. I Sverige bygger det meste av næringsmiddelreguleringen på EU-direktiv som blir innført fortløpende i svensk rett gjennom Livsmedelverkets forskrifter. I Norge blir de fleste EU-direktiv innført og i tillegg foregår det i Norge på mange områder en generell tilnærming til EUs rettsregler. Det kan også være forskjeller i håndheving og praktisering av regelverket der det er likt i de to landene. EØS-medlemmer og EU-medlemmer er ikke underlagt samme overvåkingsmyndighet (henholdsvis ESA og EU-kommisjonen), men disse samarbeider for å sikre lik praksis.

På andre områder enn generell næringsmiddelregulering, kan Norge operere mer uavhengig av EU. Dette gjelder for eksempel fastsetting av nivået på avgifter og skatter.

Kort om forholdet mellom ulike rettsregler i Norge og Sverige

Rettsregler er bygd opp hierarkisk. I Norge er Grunnloven øverst, dernest vanlige lover, som begge fastsettes av Stortinget, som er de viktigste og retningsgivende. Deretter kommer Stortingets plenarbeslutninger, og etter det igjen regjeringens beslutninger; kongelige resolusjoner. Forvaltningen står under regjeringen og administrative forskrifter eller bestemmelser står derfor tilbake for kongelige resolusjoner, lover osv. Forskrifter er bestemmelser fra et departement eller forvaltningsorgan. Utenom dette hierarkiet har man provisoriske anordninger, som vedtas på samme måte som kongelige resolusjoner, men likevel har presedens foran plenarbeslutninger.

Så langt er rangforholdet greit. Beveger man seg til bunnen av hierarkiet blir rangforholdet mer kronglete. Hvilken regel går først, en fra Statens landbruksforvaltning eller en fra Næringsmiddeltilsynet? Det er ikke helt uvanlig at departementenes underliggende organer kan vedta delvis motstridende regler. Denne problemstillingen skal vi ikke arbeide videre med her og nøyer oss med å konstatere at det kan forekomme.

Det varierer fra fagfelt til fagfelt hvilken EU-instans som har myndighet til å utstede regler for området. I kraft av sitt medlemskap i EU, innfører Sverige de direktiver og

forordninger som vedtas i EU: EUs forordninger blir umiddelbart gjort gjeldende i medlemslandene, uavhengig av om de inkorporeres i nasjonal lovgivning. Forordninger tilsvarer omtrent lover i norsk terminologi. Forordningene kan være utstedt av Rådet eller Kommisjonen og noen ganger av Parlamentet. Direktiver på den annen side er kun bindende med hensyn til målsetning. Deretter overlates det til de enkelte statene å inkorporere dette i nasjonal lovgivning.

I svensk forfatning opererer man med «lagar» som besluttes av Riksdagen, «förordningar» som besluttes av regjeringen og «föreskrifter» som besluttes av myndigheter, dvs. departementer og underliggende etater. I tillegg kommer altså EUs forordninger som gjør seg direkte gjeldende.

EU har i liten grad samordnet sin skatte- og avgiftspolitik. Det er derfor i stor grad et nasjonalt anliggende å fastsette hvordan og hvor mye man vil skattlegge.

Gjennom EØS-avtalen er det en rekke direktiver og forordninger som gjelder for Norge. Disse er enten inkorporert direkte i norske lov ved at Stortinget har vedtatt en paragraf som viser til direktivet/reguleringen eller ved transformering, dvs. at bestemmelsen er omskrevet til norsk lov (normalt i form av forskrifter) eller at eksisterende lover og forskrifter er tilpasset direktivene og reguleringene.

3.1 Lovhjemmel for norske forskrifter

Lovverket og frivillige avtaler definerer til sammen de juridiske rammebetingelsene for næringsmiddelindustrien. I de fleste tilfeller går det ikke nærmere inn i detaljene i hver enkelt lov, men er i stedet konsentrert om de enkelte forskrifter som iverksettes, og er hjemlet i, disse lovene. For ordens skyld har vi listet opp de aktuelle lovene. De relevante forskriftene er listet opp i vedlegg 1.

10.01.1997 nr. 9	Lov om kjøttproduksjon
17.03.1978 nr. 6	Lov om samordnet næringsmiddelkontroll
26.06.1970 nr. 74	Lov om forskningsavgift på landbruksprodukter
20.12.1974 nr. 73	Lov om dyrevern
08.06.1962 nr. 4	Lov om dyrehelse (husdyrloven)
25.06.1936 nr. 4	Lov om enkelte bestemmelser angående meieriselskaper
19.05.1933 nr. 3	Lov om tilsyn med næringsmidler m.v.
17.06.1932 nr. 6	Lov om kvalitetskontroll med landbruksvarer m.v.
13.03.1981 nr. 6	Lov om vern mot forurensinger og avfall
19.05.1933 nr. 11	Lov om særavgifter
19.06.1959 nr. 2	Lov om avgifter vedrørende motorkjøretøy og båter
04.02.1977 nr. 4	Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø osv
19.06.1969 nr. 66	Lov om merverdiavgift (med senere endringslover)
19.06.1969 nr. 69	Lov om investeringsavgift (oppheves med virkning fra 01.01.2002)
11.06.1976 nr. 79	Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester
28.02.1997 nr.19	Lov om folketrygd
29.04.1988 nr. 21	Lov om ferie
31.05.1974 nr. 17	Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter

3.2 Generelle avgifter og reguleringer

I dette avsnittet presenteres avgifter og reguleringer som ikke er spesifikke for næringsmiddelindustrien. Dette er regler som gjelder alle næringsdrivende i de respektive

landene. Her som for de spesifikke reglene, er det en stor grad av samsvar mellom reglene i de to landene grunnet Sveriges EUs medlemskap og Norges forbindelse og forpliktelser gjennom EØS-avtalen. Dessuten har nordiske land tradisjonelt hatt relativt like skatteregimer. Avsnittet tar også for seg noen forhold som ikke er direkte lovregulert, men som det legges føringer på i form av avtaler mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjoner.

3.2.1 Merverdiavgift

Fra og med 1. juli 2001 er det vedtatt en gradert merverdiavgift i Norge i motsetning til en generell sats (med noen få unntak med 0-sats), som de siste åra har vært 23%. Fra 1. januar 2001 er den generelle satsen økt til 24%, mens matvarer generelt vil bli ilagt en merverdiavgift på 12% av produktets salgsverdi fra 1. juli 2001. Fra 1. juli 2001 innføres også en generell merverdiavgift på tjenester, men fortsatt vil en del tjenester bli unntatt for merverdiavgift (Stortinget 2000).

I Sverige har den generelle merverdiavgiftssatsen vært 25% i flere år, men i 1992 ble det innført redusert sats for bl.a. matvarer. Den reduserte satsen for matvarer har vært 12% fra og med 1. januar 1996. Det er en ytterligere lavere sats på 6%, men denne har ikke praktisk betydning i denne sammenhengen.

