

Utredning av støtte til produsenteide pakkerier i grøntsektoren

Rapport nr. 25/3-7
12.03.2025



Landbruksdirektoratet
Eanandoallodirektor tta



Rapport:	Utredning av støtte til produsenteide pakkerier i grøntsektoren
Avdeling:	Avdeling landbruksproduksjon
Dato:	12.03.2025
Ansvarlig:	Landbruksdirektoratet
Rapport-nr.:	25/3-7
Forsidebilde:	Landbruksdirektoratet

Forord

Landbruksdirektoratet er gitt i oppdrag å utrede et tilskudd som støtter opp om produsenteide lagre, pakkerier og terminaler for grøntsektoren, herunder også bær innen 15. februar 2025. I rapporten blir bakgrunnen for oppdraget beskrevet, og vi setter enkelte avgrensninger. Vi gir en kort beskrivelse av grøntsektoren og pakkeriene, og vurderer hvilke rammer regelverket for statsstøtte og konkurranseloven setter for en eventuell ny tilskuddsordning. Vi ser på hvordan et vilkår om produsenteide pakkerier kan forvaltes. Videre skisserer vi hvordan en ny tilskuddsordning kan utformes, og ser på fordeler og ulemper med denne type ordning. Til slutt omtaler vi mulige alternative tiltak.

Vi takker referansegruppa for gode diskusjoner og verdifull kunnskapsdeling.

Innhold

Forord	2
Innhold	3
Sammendrag	4
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn og mandat	5
1.2 Forståelse av mandat og avgrensinger	5
1.3 Organisering av arbeidet	6
1.4 Utredningen fra 2014	7
1.5 Begrepsavklaringer	8
2 Grøntsektoren i Norge	10
2.1 Tollvernet	10
2.2 Overordnet verdikjede	10
2.3 Varestrømmene i grøntsektoren	11
2.4 Pakkeriene i grøntsektoren	13
2.5 Volumtall	15
3 Produsenteide pakkerier	18
3.1 Eierforholdene hos pakkeriene	18
3.2 Forslag til krav om produsenteid	20
3.3 Landbruksdirektoratets anbefaling om produsenteid	22
4 Et nytt tilskudd til pakkeriene i grøntsektoren	23
4.1 Regelverket om offentlig støtte	23
4.2 Utfordringer i regelverket for en ny ordning	24
4.3 Beskrivelse av en ny ordning	26
4.4 Økonomiske og administrative konsekvenser	28
4.5 Vurderinger av effekter og behov	29
5 Landbruksdirektoratets anbefaling om ny tilskuddsordning	32

Sammendrag

Produksjon, verdikjeder og varestrømmer

Kartleggingen av produksjonen av grønnsaker, poteter og bær, viser store variasjoner i prosessene knyttet til sortering, pakking, lagring, transport og omsetning. Vi har kartlagt verdikjeder og varestrømmer, og omtalt den sterke vertikale integrasjonen i grøntsektoren der enkelte aktører har kontroll over flere av leddene i verdikjedene.

Pakkeriene og volum

Vi har kartlagt 49 pakkerier innenfor sektoren grønnsaker, poteter og bær. Videre har vi innhentet data som viser volumtall i konsummarkedet og hos pakkeriene for de ulike produktgruppene. Volumdataene viser at bær, salater, veksthusgrønnsaker og mange av sommergrønnsakene, blir pakket på produksjonsstedet og ikke på pakkeriene. I tillegg har vi innhentet data over hvor mange produsenter som leverer til de ulike pakkeriene.

Tilskudd til produsenteide pakkerier

Et tilskudd til produsenteide pakkerier vil styrke det økonomiske handlingsrommet til pakkeriene. Tilskuddet kan bidra til å opprettholde eierstruktur og desentraliserte pakkerier. Pakkerier som er produsenteid kan ha en større påvirkning utover i verdikjeden, men dette begrenses noe av produksjons- og leveranseavtalene med grossistene. Et vilkår om produsenteid vil kreve at forvaltningen kontrollerer eierstrukturene der pakkeriene er organisert som aksjeselskap eller samvirkeforetak. Dette vurderes som svært ressurskrevende. Tilgjengelige data viser at rundt 36 prosent av volumet for grønnsaker og poteter blir pakket hos produsenteide pakkerier. Et tilskudd til produsenteide pakkerier vil føre til at ellers like pakkerier får ulike rammevilkår fra det offentlige basert på eierskap.

Landbruksdirektoratet anbefaler ikke en tilskuddsordning til produsenteide pakkerier.

En ny tilskuddsordning med utgangspunkt i dagens regelverk for tilskudd til fellesanlegg for frukt

Vi har vurdert hvordan et tilskudd til fellesanlegg for frukt, grønnsaker, poteter og bær kan utformes, både med og uten et vilkår om produsenteid. Utfordringer ved regelverket er også omtalt. Videre har vi sett på mulige effekter ved innføringen av et nytt tilskudd, forvaltningsmessige konsekvenser og kartlagt behovet for et nytt tilskudd.

En ny tilskuddsordning vil ha som formål å legge til rette for et samarbeid mellom produsenter om lagring, sortering, pakking, transport og omsetning av grønnsaker, poteter og bær. Tilskudd til fellesanlegg for frukt er et driftstilskudd som legger seg på bunnlinja hos pakkeriene, og kan gå videre som utbytte til eierne av pakkeriene. Ordningens innretning gjør det vanskelig for forvaltningen å kartlegge om målsettingen med ordningen blir oppnådd. I tillegg vil det foreslåtte beregningsgrunnlaget for tilskudd være omsatt vare til konsummarkedet, dette åpner for tilskuddsutbetaling til varer som kun er transportert via pakkeriene.

Landbruksdirektoratet anbefaler ikke at det blir innført en ny tilskuddsordning med utgangspunkt i dagens regelverk for tilskudd til fellesanlegg for frukt.

Pakkerienes investeringsbehov

Utredningen viser at pakkeriene i grøntsektoren har store investeringsbehov knyttet til innføring av ny teknologi, bedre lagerfasiliteter og nye miljøkrav. Et alternativt tiltak kan være et målrettet investeringstilskudd for pakkeriene, en slik løsning bør vurderes nærmere.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mandat

I Jordbruksoppgjøret 2024 bestilte partene en utredning av støtte til produsenteide pakkerier i grøntsektoren, jf. kapittel 7.6.3 i Prop 105 S (2023-2024). Oppdraget var:

«Landbruksdirektoratet skal utrede et tilskudd som støtter opp om produsenteide lagre, pakkerier og terminaler for grøntsektoren, herunder også bær, tilsvarende tilskuddet som i dag gis til fellesanlegg frukt».

Landbruksdirektoratet mottok den 30. oktober 2024 et mandat fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) som utdypet oppdraget:

Partene er enige om at utredningen av et mulig tilskudd til produsenteide pakkerier i grøntsektoren skal ta utgangspunkt i tilskudd til fellesanlegg for frukt. Formålet med tilskudd til fellesanlegg for frukt er å fremme samarbeid om sortering, pakking og omsetning for å sikre forbrukerne tilgang på norsk frukt. Tilskuddet kan kun gis til foretak som er registrert i Enhetsregisteret, disponerer et pakkeri og har et minimumsmottak av frukt, og er regulert gjennom Forskrift om tilskudd til fellesanlegg for frukt.

Utredningen skal:

- *Klargjøre hva som inngår i definisjonen av «produsenteide» pakkerier i grøntsektoren, og vurdere hvorvidt et krav om produsenteid er hensiktsmessig og hvordan det ev. kan håndheves.*
- *Vurdere behovet for et slikt tilskudd, og om det er andre mulige tiltak som kan oppnå den samme effekten.*
- *Vurdere positive og negative effekter av et tilskudd, herunder hvordan innføring av et slikt tilskudd kan påvirke volum, pris/lønnsomhet for produsent og næringsmiddelindustri, konkurranseforhold og markedsbalanse.*
- *Vurdere hvordan utformingen av et slikt tilskudd eventuelt bør være, samt forvaltbarhet og kontrollmuligheter.*
- *Vurdere økonomiske og administrative konsekvenser, herunder samfunnsøkonomiske vurderinger, av tilskuddet.*

1.2 Forståelse av mandat og avgrensinger

Oppdraget er å se på hvordan et tilskudd til produsenteide pakkerier i grøntsektoren kan utformes, med utgangspunkt i regelverket for tilskudd til fellesanlegg for frukt.

I mandatet står det grøntsektoren, herunder også bær. I tillegg til frukt, definerer vi dette som grønnsaker, poteter og bær.

Med utgangspunkt i regelverket for tilskudd til fellesanlegg for frukt, legger vi følgende til grunn:

- Formålet med en ny ordning er i utgangspunktet å fremme samarbeid om sortering, pakking og omsetning for å sikre forbrukerne tilgang på norske varer.
- Det er kun norskprodusert råvare som er tilskuddsberettiget.
- Det er kun varer som er omsatt til konsummarkedet som er med i grunnlaget for tilskudd, ikke produkter som går til industri eller avrens.

I mandatet står det at direktoratet skal utrede et tilskudd til produsenteide pakkerier. Et vilkår om produsenteid finnes ikke i dagens regelverk for tilskudd til fellesanlegg for frukt og denne utredningen vil derfor gjøre en vurdering av vilkåret produsenteid. Vi oppfatter at formålet med å gi tilskudd kun til

produsenteide pakkerier vil være å styrke produsentenes posisjon i verdikjeden og være et tiltak for å motvirke sentraliseringen av produksjon, videreforedling og logistikk på grøntområdet.

Vi har med unntak av ett spørreskjema basert utredningen på allerede tilgjengelig tallmateriale på grøntområdet.

1.3 Organisering av arbeidet

Landbruksdirektoratet opprettet en prosjektgruppe med ansvar for utredningen. Denne har bestått av Ann-Kathrin Billing (prosjektleder), Julie Stensønes og Ola Rygh. I tillegg har vi mottatt innspill og informasjon fra Leif Øie som er kontaktperson for frukt og fruktlagerinspektøren hos GrøntProdusentenes samarbeidsråd (GPS).

I november 2024 opprettet Landbruksdirektoratet en referansegruppe bestående av representanter fra avtalepartene og produsentene.

Tabell 1 Medlemmene av referansegruppa.

Organisasjon	Representant
Norges Bondelag	Kari Sigrun Lysne
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Thomas Harris
Nordgrønt SA	Morten Bilstad
Produsentforeningen 1909	Hans Albert Huseby
Gartnerhallen SA	Harald Blaaflat Mundal
Norges frukt- og grønnsaksgrossisters landsforening (NFGL)	Mariann Jørgensen
Norsk Gartnerforbund	Sidsel Bøckman
LMD (observatør)	Maria Finne Krekling

I løpet av prosjektperioden ble det avholdt tre møter med referansegruppa, samt én samtale med hver enkelt representant.

- I det første møtet skisserte vi oppdraget og representantene hadde hvert sitt innlegg der de svarte på forventinger og tanker om en ny tilskuddsordning.
- I det andre møtet utfordret vi representantene til å komme med innspill til konkrete problemstillinger vi skisserte i forkant av møtet.
- I det tredje møtet kunne representantene komme med innspill til et førsteutkast av rapporten.
- Til møtet med hver enkelt representant laget vi en del spørsmål i forkant. Møtene hadde litt ulikt innhold utfra hvem vi hadde møte med.

I siste møte ble det i tillegg avtalt at referansegruppa skulle få ett rapportutkast på e-post rett før direktoratet var klare for oversendelse. Dette ville gi oss en siste mulighet til å rydde i eventuelle feil eller uklarheter i rapporten. Utkastet ble sendt over med en frist på kun 1,5 arbeidsdager. Vi mottok tilbakemelding fra to medlemmer, de øvrige ga tilbakemelding på at de gjerne ville kommet med kommentarer, men at tiden var for knapp til å komme med en grundig nok tilbakemelding.

I forbindelse med utredningen har Landbruksdirektoratet sendt ut ett spørreskjema til 49 pakkerier. Det ble stilt spørsmål om opplysninger knyttet til hvor mange produsenter som leverer grønnsaker, poteter og bær til pakkeriet over gitte volumkrav. Resultatene omtales under kap. 4.2.2. og spørsmålene fra undersøkelsen ligger som vedlegg 1.

1.4 Utredningen fra 2014

Etter Jordbruksoppgjøret i 2013 ble det satt sammen en partssammensatt arbeidsgruppe som skulle utrede tre nye tilskudd i grøntsektoren, jf. kap. 7.6.6. i Prop 164 S (2012-2013). Ett av tilskuddene som ble utredet var *Tilskudd til produsenteide grønnsaks- og potetpakkerier*. Rapporten «Vurdering av nye tilskudd til grøntsektoren» ble levert til Jordbruksoppgjøret i 2014.¹

I Jordbruksoppgjøret i 2014 valgte partene å ikke innføre tilskuddet, jf. kap. 7.7.6 i Prop 106 S (2013-2014):

Det er fordelaktig med større grønnsaks- og potetpakkerier framfor at hver enkelt produsent pakker sine produkter. Det oppnås ikke gjennom en innføring av driftsstøtte til etablerte pakkerier. En ordning med tilskudd til produsenteide pakkerier, eller til pakkerier med krav om produsentpåvirkning bryter også med prinsippet om tilskuddsmessig likebehandling av omsetningsledd.

