

Evaluering av tilskudd til frakt av slaktedyr

Store slakteriers netto transportkostnader og prisutjevning mellom produsenter

Rapport nr. 17/2020
6.3.2020





Rapport: Evaluering av tilskudd til frakt av slaktedy

Dato: 6.3.2020

Utgiver: Landbruksdirektoratet

Kontaktperson: Hilde Haug Simonhjell

Rapport-nr.: 17/2020

Forsidebilde: Colourbox.com

Forord

Formålet med Tilskudd til frakt av slaktedyr er å jevne ut transportkostnader ved frakt av slaktedyr fra produsent til slakteri. Et viktig premiss for ordningen er at dyrere transporter, eksempelvis lange transporter, kompenseres for dette, da dette indirekte eller direkte påvirker slakterienes mulighet til å jevne ut prisene mellom produsenter.

I denne rapporten ser Landbruksdirektoratet på om tilskuddet utjevner transportkostnader mellom store slakterier rundt om i landet. Et stort slakteri er definert som et slakteri som slakter mer enn 1 500 tonn slaktedyr i året. Hvorvidt de store slakteriene foretar prisutjevning mellom produsenter, og om formålet oppnås, beskrives også i rapporten. Videre ser vi på miljøeffekter og eventuelle effekter tilskuddet har på de store slakterienes anleggsstruktur. Basert på funnene gjøres det vurderinger av om det kan gjøres endringer som bedrer måloppnåelsen med ordningen. Eventuelle endringer skal foretas innenfor dagens forvaltningsmodell. Vi vurderer også endringer ved de forvaltningsmessige aspektene ved ordningen.

Rapporten er utarbeidet etter oppdrag gitt i Jordbruksavtale 2019–2020. Den vil utgjøre et beslutningsgrunnlag for avtalepartene inn mot jordbruksoppgjøret 2020 når de vurderer behov for eventuelle endringer i ordningen eller behov for ytterligere utredning.

Vi vil sende en stor takk til alle slakteriene som har vært hjelpelige med tallmateriale og som har stilt opp som intervjuobjekter. Dette har vært helt avgjørende for at dette arbeidet var mulig, og for de resultatene vi har kommet fram til. Videre vil vi takke en engasjert og kompetent referansegruppe for gode diskusjoner og innspill i arbeidet med utredningen.

Oslo, 6.mars, 2020

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Innholdsfortegnelse	3
Ordliste	5
Sammendrag	6
1 Innledning	10
1.1 Oppdrag	10
1.2 Organisering og ferdigstillelse	10
1.3 Referansegruppens innspill til problemstillinger	10
1.4 Mål for evalueringen og avgrensning	11
1.5 Metode	12
1.6 Rapportens oppbygning	12
2 Beskrivelse av tilskuddsordningen	13
2.1 Formål	13
2.2 Beregning av tilskuddssatser	13
2.3 Sammenhengen mellom slakteriene som tilskuddsmottaker og prisutjevning mellom produsenter	16
2.4 Forvaltning av ordningen	16
2.5 Om ordningens historie og tidligere evalueringer	18
2.6 Oppsummering	19
3 Markedet for slakt av gris, storfe og småfe	20
3.1 Produsentstruktur	20
3.2 Slakteristruktur	22
3.3 Transportmønstre: andelen dyr hentet hos nærmeste slakteri og i nullsone	27
3.4 Oppsummering og konklusjoner	28
4 Slakterienes netto transportkostnader og tilskuddets kompensasjonsgrad	29
4.1 Utviklingen i transportkostnader	29
4.2 Utbetalte frakttilskudd	30
4.3 De store slakterienes netto transportkostnader	32
4.4 Utvikling av tilskuddets kompensasjonsgrad	35
4.5 Oppsummering og konklusjoner	37
5 Regionale forskjeller i transportkostnader	39
5.1 Kjøretid	39
5.2 Lasstørrelse	40
5.3 Kostnadseffekter som følge av nye kjøre- og hviletidsbestemmelser	43
5.4 Oppsummering og konklusjoner	44
6 Prisutjevning til produsent	46
6.1 De store slakteriene foretar prisutjevning	46
6.2 Tilskuddsordningens effekt på prisutjevning	46
7 Tilskuddets effekt på anleggsstruktur og miljø	48
7.1 Metode	48
7.2 Hentemønster og miljø	48
7.3 Anleggsstruktur og miljø	48
8 Forslag til endringer i ordningen	50