Merverdiavgiften i Sverige fungerer etter det samme prinsippet som i Norge; man krever inn mva. på utgående varer og betaler mva. på inngående varer. Differansen innbetales til avgiftsmyndighetene i de to landene.

Alle land i EU ble i 1967 pålagt å bruke merverdiavgiftssystemet i stedet for de ulike formene for omsetningsavgift som enkelte av landene brukte. Det har skjedd mange endringer etter dette, og man har bestrebet å harmonisere satsene mellom land. Per dags dato er landene pålagt å ha en sats på minimum 15%, men i tillegg har man anledning til å ha to reduserte satser på minst 5% (6. direktiv, artikkel 12, punkt 3a tredje ledd) på visse varer og tjenester⁴. Det er ikke blitt enighet om en øvre grense for merverdiavgiftssatsen.

3.2.2 Investeringsavgift

Næringsdrivende i Norge som er registreringspliktig for merverdiavgift skal i utgangspunkt betale 7% investeringsavgift på driftsmidler til bruk i bedriften. Det er gjennom årene blitt gitt mange fritak for investeringsavgiften, for eksempel for driftsmidler til bruk i fabrikkmessig vareproduksjon og investeringer knyttet til avfallsinvesteringer og fornybare energikilder. Stortinget har vedtatt at investeringsavgiften vil utgå fra og med 1. april 2002. Investeringsavgift og merverdiavgift omtales ofte i samme åndedrag, men i 1999 utgjorde investeringsavgiften kun snaut 6% av de totale innbetalinger av disse to avgiftene (Finansdepartementet 2001).

Sverige har ikke den samme avgiften. Tidligere hadde man en investeringsavgift på byggearbeider også i Sverige, men den ble avskaffet på slutten av 60-tallet.

3.2.3 Arbeidsgiveravgift

Arbeidsgivere i Norge og Sverige må svare for en arbeidsgiveravgift som beregnes på grunnlag av lønnen eller vederlaget som utbetales til arbeidstaker. I Norge er denne avgiften gradert etter sentralitet. Arbeidsgiveravgiften er 14,1% i de mest sentrale strøkene og går gradvis ned til 0,0%, via 10,6% , 6,4% og 5,1%. I tillegg betaler enkelte spesielle

⁴ Noen land opererer med for eksempel null-sats på matvarer. Det gjelder bl.a. Storbritannia og Irland. Dette skyldes at de hadde denne satsen før det sentralt i EU ble innført en minimumsgrense for redusert merverdiavgiftssats.

næringer 14,1% uavhengig av sone (Skatteetaten 2001). Satsen bestemmes av hvor arbeidstaker er bosatt og ikke hvor bedriften er lokalisert.

Sverige har ikke det samme systemet med graderte arbeidsgiveravgifter. I Sverige er det en generell avgift som består av sykeforsikringsavgift (8,80%), foreldreforsikringsavgift (2,20%), alderspensjonsavgift (10,21%), etterlevendepensjonsavgift (1,70%), arbeidsskadeavgift (1,38%) og arbeidsmarkedsavgift (5,84%) og en allmenn lønnsavgift som for 2001 er på 2,69%, til sammen 32,82%⁵.

3.2.4 Arbeidstakerrettigheter og arbeidsmiljølovgivning

Ferie

Arbeidstakere i Norge har rett på 21 dager betalt ferie, lørdager holdt utenom. Dette er hjemlet i ferieloven. I tillegg har mange grupper som følge av tariffoppgjøret 2000 fått innført fire ekstra feriedager gjennomført over en to års periode (Arbeidstilsynet 2001).

Svenske arbeidstakere har likeledes rett på 25 dager betalt ferie («Semesterlagen»), lørdager og søndager holdt utenom. I Sverige utbetaler man feriepenger etter samme prinsipp som i Norge, det vil si en gitt prosent av fjorårets inntekt. I Norge er denne satsen for tiden 11,1% av arbeidsvederlag (men ikke diett og lignende) og i Sverige 12%. Enkelte grupper har gjennom tariffavtaler (kollektivavtaler på svensk) noe høyere feriepenger. For grupper som har fått økt sin ferie gjennom tariffavtaler her i Norge vil også feriepengeprosenten øke til 12% fra neste år.

Sykepenger

Sykepenger er i Norge forankret i folketrygdloven. Arbeidstakere har rett til sykepenger fra første sykedag og i opptil 52 uker. Arbeidsgiver betaler sykepenger for de første 16 kalenderdagene (Trygdeetaten 2001). Det utbetales sykkelønn tilsvarende 100% av lønna, men med en øvre grense på seks ganger grunnbeløpet, noe som tilsvarer i underkant av 300 000 kroner.

I Sverige er retten til sykepenger forankret i «lage om sjuklön» 1991:1047. Sykelønnsordningen i Sverige er noe annerledes enn den norske. Den første dagen utbetales ikke sykepenger (en karensdag). Deretter utbetales 80% av vanlig lønn fra og med dag to til og med dag fjorten, som arbeidsgiver må dekke. De påfølgende 65 dagene (dag 15 til 90) betaler arbeidsgiver 10% av ordinær lønn mens «Försäkringskassan» dekker resten. Etter 90 dager er sykkelønnspenger fullt og helt «offentlig ansvar».

Helligdagsgodtgjørelse

I Norge betales arbeidstakeren ekstra dersom arbeidet må utføres på en helligdag, inkludert søndag. I loven er det ingen regler for tillegg når det jobbes på kvelder og i helgene. Loven har regler for når slikt er tillatt - men ikke for hvordan dette skal godtgjøres. Dette er i stor grad et tariffspørsmål og i mindre grad lovregulert. Det er imidlertid lovregulert i den grad at «arbeid ikke skal foregå på helligdager dersom det kan unngås».

Svenskene har et system som i stor grad samsvarer med det norske, hvor fagforeningenes avtaler med arbeidsgiverne eller deres organisasjoner i stor grad regulerer lønnsavtaler og systemer.

⁵ Det sosiale trygdesystem består av flere typer sosiale avgifter enn arbeidsgiveravgift, for eksempel den norske folketrygdavgiften, som betales av lønsmottakere og sjølvstendig næringsdrivende.

3.3 Direkte tilskudd

3.3.1 Transporttilskudd

I Norge gis det visse tilskudd ved transport til, og mellom, slakterier, meierier og andre foredlingsvirksomheter (som omhandles i dette notatet). Det dreier seg om fem ulike tilskuddsordninger:

Innfrakttilskudd

Tilskuddet gjelder for kjøtt og dekker ca. 30% av de faktiske transportkostnadene. I gjennomsnitt utgjør dette ca. 20 øre per kg kjøtt. Tilskuddet utbetales til slakteriledet.