I rapporten fra 2014 pekte arbeidsgruppen på muligheter og utfordringer ved tilskuddet:

- *Tilskudd til produsenteide pakkerier er ment å stimulere til forpliktende produsentsammenslutninger som kan bidra til kostnadsreduksjon, nyskaping og effektive løsninger. Større pakkeanlegg er mer robuste og fleksible. Det sikrer mulighet for innovasjon og utvikling i tråd med forbrukernes ønske om produktutvikling og lokale produkter. Samarbeid mellom flere produsenter om større anlegg vil kunne lette investeringsbehovet for den enkelte produsent.*
- *Innenfor grøntbransjen finnes det en rekke ulike pakkerier som varierer i eierform og selskapsstruktur, størrelse og grad av spesialisering. Arbeidsgruppen har ikke oversikt over hvor mange pakkerier som vil være tilskuddsberettiget ved et slikt tilskudd.*
- *Et tilskudd til produsenteide grønnsaks- og potetpakkerier kan utformes som det eksisterende tilskuddet for pakkerier i fruktbransjen. Fruktlagertilskuddet gis ved forpliktende samarbeid om lagring, sortering, pakking og omsetning av norskprodusert frukt. Det blir satt krav til et minimum antall produsenter som totalt må levere en minimums mengde til pakkeriet, for at pakkeriet skal kunne motta tilskuddet.*
- *Det er utfordrende å definere hva som menes med «produsenteid». Dersom tilskuddet kun gjelder for 100% produsenteide pakkerier, vil mange eksisterende pakkerier falle utenfor. Det vil være administrativt utfordrende å ha løpende kontroll med hvem som er bakenforliggende eiere i ulike selskapsformer som AS, DA og SA. Dersom tilskuddet innføres, må dette klargjøres ved å ta stilling til om det for eksempel holder at en viss prosentandel av eierne er produsenter, om andre enn produsenter kan være eiere, og så videre. Det er også nødvendig å definere hva det vil si å være produsent.*

Den partssammensatte arbeidsgruppen var delt i sitt syn på tilskuddet. Norges Bondelag og Norsk Bonde og Småbrukarlag sin anbefaling var:

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

¹ Statens Landbruksforvaltning (2014) [Vurdering av nye tilskudd i grøntsektoren](#)

fruktlagertilskuddet med krav om produsentpåvirkning. Dette kommer ikke som en erstatning for fortsatt satsing på etablerings- og investeringsstøtte.

Anbefalingen fra Landbruks- og matdepartementet:

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

1.5 Begrepsavklaringer

Nedenfor defineres begreper som blir brukt i rapporten:

Avrensordningen

Avrensordningen skal sikre avsetning av norskproduserte, utsorterte poteter i tilknytning til potetproduksjon, omsetning av poteter og potetforedling. Avrenset brukes som råstoff til produksjon av rektifisert potetsprit, potetmel og glykose. Produsenter av disse produktene kan søke om tilskudd til prisnedskrivning som utbetales basert på solgt volum av potetsprit og potetstivelse.

Bearbeidingsindustri/Ferskforedlingsindustri

Aktører som bruker poteter/potetråvarer, grønnsaker, frukt og bær i sin næringsmiddelproduksjon.

Konsummarkedet

Markedet hvor forbrukerne kjøper varer direkte. I grøntsektoren gjelder dette hovedsakelig frukt, grønnsaker, poteter og bær som omsettes til forbrukere gjennom dagligvarebutikker, gårdsutsalg, REKO-ringer og Bondens Marked.

Markedsregulering

Markedsregulering er ulike virkemidler som skal bidra til balanse mellom tilbud og etterspørsel etter jordbruksvarer, og at produsentene får stabil avsetning og stabile priser i tråd med jordbruksavtalen. I motsetning til de andre sektorene i jordbruket, har ikke grøntsektoren en markedsregulator. Produsentene, gjennom sine produsentforeninger, samarbeider om markedstilpasning og prisanbefalinger gjennom GrøntProdusentenes samarbeidsråd (GPS).

Målpris

Priser som jordbruket reelt sett skal kunne oppnå ut fra balanserte markedsforhold, det fastsatte importvernet og de mulighetene for markedsregulering som er til disposisjon. Målpriser er fastsatt i jordbruksavtalen og gjelder normalt for ett avtaleår, 1. juli–30. juni.

Vertikal integrasjon

Vertikal integrasjon er når en virksomhet har kontroll over et eller flere ledd i produksjonsprosessen. I grøntsektoren innebærer dette at dagligvarekjedene kontrollerer flere ledd av verdikjeden for grønnsaker, poteter og bær.

Matsvinn i primærleddet

Samlet matsvinn som skjer hos jordbruksforetak, pakkerier og industri.

Nettskjema

Nettskjema er et datafangstverktøy som tilbyr en rekke funksjoner for å samle inn, lagre og analysere data.

Verktøyet er utviklet av Universitetet i Oslo, og blir brukt i alt fra akademisk forskning til offentlig administrasjon og private organisasjoner.

2 Grøntsektoren i Norge

Dette kapittelet beskriver tollvernet, verdikjeder og varestrømmer, pakkeristrukturer og volumtall for grønnsaker, poteter og bær.

2.1 Tollvernet

Grøntsektoren har betydelig konkurranse fra import, og importprisene er i mange tilfeller retningsgivende for prisene i det norske markedet. Det er satt øvre grenser for tollavgiftssatser gjennom WTO-avtalen, som er det overordnede rammeverket for importvernet. Disse satsene, som ble forhandlet fram i 1994, ligger fast inntil medlemslandene i WTO eventuelt blir enige om nye forpliktelser. I tillegg har Norge framforhandlet en rekke handelsavtaler gjennom EFTA-samarbeidet eller bilateralt, hvorav den mest omfattende er med EU. I disse avtalene kan enkelte tollkonsesjoner gå lenger enn forpliktelsene i WTO.

Grunnlaget for de avtalte tollavgiftssatsene ble fastsatt ut fra prisforskjeller mellom markedet i Norge og det internasjonale markedet i perioden 1986 til 1988. Tollvernet reflekterer også sesongvariasjoner mellom de ulike kulturene ved at tollavgiftssatsene varierer med tilgangen til norsk vare gjennom året. Det er derfor fastsatt ulike tollnivåer innenfor ulike tidsperioder. For eksempel har tomater en tollavgiftssats på kr 12,21 per kilo fra 10. mai til 10. juli, kr 8,86 per kilo fra 11. juli til 14. oktober, kr 1,60 per kilo fra 15. oktober til 31. oktober, og tollfritt resten av året. De sesongbaserte bundne tollavgiftssatsene, inkludert lengden på tollperioden, er også en forpliktende del av landbruksavtalen i WTO.

WTO-avtalen gir Norge muligheten til å velge mellom tollavgiftssatser i kroner per kg eller annen angitt enhet, eller som en prosent av importverdien på varen. Norge anvender i hovedsak kronetoll, men står fritt til å anvende prosenttoll når det gir best beskyttelse. Hvilken type tollavgiftssats som anvendes fastsettes årlig i statsbudsjettet. For enkelte grønntprodukter har imidlertid Norge i flere av våre bilaterale handelsavtaler bundet oss til kun å anvende kronetollsats.

I 2024 vedtok Stortinget å legge om fra kronetoll til prosenttoll for hel isbergssalat, knollselleri, rødbeter, kålrot og potet. Formålet med omleggingen til prosenttoll er at markedet skal dekkes av norske varer så langt det lar seg gjøre. Dersom norske priser blir høyere enn fastsatt, vil det åpnes for import til «norske» priser for grønnsaker med målpris.² For andre grønnsaker kan det åpnes for import når det er tomt for norsk vare.

Mange grønntprodukter har utvidet sin sesong i forhold til tollperiodene som ble bundet i WTO i 1994. For eksempel har agurk og tomat i dag også vinterproduksjon. Dette er perioder med lav eller ingen tollavgiftssats. I tillegg er det flere grønnsaker som ikke er dekket av tollvernet i det hele tatt, for eksempel kan brokkoli importeres tollfritt hele året. Rapporten «Grøntsektoren mot 2035»³ peker på et svekket importvern som en barriere for vekst i den norske grønntsektoren: «Norske grønnt produkter står i en krevende konkurransesituasjon, der importvernets betydning gradvis svekkes. Bildet er ikke entydig, men norskandelen synker for flere kategorier.»

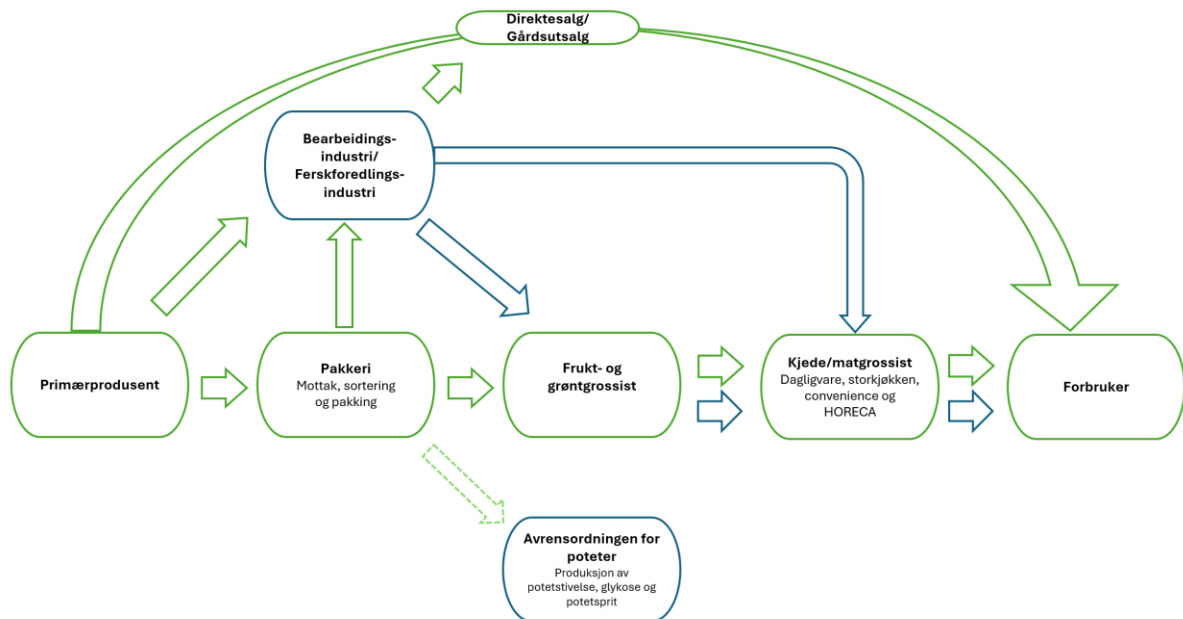
2.2 Overordnet verdikjede

Grøntsektoren omfatter mange produksjoner, som varierer betydelig når det gjelder produksjonsmetoder, holdbarhet, sesong og veksttid. Det er stor variasjon i prosesser knyttet til sortering, pakking, lagring, distribusjon mm. Videre er det regionale forskjeller i klima, gårdsstørrelse og pakkeristruktur. Produksjonen av grønnsaker og bær skjer både i veksthus og på friland, mens poteter har produksjonen på

² Landbruksdirektoratet (2024). [Prosenttoll på import av potet fra september](#).

³ Rapport fra rådgivende utvalg for innovasjon, vekst og økt norskandel i grønntsektoren (2020). [Grøntsektoren mot 2035- sammen for økt konkurransekraft, økt etterspørsel og mer norsk](#). Side 1.

friland. Figur 1 viser en overordnet verdikjede for grønnsaker, poteter og bær fra primærprodusent til forbruker.



Figur 1 Overordnet verdikjede for grønnsaker, poteter og bær.

Kilde: Landbruksdirektoratet

De grønne feltene i figuren illustrerer verdikjeden for varer som skal til konsummarkedet. Varene går fra primærprodusent til et pakkeri, før de sendes videre til frukt- og grøntgrossister. Herfra går varene videre til dagligvarekjedene, serveringssteder og lignende, der forbrukerne kjøper varene. Produsentene kan også selge varene sine direkte til forbrukerne via gårdsutsalg, REKO-ringer og Bondens Marked.

De blå feltene viser varer til industri og avrens. I industrien bearbeides eller foredles varene før de selges videre til grossistledd eller gårdsutsalg. Bearbeidede varer kan for eksempel være syltetøy, frysevarer og chips. Poteter som ikke har tilstrekkelig kvalitet til å selges til konsum eller industri, går til avrens, via avrensordningen.