8.1	Tydeliggjøre det ekstra formålet i forskrift om satser for tilskudd til frakt av slaktedyr	50
8.2	Slakteriene må dokumentere prisutjevning	50
8.3	Gjøre endringer i beregningsmodellen	50
8.4	Opprettholde samme slakteristruktur for store slakterier i fire eller seks år av gangen	52
8.5	Endre satsberegninger basert på beregningsmodellen til hvert andre år.....	53
9	Konklusjoner og anbefalinger.....	54
9.1	Netto transportkostnader bør reduseres noe på Vestlandet.....	54
9.2	Ved nedleggelse eller flytting av anlegg bør ikke store slakterier kompenseres over ordningen.....	54
9.3	Forvaltningen bør ha tilstrekkelig kontroll over at slakterier foretar prisutjevning mellom slakterier.....	55
9.4	Andre forvaltningsmessige anbefalinger	55
10	Referanseliste	56

Ordliste

Kompensasjonsgrad

Omhandler i hvor stor grad tilskuddet dekker slakterienes transportkostnader. Regnes ut ved å dividere totalt mottatt tilskudd til frakt av slaktedyr på total kostnad for frakt.

Markedsregulator

En definert markedsaktør som har ansvar for å gjennomføre markedsreguleringen i den aktuelle sektoren. Nortura er markedsregulator for kjøtt og egg.

Mobile slakterier

Slakterier som fraktes til produsenten.

Mottaksplikt

Nortura er forpliktet til å hente slaktedyr og egg, uavhengig om bonden vanligvis leverer til Nortura eller ikke, uavhengig av om bonden leverer lite eller mye, uavhengig av reisevei og uavhengig av svingninger i markedet.

Netto transportkostnader

Slakterienes faktiske transportkostnad etter utbetalt tilskudd. Regnes ut ved å trekke fra tilskuddsbeløpet fra slakterienes totale transportkostnader knyttet til transport av slaktedyr.

Nødslakteri

Slakterier som er godkjent av Mattilsynet kun som nødslakteri.

Prisutjevning

Utjevning av transportkostnader knyttet til transport av slaktedyr mellom produsenter, uavhengig av hvor produsenten befinner seg i landet og hva transporten koster.

Referanseperiode

1. juli til 30. juni. Referanseperioden brukes for å regne antall dyr som er slaktet når nye kommunesatser skal fastsettes.

Store slakterier

Slakterier som slakter mer enn 1 500 tonn storfe, småfe og gris i referanseperioden.

Små slakterier

Slakterier som slakter mindre enn 1 500 tonn storfe, småfe og gris i referanseperioden.

Sammendrag

Utjevner tilskudd til frakt av slaktedyr transportkostnader mellom slakterier og utjevner slakterier transportkostnader mellom produsenter?

Formålet med Tilskudd til frakt av slaktedyr er å jevne ut transportkostnader ved frakt av slaktedyr fra produsent til slakteri. Et viktig premiss for ordningen er at dyrere transporter, eksempelvis lange transporter kompenseres for dette, da dette indirekte eller direkte påvirker slakterienes mulighet til å foreta prisutjevning mellom produsenter.

I evalueringen ser vi på om tilskudd til frakt av slaktedyr utjevner transportkostnader mellom store slakterier rundt om i landet, og om de store slakteriene foretar prisutjevning mellom produsenter, og at formålet med ordningen dermed nås.

Evalueringen ser også på miljøeffekter og eventuelle effekter ordningen har på slakterienes anleggstruktur.

Basert på resultatene av evalueringen gjøres det vurderinger om det kan gjøres endringer som bedrer måloppnåelsen med ordningen. Eventuelle endringer skal foretas innenfor dagens forvaltningsmodell. Vi vurderer også endringer ved de forvaltningsmessige aspektene ved ordningen.

Dagens modell: kommunesatser for hvert dyreslag for store slakterier

I dagens tilskuddsordningen skilles det mellom store og små slakterier. Store slakterier slakter over 1500 tonn hver år, mens små slakterier slakter under 1500 tonn. Det er egne kommunesatser for hvert dyreslag for store slakterier. Satsen til store slakterier beregnes fra kommunesenter hvor produsenten er lokalisert til nærmeste slakteri som slakter det aktuelle dyreslaget. Grunnen til dette er at ordningen ikke skal gi insentiv til lengre transporter. Det gis ikke tilskudd til transport som foregår under 50 kilometer (nullsonen) rundt slakterianlegget. Kommunesatsene er basert på en teknisk beregnet fraktkostnad per kommune. Ulike parametere ligger til grunn for å finne denne fraktkostnaden og hvilke verdier som settes på de ulike parameterne har betydning for de teknisk beregnede fraktkostnadene.

De store slakteriene er i stor grad plassert i produsenttette områder

Det er spesiell høy produsenttetthet i Trøndelag og Rogaland, mens både Nord-Norge og Sørlandet har en relativt lav produsenttetthet. For Østlandet er bildet noe mer sammensatt. Oppland og Hedmark (nå Innlandet) har eksempelvis et relativt høyt antall jordbruksbedrifter, mens Vestfold og Telemark har et relativt lavt antall.