Tilskudd knyttet til transport fra overskuddsområde til underskuddsområde

Mellomfraktordning, hel slakt: Tilskuddet er på 36–38 øre per kg, og utbetales for rundt 35 millioner kg slakt i året. Dette dekker rundt 70% av kostnadene i Sør-Norge, og 90% av kostnadene i Nord-Norge.

Mellomfraktordning, stykkeskåret vare: Tilskuddet er på rundt 26 øre per kg, og blir utbetalt for rundt 40 millioner kg vare i året. Dette dekker 60% av utgiftene i Sør-Norge, og 80% av utgiftene i Nord-Norge.

Tilskudd til engrosomsetning: Engrosanlegg i underskuddsområder som tar i mot kjøtt fra overskuddsområder får tilskudd til håndtering av kjøttet på ca 26 øre per kg. Støtten har vært på om lag 25 millioner kg i året, et beløp som har gått ned de siste årene.

Frakttilskudd egg

Tilskuddet går til eggpakkeri, for transport fra produsent til eggpakkeri, og utgjør 5 millioner kr per år.

Det finnes i tillegg transporttilskudd innen meierisektoren, som administreres under prisutjevningsordningen for melk. Dette er en intern utjevningsordning for meierisektoren, hvor det ikke er involvert offentlig støtte.

Sverige har ingen tilskudd som tilsvarer noen av de norske frakttilskuddene.

3.3.2 Omstillingsstøtte

Støtten går til slakterier som slakter under 2500 tonn i året, og skal «medvirke til å jevne ut kostnader» i forbindelse med omleggingen av kjøttkontrollavgiften. Tilskuddet har blitt trappet ned fra 19 millioner kr i 1999, til 14 millioner kr i 2000. SLF regner med å utbetale rundt 7–8 millioner kr i 2001.

Sverige har ingen tilskudd som tilsvarer omstillingsstøtte – ei heller noen annen form for generell støtte til slakterier.

3.3.3 Prisnedskrivning

Tilskuddet skal sikre at norsk næringsmiddelindustri kan produsere og levere produkter basert på norske jordbruksråvarer. Råvarene som er omfattet av tilskuddsordningen er blant annet kjøtt, melk og egg, og de ferdigvarene de benyttes i omfatter blant annet pizza, pastaretter, gryteretter og supper, det vil si et utvalg av RÅK-varene.

Sverige har ingen tilsvarende ordning for prisnedskrivning. I forbindelse med forhandlingene om protokoll 3 til EØS-avtalen har Sverige vært skeptiske til den norske ordningen, og ønsket den fjernet. Ordningen presenteres nærmere i Borgen et al. (2001).

Det bør nevnes at EU har en ordning som kan minne om den norske for smør og fløte. Under forutsetning av at smøret/fløten skal brukes til framstilling av iskrem, gitte

sukker- og sjokoladevarer, bakervarer og noen spesielt utvalgte varer utover dette, kan man kjøpe smør og fløte fra EUs intervensjonslagre til en redusert pris.

3.4 Produksjonsforskrifter

Dette avsnittet tar for seg forskrifter som angår forhold ved produksjonen av næringsmidler, blant annet hygiene, lokaler og utstyr som brukes i bearbeidingen. Noen forskrifter gjelder mer generelt for næringsmiddelbransjen, mens andre er knyttet mer spesifikt opp til for eksempel slakterier eller meierier.

Relevante generelle forskrifter er (SNT 2001):

- Næringsmiddelhygiene
- Materialer og gjenstander i kontakt med næringsmidler
- Produkter framstilt av blandinger av findelte animalske råvarer eller blandinger av findelte animalske og vegetabiliske råvarer
- Generell forskrift for produksjon og frambud m.v. av næringsmidler

Der forskriftene i Sverige ikke er et eksakt motsvar til de norske, finnes likevel ofte innholdet igjen i andre forskrifter. Ett eksempel er forskrift om næringsmiddelhygiene, der tilsvarende bestemmelser er plassert i de svenske forskriftene om «livsmedelslokaler» og om «hantering av livsmedel» (SLV 2001). Igjen er hovedprinsippene svært ofte de samme, mens det kan være forskjeller på detaljnivå, eller i tilnærmingen til hvordan krav utformes. Blant annet er krav til oppbevaringstemperatur for matvarer utformet på en annen måte i Norge enn i Sverige. Mens de norske rettsreglene forholder seg til egenskaper som varmebehandlet og lett bederverlige matvarer, forholder svenske rettsregler seg til grupper som kjølevarer og fersk fisk. Men også her er hovedprinsippene, og mange av detaljene felles, slik som at næringsmidler som skal frambyes varme skal holde +60°C.

For hver enkelt bransje gjelder følgende forskrifter i Norge (SNT 2001):

Kjøtt

- Krav til kvernet kjøtt og tilberedt kjøtt og hygiene ved produksjon m.v.
- Hygiene og kontroll m.v. i slakterier, nedskjæringsvirksomheter og kjøle- og fryselager for ferskt kjøtt
- Hygiene ved produksjon og frambud m.v. av kjøttprodukter og enkelte andre produkter av animalsk opprinnelse
- Kjøttkontroll og frambud m.v. av ferskt kjøtt
- Kjøtttråvarer og kjøttprodukter
- Slakteri- og kjøttbearbeidingsmaskiner m.v.

Fjørfe

- Hygiene og kontroll m.v. ved produksjon og frambud av ferskt fjørfekjøtt
- Særskilte vilkår for håndtering og merking m.v. av egg
- Produksjon m.v. av eggprodukter

Meieri

- Produksjon og frambud av rå melk, varmebehandlet melk og melkebaserte produkter
- Konservert helt eller delvis dehydrert melk
- Tilvirkning, merking og omsetning av smør og smørfett
- Tilvirkning, merking og omsetning av ost
- Melk og fløte m.v.

Mye av lovgivningen er tilpasset EU. Enkelte av forskriftene har et eksakt svensk motstykke, for eksempel krav til kvernet kjøtt, og forskriften om konservert eller dehydrert melk. Men det finnes visse forskjeller, men da først og fremst på et mer detaljert og teknisk nivå - for eksempel mens egg skal oppbevares ved 12°C i Norge, er kravet i Sverige at temperaturen skal være jevn.