2.3 Varestrømmene i grøntsektoren

De fleste grøntprodusentene som leverer varer til konsummarkedet er tilknyttet en produsentorganisasjon. Produsentorganisasjonene leverer til én eller flere kjeder eller matgrossister. Det er per i dag tre produsentorganisasjoner på grøntområdet. I rapporten «Grøntsektoren mot 2035» beskrives samarbeidet mellom grossistene og produsentene slik:

Det inngås i hovedsak årlige intensjonsavtaler mellom grossister og produsentorganisasjoner eller produsent. Produksjonsplanene gir produsenten en salgsmulighet, mens kjøper normalt har en kjøpsrett, men ikke en kjøpsplikt. Grossistene søker å omsette i henhold til produksjonsplanen. Ved mindre etterspørsel enn antatt, skal grossistene bestrebe seg på å kjøpe relativt like mye fra alle produsentene. Leveringen blir planlagt og skjer etter prognoser og produsentenes egen innmeldte leveringsevne uke for uke. Bransjen har stor omstillingsevne, og ved avlinger større

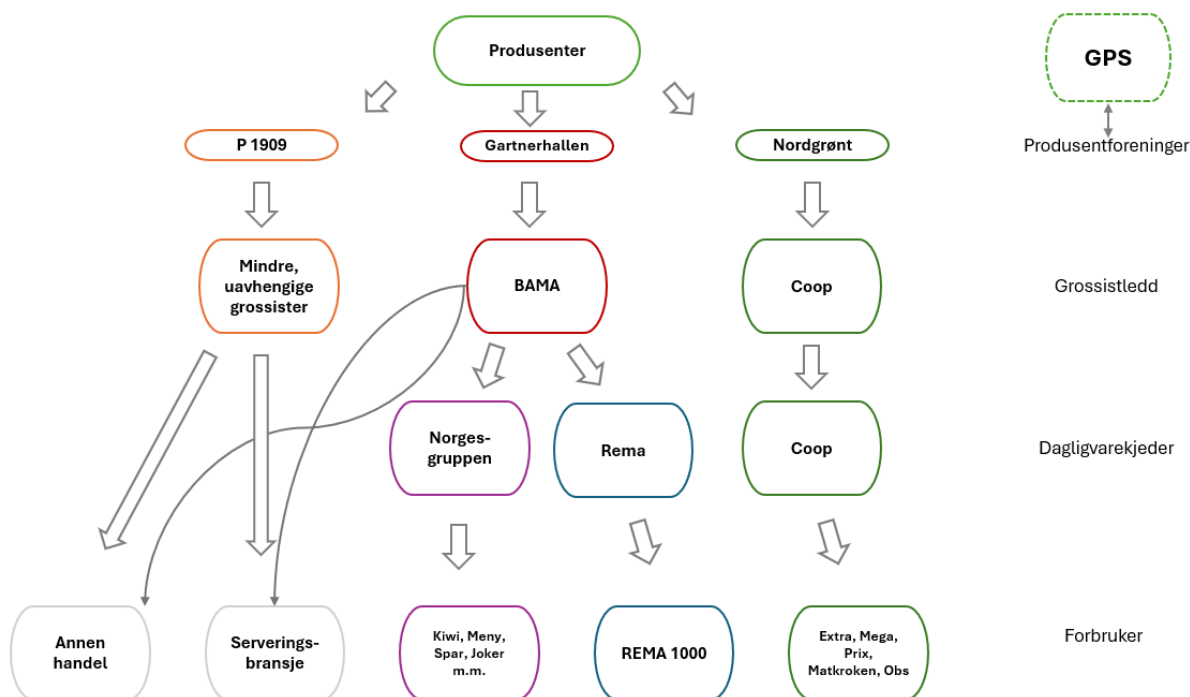
enn planlagt eller om behovet endrer seg, klarer ofte verdikjeden med god hjelp av GPS å regulere markedet.⁴

Grøntsektoren er i stor grad preget av vertikal integrasjon, som vil si at aktører ofte har kontroll over flere ledd i verdikjeden. I den samme rapporten gis det følgende beskrivelse av vertikal integrasjon:

Vertikal integrasjon gir aktørene i vertikalen gode muligheter for å påvirke produksjonen og oppnå kostnadsbesparelser. Frukt, og grønt, samt potet til konsum, er eksempler på varestrømmer som er preget av vertikal integrasjon. I disse markedene har de store paraplykjedene etablert egne varestrømmer fra primærprodusent til forbruker. På denne måten er primærprodusentene knyttet opp mot grossister som er delvis eid og kontrollert av dagligvarekjedene. Avtalene gir tilgang til markedet og styrer kvantum, kvalitet og leveringsbetingelser, men begrenser også produsentenes adgang til å levere til andre.⁵

Produsenter og pakkerier må i stor grad tilpasse seg diverse krav og ønsker fra grossister og dagligvarekjeder for å være konkurransedyktige. Dette kan for eksempel være krav om sorter eller en ny type emballasje for et produkt.

Varestrømmene i verdikjedene er illustrert i figur 2:



Figur 2 Overordnet bilde av de viktigste varestrømmene i grøntsektoren med de sentrale aktørene i konsummarkedet.

Kilde: Landbruksdirektoratet

⁴ Rapport fra rådgivende utvalg for innovasjon, vekst og økt norskandel i grøntsektoren (2020). [Grøntsektoren mot 2035- sammen for økt konkurransekraft, økt etterspørsel og mer norsk](#). Side 12.

⁵ Rapport fra rådgivende utvalg for innovasjon, vekst og økt norskandel i grøntsektoren (2020). [Grøntsektoren mot 2035- sammen for økt konkurransekraft, økt etterspørsel og mer norsk](#). Side 21.

Gartnerhallen er den største produsentorganisasjonen, og leverer om lag 65 prosent av produsert varevolum. Gartnerhallen er hovedleverandør til Bama, som kjøper om lag 95 prosent av sine norske produkter fra Gartnerhallen. Bama selger til to kjeder, Norgesgruppen og Rema.

Nordgrønt SA er en samarbeidsorganisasjon mellom Coop Norge SA og norske leverandører til Coop, mens Produsentforeningen 1909 leverer hovedsakelig til mindre, uavhengige grossister. Alternative varestrømmer kan forekomme om noen av grossistene opplever mangel på enkelte varer.

De tre produsentforeningene har sammen etablert GPS, der formålet er;

- å påvirke til produsentsamarbeid på tvers av grossisttilhørighet/industritilhørighet
- samarbeide om markedstilpasning og pris anbefalinger for norske poteter, grønnsaker frukt og bær
- å sikre produsentenes økonomi og bidra til mest mulig like konkurransevilkår i grønt markedet.

Det viktigste virkemiddelet GPS disponerer for å nå sine mål, er samhold mellom produsenter, slik at produsentenes felles interesser blir godt ivaretatt. Samarbeidet GPS representerer har gjennom egne forskrifter unntak fra konkurranselovens §§ 10 og 11. GPS har også spesifikke oppgaver innenfor rammen av jordbruksavtalen.⁶

2.4 Pakkeriene i grøntsektoren

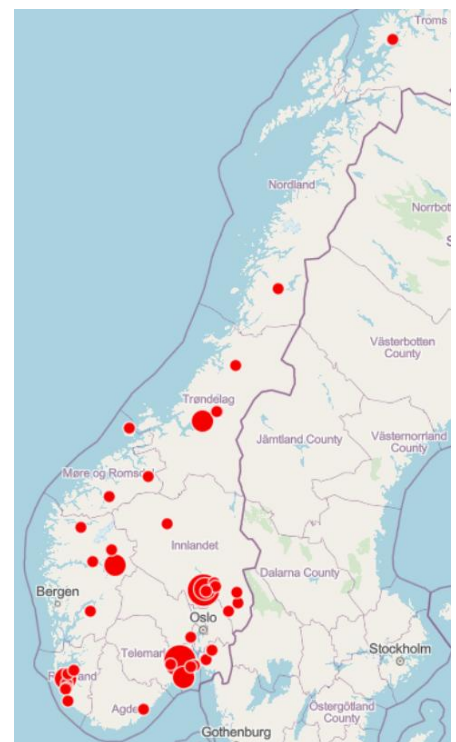
Et pakkeri sorterer, vasker, pakker og lagrer grønnsaker, poteter og bær. I tillegg tar pakkeriene seg ofte av en rekke administrative oppgaver. De har gjerne et felles bestillingssystem, printer fraktbrev, avtaler videre transport til grossister og bidrar til kunnskapsdeling og kompetanseheving for produsentene.

Tjenestene hos et pakkeri kan derfor være verdifulle også for foretak som pakker varene selv. Flere produsenter benytter pakkeriene kun i forbindelse med omsetning og transport.

Det finnes ingen offisielle oversikter over pakkeriene i grøntsektoren. Det tilgjengelige datamaterialet som best kan gi oss informasjon om pakkeriene er matsvinnrapporteringen til Landbruksdirektoratet. Alle foretak som er registrerte råvaremottakere, mottar årlig et skjema for utfylling. Her fyller foretakene selv ut om de er et pakkeri eller et industrimottak. I 2023 var svarprosenten på 83 prosent. Det kom inn svar fra 49 pakkerier.⁷

Informasjon om matsvinn hos jordbruksforetakene blir innhentet av SSB, via «Hagebruksundersøkelsen» og «Poteter og grovfôr avlinger». De fleste som pakker på egen gård eller eget gartneri rapporterer via denne rapporteringen, men det er ingen absolutte skillelinjer her, så enkelte av disse har levert skjema for pakkeri til Landbruksdirektoratet.

Figur 3 viser plasseringen av de 49 pakkeriene som har levert skjema om matsvinn til Landbruksdirektoratet.



Figur 3 Oversikt over pakkerienes plassering. Punktstørrelsen viser antall pakkerier per postnummer: små punkter = 1 pakkeri, større punkter = 2-3 pakkerier.

Kilde: Landbruksdirektoratet

⁶ GPS sine nettsider. [Om oss](#).

⁷ Landbruksdirektoratet, Matsvinn i jordbrukssektoren- kartlegging for 2023. [Rapport nr.52/2024](#).

2.4.1 Grønnsaker

Produsenter av veksthusgrønnsaker og salater på friland som blir solgt ferskt til konsummarkedet, har gjerne pakkelinjer for disse produktene på egen gård eller gartneri. Dette er varer med kort holdbarhet som skal raskt ut i butikk, og kvaliteten opprettholdes best om de kommer raskt i emballasje. For flere av sommergrønnsakene, for eksempel blomkål, gjelder det samme.

En del av de andre grønnsakene må vaskes før salg, og disse leveres gjerne til pakkeriene som har spesialutstyr for dette. Noen grønnsaker egner seg for lagring, som f.eks. gulrot og løk som lagres i store høstekasser eller i hauger. Senere blir de pakket på gården eller sendt videre til et pakkeri.

Ofte er det produksjonsvolum og type grønnsaker som påvirker om gårdene har investert i eget pakkeutstyr eller ikke. Gårdens investeringer i kjølelager vil også ha betydning for om varene blir sendt til et pakkeri. Rask nedkjøling er avgjørende for å bevare kvalitet best mulig etter høsting og for å unngå sykdom.

2.4.2 Poteter

Poteter høstes i store høstekasser, og det meste av lagringspotetene blir lagret på egen gård. I løpet av lagringssesongen leverer bøndene poteter til pakkeriene etter hvert som pakkeriene melder om behov. En stor andel av potetene leveres fra produsent til pakkeri, der de blir vasket, sortert og pakket i emballasje. De potetene som ikke holder gitte kvalitetskrav, går til avrens. Enkelte av de store produsentene pakker på egen gård, dette gjelder også produsenter som leverer direkte til butikk, har gårdsutsalg eller deltar i REKO-ringer eller Bondens Marked.

2.4.3 Bær

Jordbær er den største bærproduksjonen, med bringebær som nummer to. Store deler av produksjonen blir høstet fra slutten av mai til midten av august på friland. En økende andel bær blir produsert under tak i tunneler. Alle bærene blir plukket direkte i kurver. Enkelte store produsenter har eget kjølelager og bærene blir hentet med lastebil og kjørt direkte til frukt- og grøntgrossist eller matgrossist. Mindre produsenter har ingen egen kjølekapasitet og de transporterer kurvene med bær til kjølelagring hos pakkeriene. Der blir de pakket på paller og transportert videre til frukt- og grøntgrossister.