3.4.1 Regulering av tilsetninger og restmengder

En rekke forskrifter regulerer tillatte tilsetningsstoffer og råvarer i næringsmidler. Alle forskriftene som listes her er basert på EU-lovgivning (SNT 2001), og har derfor et eksakt motstykke i svensk lovgivning:

- Kontrolltiltak for restmengder av visse stoffer i animalske næringsmidler, produksjonsdyr og fisk for å sikre helsemessig trygge næringsmidler
- Tilsetningsstoffer til næringsmidler
- Kaseiner og kaseinater
- Aromaer m.v. til næringsmidler
- Ekstraksjonsmidler til fremstilling av næringsmidler
- Øvre grense for erukasyre i olje og fett m.v.
- Kontrolltiltak for restmengder av visse stoffer i animalske næringsmidler, produksjonsdyr og fisk for å sikre helsemessig trygge næringsmidler.
- Maksimumsgrenser for restmengder av veterinærpreparater i næringsmidler av animalsk opprinnelse
- Forurensende stoffer i næringsmidler
- Rester av plantevernmidler m.v. i næringsmidler

3.5 FoU og markedsføring

3.5.1 Forskningsavgift

Avgiften gjelder for nær alle råvarer av animalsk eller vegetabilsk opprinnelse til framstilling av nærings- eller nytelsesmidler (unntakene er ikke relevante i forhold til prosjektet). Avgiften skal utgjøre 0,3% av avgiftsgrunnlaget (Lovdata 2001), noe som i følge Norsk Kjøtt utgjør 9 øre per kg kjøtt. Avgiftsmidlene tilfaller et fond som skal anvendes til forskning på produkter som er relevante i forhold til avgiftspliktige produkter. I 1999 mottok Matforsk 33 millioner kr av avgiftsmidlene (Matforsk 2001).

I Sverige finnes ingen avgift som tilsvarer forskningsavgiften, men offentlige midler bevilges til forskning som er relevant for næringsmiddelindustrien (se også neste punkt).

3.5.2 Støtte til investering, markedsføring og produktutvikling

I Sverige finnes det tre ulike støtteordninger:

Investeringsstöd för förädling och avsättning av jordbruksprodukter som skal fremme investeringer som forbedrer og rasjonaliserer foredling og avsetning av jordbruksprodukter (SJV 2001). Samlet støtte kan utgjøre maksimalt 17,5–21,5% av de støtteberettigede kostnadene for enkeltprosjekter, avhengig av region. De totale støttebeløpet er 70 millioner SEK per år. Denne støtten skal fordeles på sektorene kjøtt, melk, fjærfe, grønnsaker, frukt og bær, blomster, planter og poteter.

Marknadsföringsstöd för nöt- och kalvkött, og marknadsföringsstöd för mjölk och mjölkprodukter, gjelder for bransjeorganisasjoner og andre sammenslutninger (SJV 2001).

Verdiskapingsprogrammet for mat, som administreres av SND, har en ramme på minimum 500 millioner kr, fordelt på ti år (SND 2001). Hovedsatsingsområdet er «spesialiserte matvarer av høy kvalitet.» Programmet retter seg mot primærprodusenter som utvikler spesialiserte matvarer, og som slik sett hører til småskala næringsmiddelindustri. Tilskuddene retter seg mot nisjeprodukter, og bør derfor ikke regnes som tilskudd til næringsmiddelindustrien som helhet, og har trolig liten relevans i forhold til de produktene som omsettes i grensehandelen.

Næringsmiddelindustrien kan også søke om prosjektmidler fra andre programmer som blir administrert av SND. For eksempel deltar kjøttindustrien i programmet for bransjeorientert IT (SND 2001).

3.6 Arbeidsgiveransvar

3.6.1 Helse, miljø og sikkerhet (HMS) og internkontroll

Sverige har lagt til grunn samme tenking som i Norge, og har endog adoptert noe av den norske HMS-lovgivningen. Foruten generell lovgivning om internkontroll og HMS, finnes det en bransjespesifikk forskrift om «internkontroll for å oppfylle næringsmiddelovngivningen.» Forskriften medfører en plikt til internkontroll, som innebærer dokumentasjon av krav som gjelder for virksomheten, oversikt over organisering av virksomheten og diverse rutiner, blant annet rutiner for hvordan virksomheten skal oppfylle de forskrifter som gjelder.

3.7 Miljø, forbrukervern og dyrevelferd

3.7.1 Forurensings- og produktkontrollovngivning og punktavgifter

Lovgivning i Norge og EU på forurensingssiden er i stor grad harmonisert. De aller fleste norske reguleringene eller forskriftene er likt med EU gjennom tilpassing av norsk regelverk til EØS-avtalen. I det følgende tar vi for oss avgifter som er avhengig av forbruket av enkelte varer først (punktavgifter) og deretter eventuelle forskjeller i standarder og lignende. Det kan i enkelte tilfeller være vanskelig å skille disse fra hverandre da en regulering og standard gjerne fører med seg en avgift som skal gi incitamenter til å endre atferd.

Engangs- og årsavgift på motorkjøretøy

Norske priser på motorkjøretøy er sammenlignet med svenske relativt høye. Dette skyldes i stor grad avgiftsnivået.

Den norske engangsavgiften på motorkjøretøy er et intrikat system basert på lengde, tyngde, slagvolum osv. Avgiften betales når kjøretøyet innføres til landet. Det er derfor vanskelig å sammenligne norske og svenske avgifter direkte.

Svenskene hadde inntil i fjor et system for «försäljningsskatt på motorfordon». Da man opphevdde dette systemet, økte man samtidig årsavgiftene på motorkjøretøy i Sverige. Årsavgiften på biler varierer i Norge med størrelsen og man differensierer avgiften for dieseldrevne motorkjøretøy; *miljødifferensiert årsavgift på dieseldrevne kjøretøyer*. Likeledes varierer årsavgiftene i Sverige. I Sverige betales det en ekstra veiavgift for lastebiler med en totalvekt over 12 tonn. I begge land oppkreves en registreringsavgift.

Det er ingen toll på motorkjøretøy inn til Norge og det samme gjelder i Sverige, som for så vidt også har egen produksjon av biler og lastebiler. Engangsavgiften oppfattes imidlertid av mange som en importavgift ved privatimport av motorkjøretøy.

Oppsummert: Den store forskjellen på Norge og Sverige ligger i oppkreving av engangsavgiften som kan gi kostnadsulempet for norske bedrifter sammenlignet med svenske.

Bensin, diesel og annet mineralt brennstoff

Avgifter på biler, bensin osv er i Norge hjemlet i loven om særavgifter av 1. mai 1933 nr. 11. I Sverige har avgifter som tilsvare de norske litt ulike hjemler.

Bensinavgiften i Norge for budsjetterminen 2001 varierer fra 4,06 NOK per liter for blyfri til 4,85 NOK per liter for blyholdig bensin med mer enn 0,05 g bly per liter. Tilsvarende variasjon i Sverige er fra 4,47 SEK per liter til 5,13 SEK per liter, men inkludert er 0,86 SEK per liter i karbondioksid (CO₂) avgift. For norske billister påbeløper det videre en *CO₂-avgift* på 0,72 NOK per liter bensin og en *svovelavgift* (se nedenfor). Justert for valutakurs, kommer norske bedrifter noe dårligere ut.

Avgift på mineralolje til framdrift av motorvogn (autodieselavgift) er på 3,04 NOK per liter mineralolje. I tillegg skal det betales *CO₂- og svovelavgift* som for andre mineralske produkter, henholdsvis 0,48 NOK per liter og 0,26 NOK per liter⁶. I Sverige oppkreves det en avgift som varierer mellom 2,922 SEK per liter og 3,446 SEK per liter hvorav 1,06 SEK per liter er CO₂-avgift. I Norge får man i tillegg en CO₂-avgift på 0,48 NOK per liter.

I Norge ilegges en avgift på mineralolje til fyring, *grunnavgift på fyringsolje*, som i 2001 er satt til 0,382 NOK per liter. Tilsvarende spesifikk avgift finnes ikke i Sverige, men generelt må det betales en avgift på 1,801 SEK per liter for mineralolje til annet bruk enn til motorkjøretøy og fartøy, hvorav 1,058 SEK per liter er CO₂-avgift.

Svovel- og CO₂-avgiftene er i Norge kategorisert som «miljøavgifter». Disse påbeløper som en ekstra avgift i tillegg til den produktspesifikke avgiftene på de ovennevnte produktene. Prinsippene for skattene er omtrent de samme i Sverige som i Norge. Hvordan svovelavgiften beregnes varierer imidlertid noe: For hver liter olje før hver tiendedels vektprosent svovel innbetales i Sverige en avgift på 0,027 SEK per liter. I Norge betaler man generelt en avgift på 0,07 NOK per liter for hver påbegynte 0,25 prosent vektandel svovel, men for diesel til kjøretøy er det en avgift på 0,26 NOK per liter gitt at innholdet av svovel er mellom 0,005 og 0,05 prosent vektandel.

Alle de ovennevnte avgiftene er forankret i loven om særavgifter (*særavgiftsloven*).

⁶ Gitt at vektandelen svovel er mellom 0,005 og 0,05 prosent.

Elektrisitetsavgift

I Norge ilegges det en «forbruksavgift på elektrisk kraft» på 11,30 øre/kWh. Avgiften betales imidlertid ikke for elektrisitet som medgår i selve produksjonsprosessen i industri, bergverk eller veksthusproduksjon. I Sverige er det tilsvarende en «skatt på elkraft» på 18,1 svenske øre per kWh. Sistnevnte avgift er differensiert og er noe lavere i den nordligste regionene, men heller ikke i Sverige tas det ut avgift på elektrisitet som forbrukes i industriell tilvirkning.

Vann- og kloakkavgifter

Vann- og kloakkavgifter i Norge er i stor grad et kommunalt anliggende. Det er derfor vanskelig å sammenligne nivået i Norge direkte med tilsvarende avgifter i Sverige.

Reguleringer av forurensing

Lov om forurensninger og om avfall av 13. mars 1983 (*Forurensingsloven*) gjelder for de fleste forurensingskildene utenom transportsektoren (SFT 2001). Den slår fast at ingen har lov til å forurense uten at det er gitt tillatelse til det.

Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester av 11. juni 1976 (*produktkontrollloven*) skal forebygge at produkter medfører helseskade, eller miljøforstyrrelse i form av forstyrrelser i økosystemer, forurensning, avfall eller støy og lignende (SFT 2001).

I begge lovene er det hjemlet flere forskrifter som utdyper og iverksetter formålet med de to ovennevnte lovene. Flere av forskriftene er hjemlet i begge lovene. En forskrift som står sentralt og som gir bedrifter merkostnader er *Forskrift om spesialavfall*. Dette er en forskrift som gjennom EØS-avtalen er harmonisert med EUs lovgivning. De fleste av forskriftene som er hjemlet i de to ovennevnte lovene, er justert for å være kompatible med EØS-avtalen, noe som i praksis ofte vil si EU-direktiver. Svensk lovgivning på området er i all hovedsak EU-direktiver og forordninger. Svensk nasjonal lovgivning har ikke lover som direkte tilsvarende de to ovennevnte norske. Direktivene som EU ilegges svenske og andre nasjonale myndigheter taes på dette feltet normalt opp i justering av norske forskrifter. Det kan likevel ikke utelukkes at norske næringslivsaktører kan ha noe ulike rammebetingelser på dette feltet. Dette er imidlertid mer på nivået på avgiftene enn for standarder og reguleringer.

Det ilegges en avgift på *sluttbehandling av avfall*. I Norge er dette hjemlet i loven om særavgifter. Normalt skal det betales en avgift på 314 NOK per tonn i Norge. Tilsvarende i Sverige er 250 SEK per tonn, begge avgifter ved levering til avfallsanlegg. Her er det imidlertid en rekke unntak for spesialavfall og lignende hvor avgiftene er annerledes.

Det finnes flere forskrifter som regulerer vann og vannforsyning, avløp og lignende. Forskrift om næringsmiddelhygiene (*hygieneforskriften*) setter standarder også for hvordan man skal håndtere avløpsvann fra produksjon. En annen side av saken reguleres av Forskrift for vannforsyning, som er hjemlet i næringsmiddeloven. Forskrift om utslipp av avløpsvann er likeledes hjemlet i Sunnhetsloven. Dette er forskrifter og lover som det ikke finnes direkte kopi av i svensk lovgivning, men forskriftene er igjen i stor grad EØS-tilpasset.

3.7.2 Dyreververn

Både Norge og Sverige har lover om dyreververn, fra henholdsvis 1974 og (ny lov fra) 1988 (SNT 2001, Rättsnätet 2001). I begge land finnes det forskrifter som utfyller bestemmelsene i lovene. I Norge gjelder dette blant annet forskrift om transport av levende dyr, og forskrift om dyreververn i slakterier. Forskriftene regulerer forhold som reiselengde, forhold under transport, bedøving ved slaktning, og slaktemetode. Der det har

vært mulig å undersøke detaljene, er det ikke betydelige forskjeller mellom norsk og svensk lov.

3.7.3 Sykdomskontroll

Forebyggende

Forskriften for «transport og behandling av animalsk avfall, og anlegg som behandler animalsk avfall», har som formål å forebygge smittespredning i forbindelse med transport og behandling av animalsk avfall (Lovdata 2001). Forskriften setter krav til transportmiddel, prosedyrer ved transport, dokumentasjon, krav til avfallsanlegg osv.

I Sverige er det to forskrifter som dekker dette feltet: «omhändertagende, hantering og bearbeining av djurkadaver og annet animalskt avfall», og «föreskrift och allmänna råd om utlämnande av animaliskt avfall» (Rättsnätet 2001). Det har ikke vært mulig å få tak i teksten til den første forskriften, mens den andre forskriften er langt mindre omfattende enn hva den norske er (men bygger i stor grad på den førstnevnte).