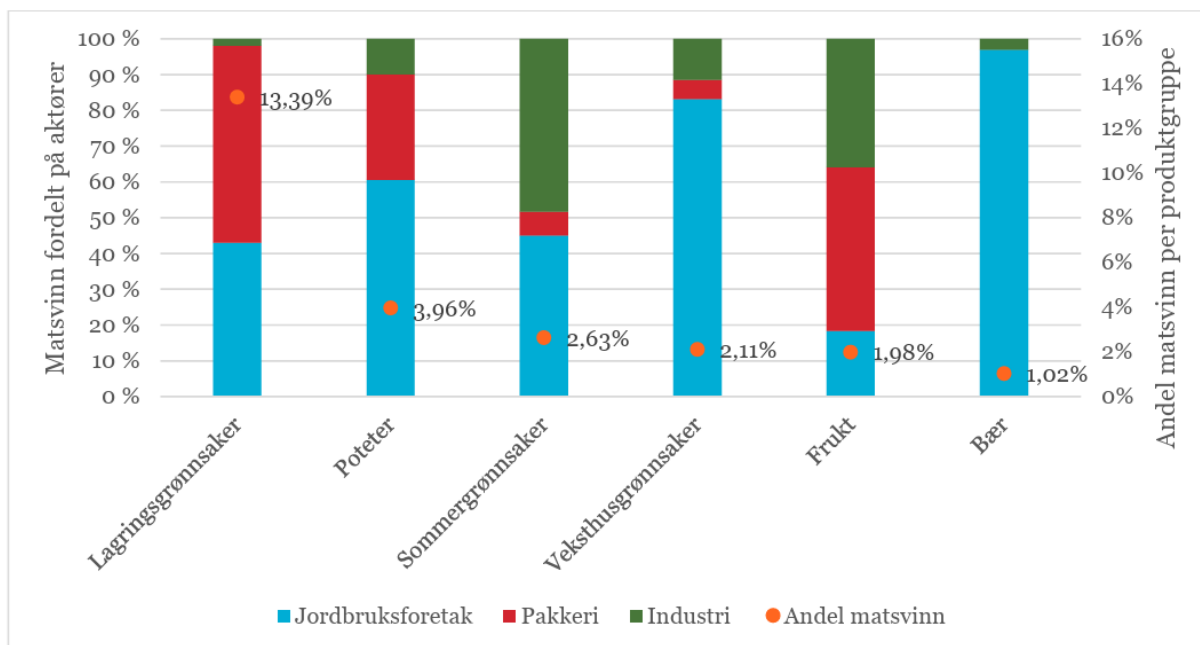
Pakkeriene har derfor ingen rolle i sortering og pakking av bær til konsum. For mindre produsenter fungerer pakkeriet som en samlestasjon, for å sikre kjøling og effektiv transport videre.

2.4.4 Matsvinn hos pakkeriene

Landbruksdirektoratet utgir årlig rapporter om matsvinn i jordbrukssektoren, der matsvinnet blir kartlagt hos jordbruksforetak, pakkerier og industrimottak. Data fra jordbruksforetakene blir innhentet av SSB, mens det er Landbruksdirektoratet som innhenter øvrige data. Undersøkelsen for pakkerier og industrimottak er sendt til alle relevante foretak vi har informasjon om at håndterer råvarer. Svarprosenten i 2023 var på 83 prosent.

Under viser vi en figur fra «Matsvinn i jordbrukssektoren- kartlegging for 2023». ⁸ Figuren viser hvor stor andel av svinnet hos ulike produktgrupper som skjer på pakkeriene. Det er lite svinnet hos pakkeriene for sommergrønnsaker, veksthusgrønnsaker og spesielt bær. Hovedårsaken til dette er at disse varene i liten grad håndteres på pakkeriene, men pakkes direkte ved høsting.

⁸ Landbruksdirektoratet (2024) [Matsvinn i jordbrukssektoren](#)- kartlegging for 2023. Rapport nr. 52/2024- side 33.



Figur 4. Matsvinn i grøntsektorens primærledd i 2023, prosentvis fordelt på aktørledd (venstre akse) og i prosent av tilført mengde (høyre akse)

Kilde: SSB og Landbruksdirektoratet.

Rapporteringen på matsvinn viser videre at 42 prosent av matsvinnet i primærleddet skjer hos pakkeriene.

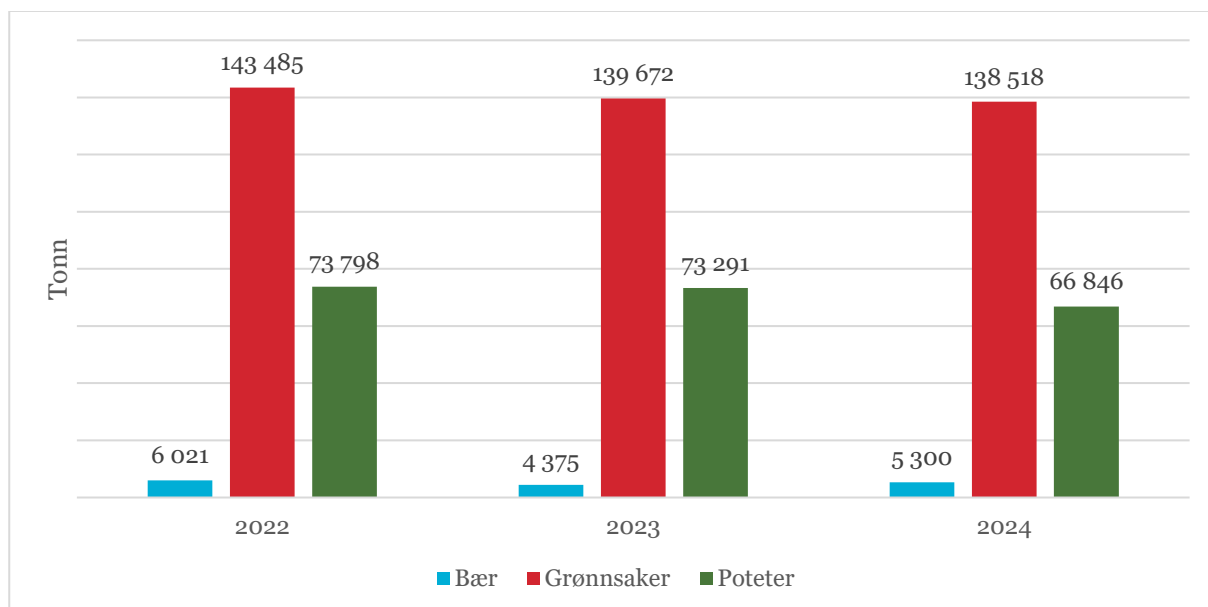
2.5 Volumtall

For å gi en oversikt over volumtall på grøntområdet, er det hentet ut data over hvor mye grønnsaker, poteter og bær som blir omsatt i konsummarkedet, og hvilke volum pakkeriene mottar fratrasket matsvinnet. Det finnes ikke fullstendige tall på produksjonene i grøntsektoren, så tallmaterialet som presenteres viser derfor ikke det totale bildet.

Volum i konsummarkedet

Volumtallene som viser hva som er omsatt i konsummarkedet er basert på innrapporterte volum til Landbruksdirektoratet fra grossister som leverer til dagligvarehandel og storhusholdning. Disse volumtallene er også de som blir brukt i frukt- og grøntstatistikken til Opplysningskontoret for frukt og grønt (OFG).⁹ Figur 5 viser omsatt volum for grønnsaker, poteter og bær til konsummarkedet.

⁹ OFG (2024). [Frukt- og Grøntstatistikk 2023](#).



Figur 5 Norsk omsetning i tonn av grønnsaker, poteter og bær til konsummarkedet 2022-2024.

Kilde: Landbruksdirektoratet/GPS

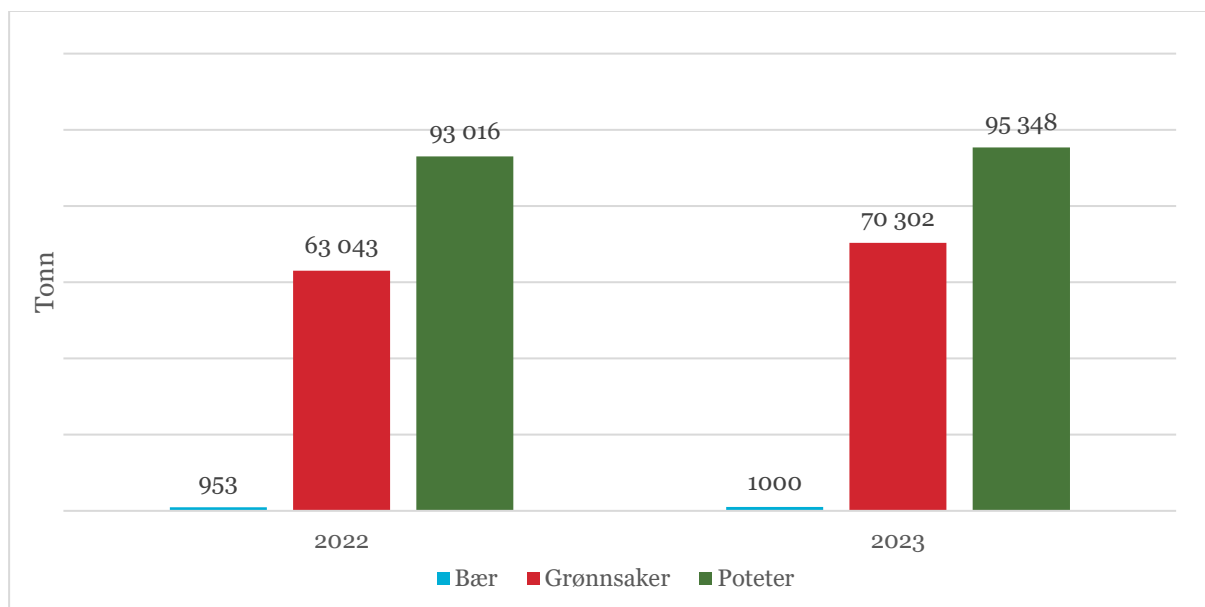
De grønne søylene viser mengde poteter omsatt til konsummarkedet siste tre år. Tallene for 2024 viser en nedgang i potetvolumet, hovedårsaken til dette var det dårlige været under «Hans». De røde søylene viser mengde grønnsaker omsatt til konsummarkedet og de blå søylene viser mengde bær omsatt til konsummarkedet, siste tre år. Produksjonsvolumet på grøntområdet påvirkes i stor grad av klimatiske forhold i de ulike vekstsesongene, dette kan gi til dels store utslag i statistikken.

Enkelte mindre grossister blir ikke fanget opp i disse tallene. I tillegg er omsetning utenom grossistledet via gårdsutsalg, REKO-ringer og Bondens Marked ikke inkludert. Volumtallene er justert noe opp for å ta høyde for at noe av omsetningen til dagligvare og direktesalg fra produsent til forbruker ikke blir rapportert.

Volum til pakkeriene

Tallmaterialet som viser mottatt volum minus matsvinn hos pakkeriene, er basert på innrapporterte volum til rapporten «Matsvinn i jordbrukssektoren – kartlegging for 2023».¹⁰ Rapporteringen mangler volumopplysninger fra de fleste gårdspakkerier og gartnerier. I tillegg vet vi at egenrapportering erfaringsmessig inneholder noe feil i datamaterialet. Rapporteringen kan også inneholde volum som går til industri, selv om det meste av disse volumene går direkte fra produsent til industriledet. Undersøkelsen er frivillig å besvare, og i 2023 ble det registrert rapportering fra 49 pakkerier. Figur 6 viser mengde norsk vare mottatt hos pakkeriene, fratrasket rapportert svinn.

¹⁰ Landbruksdirektoratet, Matsvinn i jordbrukssektoren- kartlegging for 2023. [Rapport nr.52/2024](#).



Figur 6 Mottatt norsk vare, minus svinn hos pakkeriene i 2022 og 2023.

Kilde: Landbruksdirektoratet- matsvinnundersøkelsen.

De grønne søylene viser volum hos pakkeriene for poteter. De innrapporterte mengdene omfatter all vare som ble levert fra produsent, uavhengig av kvalitet. For å levere til dagligvarekjedene må produktene oppfylle klasse 1-krav. Derfor utsorteres en del poteter som ikke oppfyller disse kvalitetskravene. Disse potetene går inn i avrensordningen eller selges til annen anvendelse. Tallene for potet er derfor høyere enn det som er registrert som omsatt til konsummarkedet. I tillegg vil de rapporterte tallene inneholde noen mindre mengder som har blitt endret fra konsum- til industrilevering.

De røde søylene viser volumtallene for grønnsaker, og de blå søylene viser volumtall for bær. Volumene av grønnsaker og bær ligger langt under hva som er solgt i konsummarkedet. Totalt er 71 302 tonn rapportert mottatt hos pakkeriene, sammenlignet med 143 818 tonn som er solgt i konsummarkedet.

I vedlegg 2 ligger en oversikt på produktnivå som viser differansene mellom hva som er solgt i konsummarkedet og hva som er mottatt hos pakkeriene. Oversikten viser at agurk, paprika, hodekål, brokkoli, kinakål og rødkål, går direkte til grossister og dagligvarekjedene, ikke via pakkeriene. Tomater, blomkål, purre, vårløk, rosenkål og jordbær går i liten grad via pakkeriene. I rapporteringsåret 2023 var det én stor produsent av isbergsalat som rapporterte som pakkeri, som ikke var med i undersøkelsen i 2022. Dette gjør at statistikken viser at pakkeriene i 2023 mottok 2000 tonn isbergsalat mot 0 i 2022. For bringebær er det rapportert om større mottatte mengder hos pakkeriene enn det som er omsatt til konsummarkedet. Vi antar at dette skyldes at bær til frys og annen industri utgjør en større andel av rapporteringen fra enkelte av pakkeriene.

3 Produsenteide pakkerier

I mandatet til utredningen blir vi bedt om å utrede et tilskudd til *produsenteide* pakkerier i grøntsektoren. Vi skal klargjøre hva som inngår i definisjonen av produsenteide pakkerier, og vurdere hvorvidt et krav om produsenteid er hensiktsmessig og hvordan det ev. kan håndheves.