Tiltak mot BSE

Norge og Sverige har gjennomført felles EU-tiltak mot BSE. Det er tre forskrifter som knytter seg direkte til BSE (SNT 2001, Lovdata 2001):

- Opprinnelsesmerking av ferskt storfekjøtt m.v.
- Spesifisert risikomateriale med hensyn til overførbare spongiforme encefalopater (SRM)
- Midlertidig forbud mot bruk av foredlede animalske proteiner i fôr til produksjonsdyr

I Norge førte tiltakene til at verdien av slakteavfall har endret seg fra positiv til negativ (differanse på rundt 1 kr per kg for slakteriene), samt at det knytter seg ekstrakostnader til det avfallet som er blitt definert som SRM. Virkningen av det midlertidige forbudet er analysert av Forsell et al. (2001). Kostnadene knyttet til forbudet mot animalske proteiner i fôr til produksjonsdyr kan ventes å ha en størrelsesnøytral virkning, mens SRM-forskriften potensielt har en smådriftsdiskriminerende virkning.

Da tilsvarende forskrifter og tiltak er satt i verk i Sverige, er det ingen grunn til å vente at det økonomiske utslaget vil være svært forskjellig fra hva det er i Norge, for et produksjonsanlegg av samme størrelse i begge land. Det er mulig at det vil bli innført testing av alle storfe over 30 måneder fra 1.juli 2001. Det vil føre til betydelige ekstrakostnader i de land som eventuelt innfører dette.

Salmonellaprogram

De norske kontrolltiltakene mot salmonella hører til et norsk-svensk-finsk tiltaksprogram, og det burde derfor ikke være noen forskjeller av betydning mellom Norge og Sverige. Aktuelle forskrifter er (SNT 2001):

- Overvåkning og forebygging av salmonella i egg til konsum
- Overvåkning og kontroll med forekomst av salmonella hos levende dyr
- Overvåkning og kontroll med forekomst av salmonella i ferskt kjøtt og ferskt fjørfekjøtt

3.7.4 Merking/identifikasjon av næringsmidler

I Norge og Sverige gjelder diverse EU-baserte forskrifter for merking av næringsmidler og deklarasjon av næringsinnhold. I følge SNT blir disse forskriftene implementert i Norge med kun små justeringer for norske forhold.

3.7.5 Emballasjeavgift

Denne avgiften er ikke hjemlet i noen forskrift, men basert på en avtale mellom bransjen og forurensingsmyndighetene (Materialretur 2001). Avtalen skal sikre gjenvinning av materialer brukt til emballasje. «Avgiften» betales inn til selskaper Materialretur AS basert på emballasjevolum. Satsene varierer fra 0 øre til 170 øre per kg (plast).

I Sverige finnes det en forskrift om produsentansvar for emballasje (1997:185), som gjelder for produsenter av emballasje og alle som selger produkter i emballasje. Produsenter har blant annet ansvar for at emballasjen skal kunne gjenvinnes, og for å utvikle returordninger.

3.8 Kjøttkontrollavgift

Kjøttkontrollavgiften blir fastsatt ut fra årsplaner for slakting som hvert slakteri er pliktig å levere (SNT 2001). På bakgrunn av årsplanen vedtar SNT en tilsyns- og kontrollplan. Avgiften bergnes ut fra antall dagsverk i denne planen, samt en fastsatt dagsverksats.

Den svenske avgiften for «veterinära besiktningar och kontroller vid slakterier...» tilsvarer den norske kjøttkontrollavgiften, men administreres på en annen måte (SLV 2001). Avgiften beregnes ut fra en fastsatt sats i euro (€) per dyr som slaktes. Denne satsen varierer fra € 4,5 for voksne storfe, til € 0,01 for høns og kyllinger (med vekt under 2 kg). Det betales i tillegg € 1,35 per tonn slaktet kjøtt for kontroll av restsubstanser.

Prinsippet om at slakterier skal dekke de faktiske offentlige utgiftene ved tilsyn og kontroll ligger til grunn for både den norske og den svenske forskriften. Men avgiften beregnes på svært ulik måte. I Norge har slakteriene insentiver til å effektivisere kjøttkontrollen – slakteplaner kan legges opp for å minske utgiftene ved tilsyn og kontroll. I Sverige finnes ingen insentiver for å effektivisere kontrollen. Men det norske systemet rammer bedriften av ulik størrelse svært forskjellig, og kan være «smådriftsdiskriminerende». Kjøttbransjen (2000) angir at gjennomsnittlig avgift er 50 øre per kg, mens enkelte bedrifter betaler nærmere 3 kr per kg. I det svenske opplegget er det ikke noe strukturelt aspekt («strukturnøytral»). For tiden blir det norske systemet for kjøttkontrollavgift vurdert av en arbeidsgruppe nedsatt av SNT.

3.9 Næringsmiddelavgift

Avgiften skal dekke utgiftene ved virksomheten til Statens Næringsmiddeltilsyn (SNT 2001). Avgiften skal betales for alle næringsmidler unntatt vann, kjøtt og fisk. Avgiften beregnes som 0,9% av avgiftsgrunnlaget (verdi ekskludert mva).

Det finnes en tilsvarende avgift i Sverige - avgift for næringsmiddeltilsyn (SLV 2001). Men avgiften beregnes på en fundamentalt forskjellig måte fra hva den gjøres i Norge, og det er ikke unntak for kjøtt. Det betales en årlig tilsynsavgift basert på en klassifisering av hver bedrift i forhold til definerte avgiftsklasser.

I tillegg finnes det en egen forskrift om «ärenden om tillstånd eller godkännande», som skal dekke kostnader ved godkjenning eller tilsyn av laboratorier, nye tilsetningsstoffer, prosesskjemikalier etc (SLV 2001). Det kreves inn en avgift basert på timesats, eller basert på en fast sats for bestemte oppgaver (for eksempel godkjenning av en tilsetning som allerede er godkjent til bruk i et annet produkt).

4 Avsluttende kommentarer

Formålet med dette notatet har vært å utarbeide en oversikt over gjeldende avgifter og reguleringer som kan ha innvirkning på kostnadsnivået i omsetning og foredling i Norge og Sverige. Vi har forsøkt å sammenligne reguleringer og avgifter område for område i de to landene, men uten å kvantifisere virkninger på det totale kostnadsnivået.

Når det gjelder reguleringer og standarder i næringsmiddelindustrien er det ikke betydelige forskjeller på norsk og svensk lovgivning. Norske reguleringer er i mange tilfeller tilpasset EUs lovgivning, og der det ikke har vært direkte overensstemmelse med EUs rettsregler, har Norge ofte valgt å tilpasse sine regler.