I jordbrukets krav til Jordbruksoppgjøret i 2024 ble grunnlaget for innspillet om produsenteid omtalt:

*Landbrukspolitikken må bidra til å opprettholde en desentralisert produksjon og motvirke vertikal integrering. Tilskudd til fellesanlegg er en av få virkemiddel i jordbruksavtalen mot vertikal integrering. Produsenteide fellesanlegg, som lager, pakkerier og terminaler (HUBer), sikrer produsentenes eierskap til produktene lengst mulig ut i verdikjeden. At produsentene gjennom sitt eierskap til anleggene også har avgjørende innflytelse på struktur og lokalisering, bidrar også til å sikre en desentralisert produksjon.*¹¹

3.1 Eierforholdene hos pakkeriene

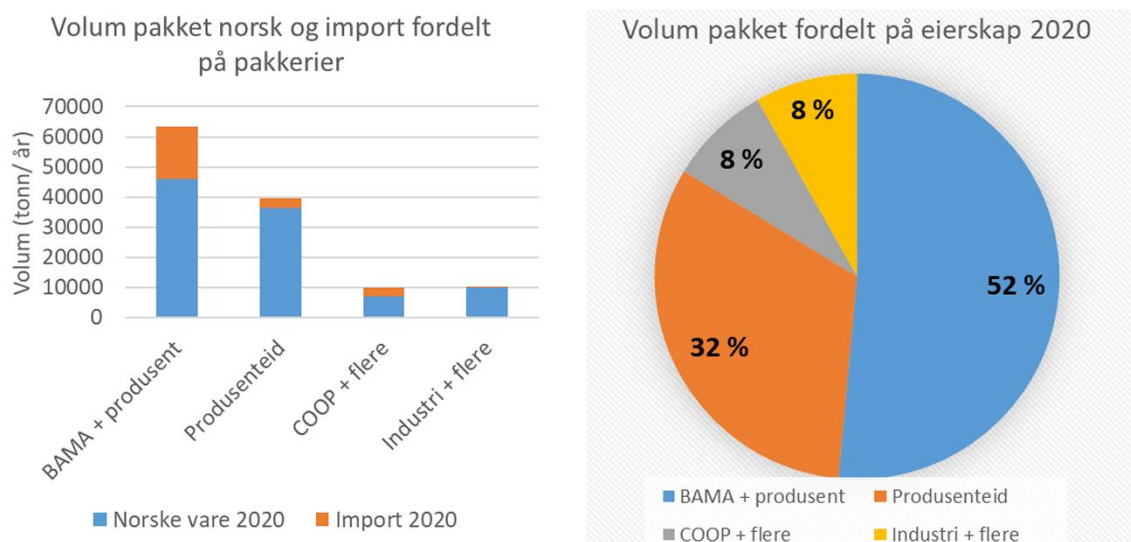
Landbruksdirektoratet har registrert 49 pakkerier i grøntsektoren, jf. kap. 2.4. I utredningsarbeidet har vi sett på eierstrukturene for disse pakkeriene på www.proff.no. Erfaringen fra dette arbeidet viser en stor variasjon i selskapsform og hvem som eier pakkeriene. Mange av pakkeriene har aksjeselskap inne på eiersiden, og en del av pakkeriene har mange aksjonærer. Flere produsenter med pakkerivirksomhet på gården har gått bort fra enkeltmannsforetak (ENK) og over til aksjeselskap (AS) for å minske personlig risiko. Eierskapsstrukturene er ofte svært komplekse, og det har derfor ikke vært mulig å samle dokumentasjon for å gi et fullstendig bilde av eierforholdene. Eierskap er enkelt å fastslå for foretak der gårdbruker er eneeier gjennom et (ENK) eller et (AS). For de fleste pakkeriene gjelder følgende:

- Pakkeriene kan ha flere titalls eiere. Det er ressurskrevende å kartlegge hvilke av disse som også er produsenter.
- Pakkeriene kan eies av ett eller flere AS, som igjen er eid av en rekke AS. Det er ressurskrevende å kartlegge om det er produsenter eller andre som står bak disse foretakene.
- Flere pakkerier har kommuner, videregående skoler og produsentforeninger inne på eiersiden.
- Flere pakkerier er eid av grossister som eier fra 100 prosent til noen få prosent av pakkeriet.
- Eierskap er ikke en fast fordeling, stadige endringer vil skje.

Med bakgrunn i en bestilling i Jordbruksavtalen 2020-2021, leverte Norsk Landbruksrådgivning (NLR) i samarbeid med SINTEF Ocean i 2021 en rapport om «Status og behov innen potet- og grønnsakslager». ¹² Der kartla de status og fremtidige behov for norske potet- og grønnsakslagre. Målet for undersøkelsen var å synliggjøre næringens behov for modernisering, innovasjon og lagringsteknologi, herunder de økonomiske aspektene ved overgang til miljøvennlige og mer effektive kuldesystem. Det ble gjennomført en pakkeriundersøkelse, der de fikk inn svar fra 29 pakkerier. Pakkeriene som svarte dekket rundt 58 prosent av norsk omsatt volum. Pakkeriene fikk blant annet spørsmålet «Hvem eier pakkeriet?», svarene fra dette er illustrert i figur 7 som er hentet fra NLR sin rapport. Undersøkelsen innhentet ingen opplysninger om hvor andel av selskapet som var eid av produsenter, hos de pakkeriene som svarte produsenteid.

¹¹ Jordbruksforhandlingene (2024). [Jordbrukets krav](#).

¹² Norsk Landbruksrådgivning (2021). [Status og behov innen potet- og grønnsakslager](#)



Figur 7 Pakket volum av norsk og importert volum fordelt på eierskap.

Kilde: Norsk Landbruksrådgivning (2021). [Status og behov innen potet- og grønnsakslager](#) side 36.

Figuren til venstre viser fordelingen av norsk og importert vare som er pakket på pakkeriene. Hos Bama + produsent blir et større volum av importert pakket enn hos de øvrige. Figuren til høyre viser hvordan pakket volum fordeler seg mellom pakkeriene utfra eierskap. De pakkeriene som definerte seg selv som produsenteid i rapporteringen, pakker 32 prosent av volumet. Dersom vi ser figurene i sammenheng, og justerer for pakking av kun norske råvarer, vil de produsenteide pakkeriene ha en andel av pakket volum som er noe høyere enn 32 prosent, anslagsvis rundt 36 prosent.

I rapporten fra NLR omtales utviklingen i pakkerisektoren:

Fram til 2000 var det fortsatt mange produsenter som pakket varer hjemme på gården. Det har vært en stor endring i pakkestruktur siden da, først til mindre fellespakkerier, hovedsakelig eid av produsentene og etter hvert i større pakkerier der varemottaker også har hatt økende grad av eierskap. Produsenteide pakkerier pakket 1/3 av volumet registrert i undersøkelsen i 2020. Antall eiere i de produsenteide pakkeriene varierer fra 1 til 60 produsenter.¹³

Kartleggingen over viser at det vil være krevende å sjekke hvem som eier flere av pakkeriene. Og utfra NLR sin rapport kan vi anta at rundt 36 prosent av volumet av poteter og grønnsaker som pakkes, blir pakket på et produsenteid pakkeri.

3.1.1 Konkurranselovens betydning for tilskuddet

Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (Konkurranseloven)¹⁴ skal fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelse av loven skal det tas særlig hensyn til samfunnets interesser.

Lovens § 3 gir adgang til følgende unntak:

¹³ Norsk Landbruksrådgivning (2021). [Status og behov innen potet- og grønnsakslager](#) side 36

¹⁴ Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger. [LOV-2004-03-05-12](#).

Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra hele eller deler av denne lov for bestemte markeder eller næringer. Kongen i statsråd skal ved forskrift fastsette de unntak fra §§ 10 og 11 som er nødvendige for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken.

Denne muligheten for unntak er fulgt opp med en egen forskrift fra Nærings- og fiskeridepartementet, *Forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske*.¹⁵ Forskriften gir landbruksmyndighetene adgang til å gi unntak fra konkurranselovens forbudsbestemmelser, §§ 10 og 11. Dette fører til at;

Konkurranseloven ikke kommer til anvendelse på avtaler, beslutninger, samordnet opptreden mellom, eller ensidige handlinger foretatt av primærprodusenter eller deres organisasjoner som er i samsvar med:

- a. *lov eller forskrift som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter, eller*
- b. *avtale mellom staten og næringsorganisasjoner som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter.*

Grøntsektoren er ikke omfattet av markedsregulering mv. For at primærnæringsunntaket fra konkurranseloven også skal gjelde disse produktene, har Landbruks- og matdepartementet fastsatt *forskrift om samarbeid om produksjon og omsetning av visse hagebruks-, gartneri- og fjørfekjøttprodukter mv*.¹⁶ Med bakgrunn i denne forskriften kan GPS koordinere produsentsamarbeid om markedstilpasning og prisanbefalinger for norske grønnsaker, poteter og bær.

Konkurranseloven regulerer foretak og samarbeid mellom disse. Loven regulerer ikke hvem staten kan gi tilskuddsmidler til. Det vil derfor ikke være i strid med konkurranseloven at produsenteide eller delvis produsenteide pakkerier mottar støtte, dersom det blir vurdert å være hensiktsmessig.

3.2 Forslag til krav om produsenteid

Med bakgrunn i gjennomgangen av eierstrukturene hos pakkeriene, har vi vurdert fire ulike alternativer som svar på spørsmål om hensiktsmessighet og hvordan håndheve et krav om produsenteid.

Vi legger til grunn at produsenteid, betyr at pakkeriet er eid av produsenter. For å fastslå hvem som er produsenter kan vi hente data fra ordningen produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, alle som mottar dette tilskuddet er produsenter.

Foretak organisert som Enkeltpersonforetak (ENK) vil alltid være produsenteid, flertallet av disse er mindre gårdspakkerier.

Øvrige pakkerier har andre selskapsformer, der produsentene eier fra 0 til 100 prosent av pakkeriene i Aksjeselskap (AS) eller Samvirkeforetak (SA).

3.2.1 Alternativ a.

For å være et produsenteid pakkeri må 100 prosent av selskapet eies av produsentene.

For en tilskuddsordning som stiller krav om eierskap, må eierskapet til pakkeriet framgå ved søknad om tilskudd. Søker må gi informasjon om dette i søknadsskjemaet. Vi har laget et forslag til opplysninger tilskuddsforvalter vil trenge for å følge opp et krav om eierskap, vist i tabell 2.

¹⁵ Forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske. [FOR-2004-04-23-651](#).

¹⁶ Forskrift om samarbeid om produksjon og omsetning av visse hagebruks-, gartneri- og fjørfekjøttprodukter mv. [FOR-2004-06-30-1104](#).

Tabell 2 Opplysninger om eierforhold hos et pakkeri.

Foretaksnavn (pakkeriet):		
Organisasjonsnummer:		
Navn på eier	Produsentnummer	Eierandel
XXX	XXX	XXX
YYY	YYY	YYY
ZZZ	ZZZ	ZZZ
		100 %

Rapporten «Status og behov innen potet- og grønnsakslager»¹⁷ viste til utviklingen der pakkerier som tidligere var eid av kun produsentene, nå i større grad har varemottakere inne på eiersiden, jf. kap. 3.1. Vi antar at én av årsakene til denne utviklingen har vært pakkerienes behov for å skaffe midler til investeringer. Et fåtall av pakkeriene er derfor 100 prosent produsenteid. Et krav om 100 prosent produsenteid vil kun omfatte noen gårdspakkerier og enkelte mindre pakkerier. Derfor vil få av pakkeriene og en liten andel av volumene som blir pakket være berettiget tilskudd dersom det blir satt et krav om 100 prosent produsenteid.

Et krav om 100 prosent produsenteid kan også hindre at pakkeriene får inn aksjonærer med kapital, som kan brukes til investeringer. Selv om vi legger opp til egenrapportering vil et krav om 100 prosent produsenteid være et krevende vilkår å forvalte. Eierskapsfordelingen er ikke konstant, og det vil være administrativt utfordrende å ha løpende kontroll med hvem som er bakenforliggende eiere. Oppfølgingen av et vilkår om produsenteid blir etter vår vurdering ressurskrevende å forvalte.

3.2.2 Alternativ b.

For å være et produsenteid pakkeri må minst 2/3 (66,7 prosent) av selskapet eies av produsentene.

Ved søknad må det også her gis opplysninger om eierskap som foreslått i tabell 2.

Ved stemmegivning på en generalforsamling/årsmøte er eierandelen av betydning.¹⁸ ¹⁹Hvis produsentene har minst 2/3 av aksjene i et AS eller medlemsmassen i et SA, har de kvalifisert flertall. Da kan produsentene slå selskapet sammen med andre, dele opp selskapet, justere aksjekapital/innskudd og endre vedtektene.

Forvaltningsmessig vil et krav om 2/3 produsenteid kreve ressurser til oppfølging og kontroll på lik linje med et krav om 100 prosent produsenteid, jf. kap. 3.2.1.

3.2.3 Alternativ c

For å være et produsenteid pakkeri må over 50 prosent av selskapet eies av produsentene.

Ved søknad må det også her gis opplysninger om eierskap som foreslått i tabell 2.