Offentlige reguleringer kan klassifiseres i tre grupper, avhengig av hvordan de påvirker kostnadskurven: «Størrelsesnøytral regulering», «smådriftsdiskriminerende regulering» og «stordriftsdiskriminerende regulering», jmfør kapittel 2. Selv om reguleringene er like i de to landene, kan derfor det økonomiske utslaget være ulikt pga. forskjeller i matindustriens produksjonsstruktur (anleggsstørrelse). Innen næringsmiddelreguleringen er mange krav antakelig mer kostbart å oppfylle for små produksjonsanlegg (regnet per produsert enhet). Norske produksjonsanlegg har jamt over mindre produksjonskapasitet. Det kan da forventes høyere enhetskostnader i Norge grunnet reguleringer av denne type.

Det er forskjeller i avgifter, først og fremst i nivået, og i tilskuddsordninger mellom Norge og Sverige. Forskjellene er ofte en refleksjon av ulik landbrukspolitikk i de to land. Det finnes flere særnorske tilskudd som søker å støtte opp om landbruket og næringsmiddelindustrien i distriktene, og om smådrift, slik som transporttilskuddene, omstillingsstøtte og verdiskapingsprogrammet. Sverige har generelt færre støtteordninger, og de som finnes er rettet mot markedsføring, investering og produktutvikling.

Både Norge og Sverige har kjøttkontrollavgift og næringsmiddelavgift, men avgiftene er utformet til dels svært forskjellig, og nivået på avgiftene er også ulikt. Trolig er nivået høyere i Norge, men det er ikke foretatt kvantitative beregninger av dette i notatet. De store «generelle avgiftene» som merverdi- og arbeidsgiveravgift er i prinsippet utformet likt i de to landene, men nivået er forskjellig. Arbeidsgiveravgiften i Sverige er langt høyere enn den norske (32,82% mot maksimalt 14,1%), men den bør sees i sammenheng med det øvrige skattesystem og det sosiale trykkesystem. Den norske avgiften er videre gradert etter geografiske områder. Det er også forskjeller i sykelønnsordningen

i de to landene. Investeringsavgiften, som etter planen skal utgå fra og med 1. april 2002, er særnorsk. Merverdiavgiften for mat er for tiden høyere i Norge, men fra 1. juli 2001 vil dette forandres. Det er til dels store forskjeller i avgifter på mineralske oljer og motorkjøretøy, som stort sett er høyere i Norge.

Markedsordningen for melk er ikke analysert. Denne ordningen, som blant annet inkluderer prisutjevning, har ikke noe motstykke i Sverige, og kan medføre økonomiske forskjeller mellom meierisektorene i de to landene.

5 Behov for videre utredning (fase 2)

Oversikten over avgifter og reguleringer i Norge og Sverige har identifisert flere mulige kilder til kostnadsforskjeller mellom næringsmiddelindustrien i de to landene, og i enkelte tilfeller er det antydning i hvilken retning forskjellene trolig trekker kostnadsnivået. Dette er grunnlaget for å analysere nærmere og kvantifisere kostnadsnivået i næringsmiddelindustrien i de to landene i en eventuell fase 2 av prosjektet.

Det vil knytte seg spesielt store utfordringer til å kvantifisere økonomiske virkninger av reguleringer. Av flere årsaker er det ikke «helt rett fram» å tallfeste kostnader forårsaket av reguleringer. Det varierer hvor mye hver enkelt bedrift må gjøre for å tilfredsstille nye krav. Det økonomiske utslaget kan være ulikt pga. forskjeller i anleggsstørrelse mellom Norge og Sverige. Å få innsikt i kostnader ved å tilfredsstille nye krav for anlegg av ulik størrelse, kan være viktig i forbindelse med strukturspørsmål i matindustrien.

Det kan beregnes et samlet kostnadsomfang for matindustrien av betydningsfulle avgifter og reguleringer. Fordi produksjonen er større i Sverige enn i Norge, er det mest relevant å beregne per vektighet produkt. For eksempel kan kjøttkontrollavgift og næringsmiddelavgift regnes om til en kostnad per kg produkt, arbeidsgiveravgift, feriepenger, sykelønn m.m. til kostnad per timeverk, og videre til kostnad per kg produkt.

Det kan bli et spørsmål om hvordan en skal regne på foredlede produkter. En mulighet er å starte med representative produkter på engrosnivå, og så følge disse gjennom verdikjeden videre fram til forbruker. En annen kan være å ta utgangspunkt i forbrukerprodukt og regne bakstrøms i verdikjeden, men det kan også finnes andre alternativer. Å fordele faste kostnader på en noenlunde fornuftig måte mellom produkter er ofte problematisk og kan kreve innsyn i interne forhold i de enkelte bedrifter.

Forbrukerproduktene er ikke alltid de samme i Norge og Sverige. En tilnærming som kan unngå dette problemet, er å ta utgangspunkt i eksempelvarer som finnes i begge land.

Litteratur

- Aftenposten 2001. Vev: www.aftenposten.no/nyheter/okonomi/d209482.htm, lastet ned 11.05.2001.
- Arbeidstilsynet 2001. Vev: <http://www.arbeidstilsynet.no/miinfo/feriekr.html>, lastet ned 08.05.2001.
- Borgen, S.O., M. Svennerud & M. Vengnes, 2001. *Konkurranseskraft i norsk RÅK-industri*. NILF-rapport 2001-4. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Finansdepartementet 2001. Vev: http://www.finans.dep.no/5/avgifter/mva_invs_avg/index.html, lastet ned 08.05.2001.
- Forsell L., S. Kallbekken, J. Løyland & N.K. Nersten, 2001. *Kostnader ved tiltak relatert til kugalskap (BSE)*. Notat Nr. 2001-1. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- HSH (Handels- og Servicenæringenes Hovedorganisasjon) 2001. Vev: www.hsh-org.no, lastet ned 26.04.2001.
- Kjøttbransjen 2000. Vev: www.klf-ks.no/kjottbransjen/0006side14.htm, lastet ned 06.05.2001.
- Lovdata 2001. www.lovdata.no
- Matforsk 2001. *Regnskap 1999 – kommentarer*. Vev: www.matforsk.no/web/wfakta.nsf/752a7b9c4030dbb8c1256681002eb8df/e022125d43f425fcc12568a2003d090c?OpenDocument, lastet ned 11.05.2001.
- Rättsnätet 2001. www.notisum.se
- SJV (Statens jordbruksverk) 2001. www.sjv.se
- Skatteetaten 2001. Vev: http://www.skatteetaten.no/naeringsliv/satser_mv/satser_for_-2001/#14974, lastet ned 09.05.2001.
- SLV (Statens Livsmedelsverk) 2001. Vev: www.slv.se
- SND (Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond) 2001. Vev: www.snd.no
- SNT (Statens Næringsmiddeltilsyn) 2001. Vev: www.snt.no
- Stortinget 2000. <http://www.stortinget.no/budved/2001/vedtak.html>
- Trygdeetaten 2001. Vev: <http://www.trygdeetaten.no/regler/sykepenger.html>, lastet ned 08.05.2001.