¹⁷ Norsk Landbruksrådgivning (2021). [Status og behov innen potet- og grønnsakslager](#)

¹⁸ Lov om aksjeselskaper og www.altinn.no, [Altinn - Aksjeeier](#)

¹⁹ Lov om samvirkeforetak. [LOV-2007-06-29-81](#)

Ved stemmegivning på en generalforsamling/årsmøte vil eierandelen være av betydning. Hvis produsentene har minst 50 prosent av aksjene i et AS eller av medlemsmassen i et SA, kan de fatte beslutninger som krever simpelt flertall. Et eksempel på en slik beslutning er valg av styre. Også når saker skal avgjøres ved avstemning vil over 50 prosent eierskap/medlemsmasse gi en fordel.

Forvaltningsmessig vil et krav om over 50 prosent produsenteid kreve ressurser til oppfølging og kontroll på lik linje med et krav om 100 prosent eller 2/3 produsenteid, jf. kap. 3.2.1.

3.2.4 Alternativ d.

Det blir ikke stilt krav om at et pakkeri må være produsenteid for å kunne søke om tilskudd.

Med dette alternativet vil alle pakkerier som tilfredsstiller øvrige vilkår i regelverket være tilskuddsberettiget. Alternativet innebærer en vesentlig forenkling i forvaltning og kontroll av tilskuddet. En eventuell ny tilskuddsordning vil da praktiseres tilsvarende dagens tilskudd til fellesanlegg for frukt, som ikke inneholder et vilkår om produsenteid. En slik løsning vil medføre at også pakkerier som er eid av grossister og andre private investorer vil være berettiget tilskudd.

3.3 Landbruksdirektoratets anbefaling om produsenteid

Et tilskudd til produsenteide pakkerier i grøntsektoren vil ha et todelt formål. Et krav om produsenteid vil bidra til å styrke produsentenes påvirkningsmulighet i verdikjeden, mens pakkeritilskuddet også skal fremme et samarbeid om sortering, pakking og omsetning for å sikre forbrukerne tilgang på norske grønnsaker, poteter og bær.

Dersom det blir innført et tilskudd til produsenteide pakkerier, kan dette bidra til at de mindre produsenteide pakkeriene får et tilstrekkelig økonomisk fundament for å kunne fortsette med sin eierstruktur og lokalisering. De vil lettere kunne investere i ny teknologi, bærekraftige løsninger og være konkurransedyktige. I grøntsektoren er det en sterk vertikal integrasjon, der de samme aktørene har kontroll over flere av leddene i verdikjeden, jf. kap. 2.3. Et krav om produsenteid kan bidra til at enkelte pakkerier beholder sin påvirkning utover i verdikjeden. Men også produsenteide pakkerier har produksjons- og leveranseavtaler med grossister, som igjen vil være styrende for driften av pakkeriet.

Et krav om produsenteid vil føre til at flere av pakkeriene i grøntsektoren ikke vil være berettiget tilskudd. Dette vil først og fremst gjelde pakkerier der grossistene har eierandeler, i tillegg til pakkerier med en større andel eiere utenom produsentene. Figur 7 viste at rundt 36 prosent av omsatt volum for grønnsaker og poteter i 2020 ble pakket hos pakkerier som selv oppga at de var produsenteid.

Et tilskudd til kun produsenteide pakkerier kan ha en viss konkurransevridende effekt. Det vil etter direktoratets vurdering ikke ha tilstrekkelig effekt i markedet til å påvirke konkurransen i sektoren. Vi har per i dag ingen data som kan hjelpe oss å si noe mer konkret om effekten på markedet og konkurransen i sektoren. Konsekvensen av et krav om produsenteid vil være at ellers like pakkerier vil få ulike rammevilkår fra det offentlige basert på eierskap.

Direktoratet anbefaler at det ikke blir innført et tilskudd til produsenteide pakkerier. Et krav om produsenteid vil medføre bruk av betydelige ressurser til oppfølging og kontroll, og vil ikke likebehandle ellers like pakkerier i tilskuddssammenheng. Videre mener vi at et krav om produsenteid vil ha begrenset effekt fordi sektoren allerede er sterkt vertikalt integrert og organisert på en måte som gjør at grossistene styrer produksjonen gjennom kontrakter og avtaler. Dersom det blir etablert et tilskudd som stiller vilkår om produsenteide pakkerier, mener vi et krav om at 2/3 av selskapet eies av produsentene vil være det beste av alternativene a, b og c. Produsentene vil da ha full kontroll over driften av pakkeriet.

4 Et nytt tilskudd til pakkeriene i grøntsektoren

I mandatet blir vi bedt om å vurdere hvordan utformingen av et nytt tilskudd til produsenteide pakkerier bør være, og vurdere behovet for et nytt tilskudd. Det er lagt føringer om at forslaget til en ny tilskuddsordning skal utformes med utgangspunkt i dagens regelverk for tilskudd til fellesanlegg for frukt. Det har aldri vært gjennomført en evaluering av tilskuddet til fellesanlegg for frukt.

Direktoratet anbefaler i kap. 3 at det ikke blir innført et tilskudd til produsenteide pakkerier. Vi har likevel lagt inn et forslag til hvordan et slikt krav kan formuleres i regelverket, jf. kap.4.2 under omtalen av §2, se uthevet tekst i kursiv. En alternativ innretning av tilskuddet vil være å utelate kravet til produsenteid, men innføre et tilskudd til fellesanlegg for grønnsaker, poteter og bær. Dette tilskuddet vil ha som formål å fremme et samarbeid mellom flere produsenter. Vi har begrenset forslaget om et nytt tilskudd til å kun omfatte mulige tilskudd til pakkeriene, og ikke alternative tilskudd rettet mot grøntprodusentene for å styrke deres økonomi, som produksjonstilskudd og pristilskudd.

Det er et mål å ha en mest mulig effektiv og brukerrettet forvaltning. Vi har vurdert om en ny ordning kan ha samme forskrift som tilskudd til fellesanlegg for frukt, og mener at en felles forskrift er mulig å få til. Dette vil i tillegg føre til at de pakkeriene som i dag pakker frukt, også kan bruke samme tilskuddsordning hvis de pakker andre produkter på grøntområdet.

4.1 Regelverket om offentlig støtte

Et felles regelverk om offentlig støtte (statsstøtte) for hele EØS-området skal hindre at nasjonale eller lokale myndigheter tilgodeser enkelte foretak eller næringer fremfor andre på en måte som påvirker samhandelen negativt, og bidra til at markedsaktørene stilles overfor forutsigbare og like konkurranse- og rammevilkår i hele EØS-området.²⁰

EØS-avtalens artikkel 8 viser til et unntak for landbrukssektoren fra EØS-avtalens bestemmelser om statsstøtte. Varene som er oppført i kapittel 1-24 i tolltariffen, med unntak av protokoll 3-varer²¹, og med tillegg av protokoll 2-varer²², er ikke omfattet av EØS-avtalen og faller inn under det som omtales som «landbruksunntaket».²³

Vurdering av tilskudd til pakkerier i grøntsektoren

Alle grønnsaker, poteter og bær ligger innenfor kap. 1-24 i tolltariffen. Enkelte fryste og konserverte grønnsaker er inkludert i protokoll 3, mens alle andre grønnsaker, poteter og bær er omfattet av «landbruksunntaket».

Pedicel-dommen i EFTA-domstolen fra 2005²⁴ sier at en tjenesteytelse som er uatskillelig knyttet til handel med et produkt utenfor EØS-avtalens virkeområde, også må anses å falle utenfor avtalens virkeområde på tjenesteområdet. I Synnøve Finden-dommen fra 2016²⁵ fant EFTA-domstolen at Pedicel-doktrinen også kan anvendes på reglene om statsstøtte og at den materielle analysen er hvorvidt det aktuelle økonomiske virkemiddelet, herunder tilskudd, er uatskillelig knyttet til omsetningen av produkter som faller utenfor

²⁰ Regjeringen sin nettside. [Om offentlig støtte.](#)

²¹ EØS-avtalen. [Protokoll 3 om varer omhandlet i avtalens artikkel 8 nr. 3 bokstav b\)](#)

²² EØS-avtalen. [Protokoll 2 om varer som er unntatt fra avtalens virkeområde i samsvar med artikkel 8 nr. 3 bokstav a\)](#)

²³ Landbruksdirektoratet. [Regelverket om offentlig støtte \(statsstøtte\)](#)

²⁴ EFTA-domstolen (2005). [Pedicel-dommen](#)

²⁵ EFTA-domstolen (2016). [Synnøve Finden-dommen](#)

EØS-avtalen. ESAs Norwegian wood-vedtak fra 2024 ²⁶ stadfester det forholdsvis åpenbare faktum at produksjon av en vare er uatskillelig knytte til omsetning av samme vare.

All lagring, sortering, vasking og pakking av grønnsaker, poteter og bær må anses å være en del av enten produksjon, eller omsetning av produktene. Dermed vil et tiltak som omhandler de beskrevne aktivitetene være omfattet av Pedicel-doktrinen og dermed utenfor EØS-avtalens virkeområde. Følgelig kommer heller ikke EØS-avtalens statsstøtteregler til anvendelse for et eventuelt nytt tilskudd til pakkerier i grøntsektoren.

4.2 Utfordringer i regelverket for en ny ordning

4.2.1 Formål, § 1

Bør lagring være en del av formålsparagrafen?

I kapittel 7.6.3 i Prop 105 S (2023-2024) står det at oppdraget til direktoratet er «å utrede et tilskudd som støtter opp om produsenteide lagre, pakkerier og terminaler for grøntsektoren, herunder bær.» Mandatet beskriver at utredningen skal ta utgangspunkt i tilskudd til fellesanlegg for frukt, der formålet med dagens tilskudd er å fremme et samarbeid om sortering pakking og omsetning.

I forbindelse med utforming av forskrift for fellesanlegg for frukt, ble det under høringen spilt inn at lagring burde inkluderes i formålsparagrafen. Det ble vist til at lagring er en viktig del av de aktivitetene som utføres i fruktpakkeriene, og at lagring blir stadig viktigere som en følge av forlenget norsk sesong. Forlenget sesong stiller større krav til lagringsteknologi og lagringskompetanse. God lagring vil sikre kvalitet og gi norsk frukt styrket konkurransekraft.²⁷

I *fastsettelsesbrevet fra 2021* viste LMD til at hovedaktiviteten ved et fellesanlegg er å sortere og pakke frukten. Dette er en aktivitet som er uavhengig av hvor lagring av frukten skjer. Tilskuddet blir gitt over jordbruksavtalen, og skal stimulere til at det samarbeides om sortering og pakking av frukt for videre omsetning til konsummarkedet. For at forskriftens formål skal gjenspeile tilskuddets innretning og hensikt, det vil si aktivitetene sortering, pakking og omsetning, ble det derfor bestemt at lagring ikke skulle være en del av formålsbestemmelsen.²⁸

Under arbeidet med utredningen har referansegruppa fremhevet at lagring, lagringskompetanse og lagerteknologi, er et viktig område innenfor driften av et pakkeri. Dette er også understreket i rapporten *Status og behov for norske potet- og grønnsakslagre*, som synliggjør behovet for modernisering, ny teknologi og en overgang til mer miljøvennlige og energieffektive kuldesystem hos potet- og grønnsakspakkeriene.²⁹

Rapporteringen av matsvinnet i 2023 viste at 42 prosent av svinnet i grøntsektoren fant sted på pakkeriene. Det meste av svinnet kommer fra lagringsgrønnsaker og potet. Dette tilsier at en investering i gode lagre vil bidra til bedre kvalitet på produktene som blir lagret, og mindre matsvinn.

Direktoratet anbefaler derfor at lagring blir en del av formålsparagrafen.

²⁶ ESA-vedtak (2024). [Norwegian wood-vedtak](#)

²⁷ LMD (2021) *Fastsettelsesbrev*- Forskrift om tilskudd til fellesanlegg frukt [21/1168-5](#)

²⁸ LMD (2021) *Fastsettelsesbrev*- Forskrift om tilskudd til fellesanlegg frukt [21/1168-5](#)

²⁹ Norsk Landbruksrådgivning (2021). [Status og behov innen potet- og grønnsakslager](#)

Bør transport være en del av formålsparagrafen?

Aktiviteten på pakkeriene omfatter mer enn samarbeid om sortering, pakking, lagring og omsetning. I tillegg til lagring tar pakkeriene seg av administrative oppgaver og bidrar til gode transportløsninger. I kapittel 7.6.3 i Prop 105 S (2023-2024) står det at oppdraget til direktoratet er «å utrede et tilskudd som støtter opp om produsenteide lagre, pakkerier og terminaler for grøntsektoren, herunder bær.»

Vi har kartlagt at en stor andel av veksthusgrønnsaker, sommergrønnsaker og bær blir pakket der hvor produksjonen finner sted. For disse varene blir pakkeriene kun benyttet til administrative tjenester og felles transportløsninger. Dermed har pakkeriene ulike roller for ulike produksjoner i grøntsektoren.

På bakgrunn av ovennevnte foreslår direktoratet at transport blir inkludert som en del av pakkeriet sin virksomhet.

4.2.2 Grunnvilkår §2

Hvor mange produsenter må levere til pakkeriet?

I regelverket for tilskudd til fellesanlegg for frukt, skal pakkeriet motta minst 2000 kg norskprodusert frukt fra minst åtte produsenter for å være tilskuddsberettiget.

Mange av produsentene på grøntområdet pakker på gårder og gartnerier, og mye av dette blir transportert direkte til grossist. I grøntsektoren har flere av pakkeriene spesialisert seg på pakking av ett eller få produkter. I nærområdet er det gjerne noen produsenter som leverer store volum, men de er ikke så mange som åtte.

For å skaffe oss mer informasjon rundt denne problemstillingen, sendte vi ut et spørreskjema til 49 pakkerier på grøntområdet, jf. vedlegg 1. Totalt fikk vi inn svar fra 18 pakkerier, noe som gir en svarprosent på om lag 37 prosent. Resultatet av undersøkelsen viser at 10 av pakkeriene har over åtte produsenter som leverer over gitte volumkrav. Tre av pakkeriene har kun én produsent, mens de øvrige fem pakkeriene har fem-syv produsenter som leverer over gitte volumkrav.

Med bakgrunn i pakkeristrukturene på grøntområdet, foreslår direktoratet at det stilles vilkår om at det er minst fem produsenter som har levert over gitte volumkrav til pakkeriet.

4.2.3 Beregning av tilskuddet §3

Beregninger basert på innrapporterte volum

Et forslag til endringer i beregningsmåten for tilskudd til fellesanlegg for frukt har vært å beregne tilskuddet på bakgrunn av verdien på omsatt vare. Dette vil få store utslag, siden f.eks. verdien av én kg potet er svært ulik verdien av én kg bringebær. I tillegg er prisen kompleks med ulike priser, rabattavtaler m.m. Dette forslaget vil gi en ordning som blir mer kompleks å forvalte, sammenlignet med dagens beregningsmåte. Vi har derfor ikke sett nærmere på dette alternativet.

Et annet forslag til ny beregningsmåte har vært at 50 prosent av tilskuddspotten blir tildelt pakkeriene flatt, mens resterende 50 prosent blir fordelt etter volum som i dagens ordning. Grunnlaget for forslaget er at dagens beregningsmetode fører til at pakkerier med store omsatte volum, mottar en mye større andel av tilskuddspotten enn de mindre pakkeriene. I tillegg vil pakkerier som ligger i regioner som opplever avlingssvikt få en betydelig reduksjon i tilskuddet. En beregningsmetode som beskrevet over kan medføre at pakkeriene ser det som hensiktsmessig å dele seg opp i flere enheter. Vi har derfor ikke sett nærmere på dette alternativet.

I søknaden om tilskudd til fellesanlegg for frukt blir det rapportert inn antall kilo frukt som er omsatt til konsummarkedet. Antall kilo epler er likestilt med antall kilo moreller ved tilskuddsberegningen. Et sorteringsanlegg for epler kan ha samme investeringskostnad som et anlegg for moreller. Men siden hvert enkelt eple har høyere egenvekt, og det blir solgt mange flere kilo med epler, vil pakking av epler utløse vesentlig mer i tilskudd enn pakking av moreller. Denne skjevheten med beregningsmetoden har vært tatt opp med direktoratet flere ganger. Vi foreslår derfor en justering i beregningsmetoden:

- Poteter inkluderes i beregningsgrunnlaget med 50 prosent av sin vekt.
- Grønnsaker, epler og pærer og plommer inkluderes i beregningsgrunnlaget med 100 prosent av sin vekt.
- Bær, kirsebær og moreller inkluderes i beregningsgrunnlaget med 150 prosent av sin vekt.

Hvilke volum skal være tilskuddsberettiget?

I kap. 2.4 om pakkeriene i grøntsektoren kommer det frem at alt av bær til konsum sorteres og pakkes ute på gårdene. Det samme gjelder for salater, det meste av veksthusgrønnsaker, flere av sommergrønnsakene, og noen av lagringsgrønnsakene og potetene. Disse verdikjedene skiller seg fra frukt, som har færre produkter og en mer ensartet prosess gjennom pakkeriene. På grøntområdet er det store ulikheter i hvilke tjenester pakkeriene utfører for sine produsenter. I enkelte tilfeller gjør de kun ompakking og koordinerer videre transport.

Hvis vi skal ha en ny tilskuddsordning som skal fremme samarbeid om lagring, sortering, pakking, transport og omsetning, skal ordningen:

- a) Utelate alle produkter som ikke blir sortert og pakket på pakkeriene fra tilskuddsberegningen? Dette kan føre til at flere produsenter velger å benytte seg av et pakkeri. Samtidig vil det føre til at mange produkter og produsenter bli utelatt fra beregningsgrunnlaget for tilskudd.
- b) Inkludere alle produkter som blir omsatt fra pakkeriene? For mange av de små produsentene har pakkeriet en viktig funksjon med å administrere bestillinger og sørge for samtransport av bær, salater og sommergrønnsaker. Men dersom det kun er omsatt volum fra pakkeri som er målepunktet, kan vi få en tilskuddsordning som gir produsentene et insentiv til å transportere via et pakkeri selv om det i utgangspunktet ikke er det mest hensiktsmessige.

I § 3 i forskrift om tilskudd til fellesanlegg frukt, er det mengde pakket frukt foretaket har omsatt til konsummarkedet som danner grunnlaget for tilskuddsberegningen. Flere av produktene som blir omsatt fra pakkeriene i grøntsektoren har ikke blitt pakket hos pakkeriet. Dersom formuleringen beholdes, vil det være et vilkår at tilskuddsberettiget vare både er pakket på pakkeriet og omsatt fra pakkeriet. Vi foreslår derfor at *pakket* blir tatt ut av regelverket, og ny tekst blir; *frukt, grønnsaker, poteter og bær foretaket har omsatt til konsummarkedet*.

4.3 Beskrivelse av en ny ordning

Nedenfor kommer vi med forslag til utforming av ny forskrift for *tilskudd til [produsenteide] fellesanlegg for frukt, grønnsaker, poteter og bær*. Oppbygningen er i størst mulig grad basert på gjeldende forskrift om tilskudd til fellesanlegg for frukt.³⁰

§ 1 Formål

³⁰ Forskrift om tilskudd til fellesanlegg for frukt. [FOR-2021-12-21-3789](#)

Formålet med tilskudd til fellesanlegg for frukt, poteter, grønnsaker og bær er å fremme samarbeid om lagring, sortering, pakking, transport og omsetning for å sikre forbrukerne tilgang på norske varer av frukt, poteter, grønnsaker og bær.

§ 2 Grunnvilkår

Tilskudd kan gis til foretak registrert i Enhetsregisteret, som disponerer et pakkeri, **og der produsentene eier minst 2/3 av selskapet.**

Pakkeriet må det siste kalenderåret ha mottatt minimum;

2000 kg norskproduserte frukt/grønnsaker/poteter

og/eller 1000 kg norskproduserte bær

og/eller 5000 stk. norskproduserte salater

fra minst fem ulike foretak som produserer frukt, grønnsaker, poteter og bær.

Pakkeriet må det siste kalenderåret totalt ha pakket minst 100 tonn norskprodusert frukt, grønnsaker, poteter eller bær.

Produkter som kan inngå i beregningsgrunnlaget er epler, pærer, plommer, kirsebær, moreller, (Produktlisten må utvides- vi har ikke sett på hvilke varer som bør inkluderes)

§ 3 Beregning av tilskuddet

Den totale tilskuddsrammen fordeles forholdsmessig mellom søkere som oppfyller vilkårene i § 2 på grunnlag av gjennomsnittlig mengde frukt, grønnsaker, poteter og bær foretaket har omsatt til konsummarkedet de tre siste kalenderårene før søknadsfristen.

For søkere som har omsatt pakket frukt til konsummarkedet i mindre enn tre kalenderår på søknadstidspunktet, skal gjennomsnittlig omsatt mengde pakket frukt, grønnsaker, poteter og/eller bær legges til grunn ved beregningen.

Mengde omsatte produkter vektes på følgende måte:

- For poteter teller 50% av kilovekten
- For grønnsaker, epler, pærer og plommer teller 100% av kilovekten
- For bær, kirsebær og moreller teller 150% av kilovekten
- For salat 100% av kilovekten (se omregningsfaktorer som for produksjonstilskudd)

Krav på tilskudd kan ikke pantsettes eller overdras.

§ 4 Søknad og frist

Foretak som søker tilskudd skal benytte søknadsskjema fastsatt av Landbruksdirektoratet.

Søknad om tilskudd må være levert innen 15. februar.

§ 5 Administrasjon, dispensasjon og klage

Landbruksdirektoratet administrerer ordningen og fatter vedtak om tilskudd til fellesanlegg for frukt, grønnsaker, poteter og bær.

Landbruksdirektoratet kan i særlige tilfeller dispensere fra bestemmelsene i § 4.

§ 6 Opplysningsplikt og kontroll

Søker av tilskudd plikter å gi alle opplysninger som Landbruksdirektoratet finner nødvendig for å kunne forvalte tilskuddsordningen.

Landbruksdirektoratet kontrollerer at utbetaling av tilskudd er riktig. Søker plikter å utlevere all bokføring, korrespondanse og opptegnelser som vedrører tilskuddet, herunder oversikt over mengder de har mottatt av de aktuelle produktene fra hver enkelt produsent. Landbruksdirektoratet kan foreta stedlig kontroll hos tilskuddsmottaker.

§ 7 Avkorting og tilbakebetaling

Dersom søker uaktsomt eller forsettlig har gitt feil opplysninger i søknaden som har eller kunne ha dannet grunnlag for en urettmessig utbetaling av tilskuddet til seg selv eller andre, kan hele eller deler av det samlede tilskuddet som tilfaller foretaket avkortes.

Dersom søker som følge av manglende oppfyllelse av vilkår i denne forskriften eller av andre grunner har mottatt en utbetaling som ikke er berettiget, kan det feilutbetalte beløpet kreves tilbakebetalt eller motregnes i senere tilskuddsutbetaling.

For tilbakebetalingskrav kan det kreves renter når kravet ikke innfris ved forfall. Ved grov uaktsomhet eller forsett kan renter kreves fra tidspunktet for utbetalingen av det urettmessige tilskuddet. Størrelsen på renten følger rentesatsen fastsatt med hjemmel i lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling mm.

§ 8 Ikrafttredelse

xxx

4.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.4.1 Fagsystem og skjema

Søknader om tilskudd til fellesanlegg for frukt blir sendt inn til Landbruksdirektoratet via en digital Nettskjema-løsning. Landbruksdirektoratet benytter Nettskjema til forvaltningen av mindre tilskuddsordninger der det ikke er utviklet en digital søknadsløsning. Tilskuddet blir manuelt beregnet i en Excel-fil og deretter manuelt utbetalt via regnskapssystemet Unit4.

Direktoratet har vurdert å legge ordningen tilskudd til fellesanlegg for frukt inn i det digitale søknads- og saksbehandlingssystemet Agros. Dette er anslått til å ha en kostnad på om lag 300 000 kroner, i tillegg påløper årlige drift- og vedlikeholdskostnader. På grunn av det lave antallet søknader og det relativt lave tilskuddsbeløpet på ordningen, har direktoratet ikke prioritert å utvikle en digital søknadsløsning.

Kostnaden for å legge en ny tilskuddsordning på grøntområdet inn i Agros vil ligge rundt det samme anslaget. Dersom løsningen med Nettskjema blir tatt i bruk, er det ingen økt kostnad forbundet med dette, men det er lite ønskelig å ikke ha en fagsystemløsning når antall tilskuddsmottakere og tilskuddsbeløpet økes.

4.4.2 Forvaltning og kontroll

Ressursbruk til forvaltning og kontroll av en ny ordning, vil avhenge av hvilke vilkår som settes i en ny forskrift. Med utgangspunkt i tilskudd til fellesanlegg frukt og den ressursbruk som er på den ordningen i dag, anslås ressursbruken til å være 25 til 50 prosent av et årsverk avhengig av vilkår. Noe av det mest ressurskrevende og komplekse vil være et krav om produsenteid. Vilkårene knyttet til lagring, sortering, pakking, transport og omsetning, kan også være ressurskrevende avhengig av hvilke vilkår som blir valgt. Dersom det settes vilkår om at sortering og pakking av tilskuddsberettiget vare skal gjøres på pakkeriet, vil dette kreve kontroller fra saksbehandler. Det enkleste for forvaltningen vil være å beregne tilskuddet kun utfra opplysninger om omsatt volum. Vilkåret om leveranser fra minst fem produsenter vil også kreve kontroll. Per i dag fanges dette opp av en egenerklæring i søknadsskjemaet for fellesanlegg for frukt, og mulighet for innhenting av ekstra dokumentasjon. Et annet kontrollpunkt er skillet mellom salg til konsum og salg fra pakkeriet og videre til bearbeidingsindustri eller avrens.

4.5 Vurderinger av effekter og behov

4.5.1 Effekter av en ny tilskuddsordning på grøntområdet

Vi har vurdert mulige effekter ved innføring av en tilskuddsordning som beskrevet i kap. 4.3.

Anvendelse av tilskuddet og måloppnåelse

Slik ordningen tilskudd til fellesanlegg for frukt er innrettet, er det ingen vilkår knyttet til hvordan tilskuddsmidlene disponeres, jf. kap. 4.3. Tilskuddsmottaker står fritt til å vurdere om tilskuddet blir benyttet til for eksempel investeringer eller om tilskuddet blir en del av overskuddet på bunnlinja til pakkeriet, som kan tilfalle eierne. Tilskuddet er derfor å anse som et driftstilskudd.