Vedlegg1: Sentrale forskrifter i Norge og i Sverige

Kun de forskrifter som er relevante i forhold til prosjektet er tatt med her. Forskrifter som angår primærproduksjonen (som hold av verpehøner i bur), omsetning og markedsregulering (prisetjevningsordningen for melk, og omsetningsavgift), eller eksport og import, er ikke tatt med.

Norge: Forskrifter

28.03.2001#315	Opprinnelsesmerking av ferskt storfekjøtt m.v.
27.01.2000#65	Kontrolltiltak for restmengder av visse stoffer i animalske næringsmidler, produksjonsdyr og fisk for å sikre helsemessig trygge næringsmidler
30.06.2000#702	Tilskudd i form av prisnedskrivning til industrielt bearbejdede jordbruksvarer
20.11.2000#1163	Spesifisert risikomateriale med hensyn til overførbare spongiforme encefalopatier (SRM)
22.12.2000#1416	Midlertidig forbud mot foredlede animalske proteiner i fôr til produksjonsdyr
08.02.1999#201	Transport av levende dyr
05.11.1999#1148	Transport og behandling av animalsk avfall, og anlegg som behandler animalsk avfall
22.12.1999#1544	Særskilte vilkår for håndtering og merking m.v. av egg
08.01.1998#16	Frakttilskudd på slakt
26.11.1998#1092	Frakttilskudd for egg og krav til godkjenning av eggpakkerier
26.11.1998#1093	Husdyrgjødsel
21.12.1998#1429	Avgift til dekning av utgifter ved tilsyn og kjøttkontroll
21.12.1998#1430	Omstillingsstøtte til slakterier
23.12.1998#1470	Krav til kvernet kjøtt og tilberedt kjøtt og hygiene ved produksjon m.v.
12.11.1997#1239	Næringsmiddelhygiene
09.05.1996#489	Overvåkning og forebygging av salmonella i egg til konsum
10.10.1996#997	Maksimumsgrenser for restmengder av veterinærpreparater i næringsmidler av animalsk opprinnelse
31.01.1995#107	Overvåkning og kontroll med forekomst av salmonella hos levende dyr
21.03.1995#265	Hygiene og kontroll m.v. ved produksjon og frambud av ferskt fjørfekjøtt
06.04.1995#353	Hygiene ved produksjon og frambud m.v. av kjøttprodukter og enkelte andre produkter av animalsk opprinnelse
10.04.1995#368	Overvåkning og kontroll med forekomst av salmonella i ferskt kjøtt og ferskt fjørfekjøtt
30.06.1995#636	Produksjon og frambud av rå melk, varmebehandlet melk og melkebaserte produkter
28.08.1995#775	Dyrevern i slakterier
18.02.1994#137	Hygiene og kontroll m.v. i slakterier, nedskjæringsvirksomheter og kjøle- og fryselager for ferskt kjøtt
25.04.1994#320	Kjøttkontroll og frambud m.v. av ferskt kjøtt
30.06.1994#829	Forurensende stoffer i næringsmidler

18.08.1994#833	Produksjon m.v. av eggprodukter
15.12.1994#1187	Internkontroll for å oppfylle næringsmiddelavgivningen
20.12.1993#1375	Kaseiner og kaseinater
20.12.1993#1376	Konservert helt eller delvis dehydrert melk
21.12.1993#1378	Tilsetningsstoffer til næringsmidler
21.12.1993#1379	Aromaer m.v. til næringsmidler
21.12.1993#1380	Ekstraksjonsmidler til fremstilling av næringsmidler
21.12.1993#1381	Materialer og gjenstander i kontakt med næringsmidler
21.12.1993#1383	Øvre grense for erukasyre i olje og fett m.v.
21.12.1993#1384	Identifikasjonsmerking av næringsmiddelpartier
21.12.1993#1385	Merking m.v. av næringsmidler
21.12.1993#1386	Deklarasjon av næringsinnhold
21.12.1993#1388	Rester av plantevernmidler m.v. i næringsmidler
07.07.1989#544	Forskningsavgift
27.11.1992#875	Næringsmiddelavgift
18.02.1983#150	Kjøttråvarer og kjøttprodukter
18.02.1983#151	Produkter framstilt av blandinger av findelte animalske råvarer eller blandinger av findelte animalske og vegetabiliske råvarer
08.07.1983#1252	Produksjon og frambud m.v. av næringsmidler
14.07.1978#9629	Offentlig kjøttkontroll
17.10.1974#1	Slakteri- og kjøttbearbeidingsmaskiner m.v.
16.11.1962#9581	Tilvirkning, merking og omsetning av smør og smørfett
24.08.1956#9632	Tilvirkning, merking og omsetning av ost
17.07.1953#9637	Melk og fløte m.v.
19.05.1994#362	Spesialavfall

Sverige: Föreskrifter (föreskrift och allmänna råd) og förordningar

1972:23	Ost, margarinost och mesvara
1983:2	Berikningsmedel i livsmedel
1984:7	Mjölk mm
1986:13	Köttvaror
1988:539	Djurskyddsförordning
1989:1110	Avgift för livsmedelstillsyn mm
1991:12	Avgifter i ärenden om tillstånd eller godkännande
1993:15	Erukasyra i oljor och fetter
1993:17	Extraktionsmedel vid framställning av livsmedel och livsmedelsingredienser
1993:18	Material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel
1993:19	Märkning och presentation av livsmedel
1993:20	Identifikasjonsmärkning av livsmedelspartier
1993:21	Näringsväredeklaration
1993:27	Mjölkpulver och kondenserad mjölk
1993:28	Kaseiner och kaseinater
1993:34	Aromer
1993:36	Vissa främmande ämnen i livsmedel
1994:5	Äggprodukter
1994:10	Köttprodukter med mer
1994:11	Slakt m.m. av fjäderfä
1994:13	Hantering av mjölk och mjölkbaserade produkter
1995:14	Märkning av vissa livsmeel
1996:5	Hantering av livsmedel

1996:6	Livsmedels-lokaler
1996:17	Malet kött och köttberedningar
1996:36	Personalhygien
1997:38	Utlämnande av animaliskt avfall
1997:185	Producentansvar för förpackningar
1998:8	Provtagning för kontroll av vissa ämnen och restsubstanser i djur och produkter från djur
1998:10	Provtagning, undersökning av prov mm vid tilsyn enligt livsmedelslagen
1998:13	Hönsägg
1998:30	Avgifter för veterinära besiktningar och kontroller vid slakterier, styckningsanläggningar samt kyl- och fryshus
1998:31	Bekämpningsmedelsrester i livsmedel
1999:22	Livsmedelstillsatser
2000:32	Ursprungsmärkning av svenskt nötkött
2000:35	Hantering av specifierat riskmaterial
2001:5	Bekämpningsmedelsrester i livsmedel