En fordel med at tilskuddet ikke har noen spesielle føringer for bruk etter tildeling, er at det gir fleksibilitet for pakkeriene til å bruke midlene utfra egne behov og forutsetninger. Noen pakkerier har nylig foretatt investeringer og trenger å nedbetale lån, mens andre står i startgropa for nye investeringer. Flere av pakkeriene jobber med å få flere sertifiseringer og kvalitetssystemer på plass, dette krever også ressurser og penger.

I en ny forskrift om tilskudd til fellesanlegg for frukt, grønnsaker, poteter og bær er det krevende å sette resultatkrav som viser om det er tilskuddet til pakkeriene som bidrar til et samarbeid om lagring, sortering, pakking, transport og omsetning for å sikre forbrukerne tilgang på norsk frukt. Et tilskudd som legger seg på bunnlinja hos tilskuddsmottaker uten rapportering på bruk, gjør det vanskelig for direktoratet å vurdere måloppnåelse i tråd med økonomiregelverkets krav for statlige tilskudd. ³¹

Påvirkning på dagens pakkeristruktur

Vi har i arbeidet med utredningen fått flere innspill på at det er viktig at et nytt tilskudd ikke er innrettet på en slik måte at det stimuleres til opprettelse av nye pakkerier. Et økt antall pakkerier vil svekke driftsgrunnlaget for de eksisterende pakkeriene. Dette kunne f.eks. vært en konsekvens om 50 prosent av tilskuddsrammen blir fordelt jevnt mellom pakkeriene, mens resten av tilskuddsmidlene blir fordelt basert om omsetningsvolum, jf. kap. 4.2.3. andre avsnitt.

Tilskuddets påvirkning på volum og markedsbalanse

³¹ [Regelverket for økonomistyring i staten.](#)

Det blir inngått årlige intensjonsavtaler om produksjonsvolum mellom grossister og produsentorganisasjoner eller produsent, jf. kap. 2.3. Dette gjør at pakkeriene vil ha utfordringer med å omsette og søke om tilskudd for større volum enn det markedet etterspør. Det er derfor lite sannsynlig at en innføring av tilskudd vil føre til en volumøkning.

Tilskuddets påvirkning på pris/lønnsomhet

Et nytt tilskudd kan føre til at pakkeriene får et økt overskudd i foretaket eller at tilskuddsmidlene blir brukt til investeringer, jf. omtalen i avsnittet over om anvendelse av tilskuddet og måloppnåelse. Det er også to andre alternativer:

- Tilskuddet fører til at pakkeriet tar mindre betalt av produsentene for tjenestene de leverer.
- Tilskuddet gjør at pakkeriet kan sette en lavere pris på produktene ut til grossist.

Hvordan tilskuddet påvirker pris/lønnsomhet, avhenger av hvordan pakkeriet og pakkeriets ledere og eiere velger å disponere tilskuddsmidlene.

Volum som vil inngå i beregningsgrunnlaget

For tilskudd til fellesanlegg til frukt ble det utbetalt tilskudd basert på 11 264 tonn frukt i 2025.

Til sammenligning rapporterte de 49 pakkeriene om at 166 650 tonn (fratrullet svinn) grønnsaker, poteter og bær ble levert til pakkeriene i 2023, jf. figur 6. Tallene er usikre og volumrapporteringen basert på matsvinnrapporteringen for 2023 er ikke komplett, jf. kap. 2.5. Vi har ingen statistikk som viser hvilke volum som oppfyller klasse 1-kravene. Flere av pakkeriene vil ikke fylle vilkårene for å søke om tilskudd. Antall pakkerier vil avhenge av hvilke vilkår som settes i et nytt regelverk. Vi vet heller ikke hvor mange produsenter som leverer til de pakkeriene som ikke besvarte spørreundersøkelsen. Vi kan derfor ikke gi noe godt anslag på hvor mange pakkerier som vil søke om tilskudd og hvor store volum som vil danne grunnlaget for en eventuell tilskuddsberegning.

4.5.2 Behovet for en ny tilskuddsordning

I jordbrukets krav til Jordbruksoppkjøret i 2024 ble følgende skrevet om bakgrunnen for innspillet om et nytt tilskudd til produsenteide pakkerier i grøntsektoren:

Mange produsenter har i senere år gått sammen om å etablere felles lager og pakkeri- både for å klare investeringer i ny teknologi, og for å utnytte kapasitet effektivt. Ved å gå sammen, kan flere produsenter investere i teknologi for moderne kjøling, eller tørking og lagring av ulike grønt produkter, som igjen har stor betydning for å opprettholde kvalitet på produktene, og for å sikre at en størst mulig del av det produserte volumet når ut til markedet. ³²

Flere rapporter viser til at pakkeriene trenger å gjøre investeringer for å møte fremtidens behov:

- I rapporten *Grøntsektoren mot 2035*³³ foreslo utvalget seks anbefalingsområder med tilhørende tiltak. Ett av disse seks områdene er tiltak for utvidet sesong, forbedret kvalitet, lagerkapasitet og

³²

Jordbruksforhandlingene i 2024. [Jordbrukets krav](#).

³³ Rådgivende organ for innovasjon, vekst og økt norskandel i grøntsektoren (2020) [Grøntsektoren mot 2035](#)- sammen for økt konkurransekraft, økt etterspørsel og mer norsk.

produktutvikling for norske produkter. I rapporten skriver utvalget videre at: «Norske lagre og pakkerier er ikke tilstrekkelig rustet med moderne fasiliteter og teknologi som kan optimalisere lagringsforholdene. Gamle lager baserer nedkjøling utelukkende på uteluft. Det vil kreve mer energi og bedre kjølelagre i en lang periode, men samtidig vil svinnet på produktene bli vesentlig redusert». Etter rapporten ble lagt fram fikk NLR gjennom jordbruksoppjøret, i kapittel 4.1 i Prop 118S (2019-2020) i oppdrag gjennom å kartlegge status og behov innen potet- og grønnsakslager, jf. kap.3.1.

- Rapporten *Status og behov innen potet- og grønnsakslager*³⁴ viser til store investeringsbehov hos pakkeriene. Kun 19 prosent av de kartlagte pakkeriene med kjøleanlegg har kuldemedium med lav GWP (Global Warming Protection). I tillegg vises det til at pakkeriene har et investeringsbehov knyttet til nytt sorteringsutstyr.
- Videre viser Landbruksdirektoratet sin rapport *Matsvinn i jordbrukssektoren* fra 2023, at det er grøntsektoren som har høyest andel av det totale matsvinnet, med 88 prosent av det registrerte matsvinnet i 2023. Mye svinnet er fra poteter og lagringsgrønnsaker som gulrot og løk. I 2023 oppsto 42 prosent av svinnet i grøntsektoren hos pakkeriene.³⁵

Vi har under utredningen fått flere innspill som indikerer at det er et investeringsbehov hos mange av pakkeriene. På bakgrunn av dette kan et investeringstilskudd være mer målrettet enn en tilskuddsordning som støtter opp under drift.

³⁴ Landbruksdirektoratet, *Matsvinn i jordbrukssektoren- kartlegging for 2023*. [Rapport nr.52/2024](#).

³⁵ Landbruksdirektoratet, *Matsvinn i jordbrukssektoren- kartlegging for 2023*. [Rapport nr.52/2024](#).

5 Landbruksdirektoratets anbefaling om ny tilskuddsordning

Landbruksdirektoratet anbefaler at det ikke blir innført et tilskudd til produsenteide pakkerier for grønt, jf. kap. 3.3. Bakgrunnen for anbefalingen er at et krav om produsenteid, vil være et krevende vilkår å forvalte. Eierskapsfordelingen i pakkeriene over tid er ikke konstant, og dette gjør det utfordrende å ha løpende kontroll med hvem som er bakenforliggende eiere. Oppfølgingen av et vilkår om produsenteid blir etter vår vurdering for ressurskrevende å forvalte. I tillegg vil et slikt krav medføre at ellers like pakkerier får ulike rammevilkår fra det offentlige basert på eierskap.

Direktoratet har med utgangspunkt i mandatet vurdert hvordan en ev. tilskuddsordning kan utformes. Siden vi ikke anbefaler at produsenteid skal være et vilkår, har vi sett nærmere på et tilskudd til fellesanlegg for grønnsaker, poteter og bær. Det er lagt til rette for at produsenteid kan legges inn i forskriften dersom dette er ønskelig, jf. kap. 4. Formålet med en ny tilskuddsordning vil være å fremme samarbeid om lagring, sortering, pakking, transport og omsetning, for å sikre forbrukerne tilgang på norske varer av frukt, poteter, grønnsaker og bær.

I forslaget til en ev. ny ordning mener vi at det er omsatt volum fra pakkeriene som vil være grunnlaget for beregning av tilskuddet. Svakheten med å benytte omsatt volum, er at det fører til at volum som hverken er sortert eller pakket på pakkeriene vil være inkludert i grunnlaget for tilskudd. Dette kan gi insentiver til å transportere varer via pakkeriene, for å øke omsatt volum og høste mer tilskudd.

Selv om det er fordeler med en slik tilskuddsordning, anbefaler direktoratet å ikke innføre et tilskudd i den form som vi har utredet. Det blir vanskelig å kartlegge måloppnåelse i tråd med kravene i økonomiregelverket, når tilskuddet er utformet som et driftstilskudd. I tillegg er det så store ulikheter i prosessene for lagring, sortering, pakking og distribusjon i grøntsektoren, at omsatt volum ikke er velegnet som beregningsgrunnlag. Vi ser at det er behov for å styrke pakkeriene. Men basert på vurderingene i kapittel 4, anbefaler vi at det ikke innføres en ny tilskuddsordning som er utformet med utgangspunkt i dagens ordning for tilskudd til fellesanlegg for frukt.

Utredningen viser at pakkeriene har store investeringsbehov. Et alternativ kan derfor være et investeringstilskudd til pakkeriene, som kan bidra til investeringer i bedre lager, ny teknologi og nye bærekraftige løsninger. Det bør sees nærmere på om et investeringstilskudd i større grad vil støtte opp om behovene til pakkeriene, og tiltakene beskrevet i «Grøntsektoren mot 2035»³⁶, der pakkeriene i grøntsektoren skal jobbe for bedre kvalitet og utvidet sesong. En slik løsning bør vurderes nærmere.

³⁶ Rådgivende organ for innovasjon, vekst og økt norskandel i grøntsektoren (2020) [Grøntsektoren mot 2035](#)- sammen for økt konkurransekraft, økt etterspørsel og mer norsk.

VEDLEGG 1.

**Kartlegging av leverandører til pakkeriene**

Lastet ned: 4. mars 2025 kl. 10:30

Svar-ID: 35182845

Levert: 04.03.25 10:29

I forbindelse med utredningen "Produsenteide pakkerier i grøntsektoren" gjennomfører vi en kartlegging for å bedre kunnskapsgrunnlaget rundt produsentene som leverer til pakkeriene.

Hva regnes som levert til pakkeri i spørsmålene under?

Norskproduserte grøntprodukter for konsum levert til et pakkeri, som selger produktene videre til konsummarkedet og sender faktura.

Navnet på pakkeriet *

xxx

Organisasjonsnummer: *

000000000

Antall produsenter som leverer over 2000 kg. poteter

0

Antall produsenter som leverer over 2000 kg. grønnsaker

0

Antall produsenter som leverer over 1000 kg. bær

0

Antall produsenter som leverer over 5000 stk. salater

0

Har du noen kommentarer til rapporteringen kan du legge dette her:

Ikke besvart



Side: 1/1

VEDLEGG 2.

2022			2023		Andel som gikk via pakkeri i 2023
Pakkeri	Omsetning	Pakkeri	Omsetning		
Grønnsaker					
Gulrot	28 256	36 830	29 696	33 711	88 %
Tomat	1 890	12 160	2 952	14 923	20 %
Løk	26 596	19 917	28 182	18 903	149 %
Agurk	0	22 877	0	23 534	0 %
Paprika	0	65	0	65	0 %
Hodekål	760	9 923	0	9 332	0 %
Brokkoli	0	3 127	0	3 030	0 %
Kålrot	2 638	10 498	3 182	9 805	32 %
Blomkål	227	4 525	150	3 893	4 %
Kinakål	0	1 717	0	1 716	0 %
Squash	106	561	202	531	38 %
Purre	140	1 743	135	1 755	8 %
Stilkselleri	227	1 081	255	1 124	23 %
Selleri	1 006	2 050	1 134	1 992	57 %
Vårløk	24	486	15	448	3 %
Rødkål	0	494	0	612	0 %
Rosenkål	120	771	110	576	19 %
Isbergsalat	0	4 095	2 000	3 872	52 %
Bær					
Jordbær	194	5 241	283	3 704	8 %
Bringebær	760	780	714	671	106 %
Poteter					
Poteter	93 016	72 798	95 348	73 291	130 %

LANDBRUKSDIREKTORATET

POSTADRESSE:
Postboks 56, 7701 Steinkjer

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

BESØKSADRESSE:
Innspurten 11 D, 0663 Oslo

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no