Innen slakteristrukturen har både Østlandet, Rogaland og Trøndelag et relativt høyt antall store slakterier og andel av total slaktemengde. I Nord-Norge, Sørlandet og på Vestlandet ser vi derimot det motsatte. Dette viser at de store slakteriene i stor grad er plassert i produsenttette områder, som isolert sett betyr at mange slakterier ikke har lange transporter når de henter slaktedyr hos produsenter.

Slakterienes transportmønstre: lengre transporter i Nord-Norge og Vestlandet og mer henting i nullsone i Rogaland og på Østlandet

Andelen slaktedyr som hentes utenfor slakterienes nullsone er spesielt høy for slakteriene i Nord-Norge og Vestlandet for alle dyreslag, og for Trøndelag for småfe og storfe. Dette indikerer at transportene er lengre for slaktedyr som hentes i disse landsdelene. På den andre siden hentes det en større andel dyr innenfor nullsonen av slakteriene på Østlandet og Rogaland. Slakterier i Rogaland og på Østlandet henter også en større andel dyr innenfor nullsonen til andre slakterier enn det andre slakterier i andre regioner gjør. Slakterier får ikke tilskudd når de henter slaktedyr i egne eller andre slakteriers nullsone og dette tyder på at slakterier i Rogaland og Østlandet har en del transporter de ikke får kompensert for.

Netto transportkostnader: metode for å se på utjevning av transportkostnader mellom slakterier på regionnivå

Ved å sammenligne netto transportkostnadene til store slakterier på regionsnivå kan en se i hvor stor grad tilskuddet utjevner transportkostnader mellom store slakterier. Netto transportkostnader defineres som de store slakterienes totale transportkostnader knyttet til transport av slaktedyr fratrukket mottatt tilskuddsbeløp over ordningen.

Svakheten med å se på netto transportkostnader er at dette er basert på de store slakterienes transportkostnader med grunnlag i hvor slakteriene faktisk henter og ikke bare henting som tilskuddet kompenserer for. Kostnadene slakteriene har ved å hente slakt i egen nullsone, hente slakt i kommuner hvor slakteriene selv ikke er nærmeste slakteri og hente slakt i andre slakteriers nullsone, regnes inn i slakterienes transportkostnader og dermed inn i slakterienes netto transportkostnader. Det vil si at slakterienes netto transportkostnader blir høyere enn det de ville vært dersom bare kostnader som de skal bli kompensert for inngikk i tallmaterialet. Dette gjør at det også blir mer utfordrende og sammenligne mellom regionene da slakteriene i ulik grad henter i kommuner hvor de ikke er nærmeste slakteri, og i egne og andre slakteriers nullsoner. Det er også gjort noen forutsetninger i beregningen som gjør at en må tolke resultatene med en viss forsiktighet.

Ordningen fungerer relativt godt, men netto transportkostnader er høyere på Vestlandet og Østlandet

Overordnet ser vi at ordningen i dag fungerer relativt godt og at det er en del utjevning av transportkostnader mellom de store slakteriene. Dersom vi sammenligner netto transportkostnader mellom regioner ser vi at lange transporter nødvendigvis ikke underkompenseres. Det er en del lange transporter i Nord-Norge, men Nord-Norge har lavest netto transportkostnader per dyr sammen med Rogaland og Trøndelag. Det er også slakteriene i Nord-Norge som får utbetalt mest tilskudd per dyreslag.

Hypotesen om at en mindre andel av tilskuddet går til griségrendte strøk med høye transportkostnader stemmer delvis. For Nord-Norge stemmer det ikke. Men for Vestlandet stemmer det. Vestlandet mottar mindre tilskudd per dyr i forhold til Nord-Norge og er den regionen som har høyest netto transportkostnader for alle tre dyreslag. Bildet nyanseres imidlertid noe av at slakteriene på Vestlandet delvis kjører inn i hverandres og andre slakteriers kommuner og henter, og dette kan bety lengre transporter som det ikke kompenseres for i så stor grad, ettersom de da får tilskuddssatsen beregnet fra kommunesenter og til nærmeste slakteri. Men henting i kommuner hvor slakteriene ikke er nærmeste slakteri foregår også blant slakterier i andre regioner og andelen henting av slaktedyr i slakterienes nullsoner og andre slakteriers nullsoner på Vestlandet er eksempelvis en del lavere enn på Østlandet og Rogaland.

Et noe overraskende funn er at det er høyere netto transportkostnader på Østlandet enn i Rogaland. Begge er produsenttette områder hvor mange av dyrene hentes innenfor egne og andre slakteriers nullsone. Produsentstrukturen på Østlandet er imidlertid noe mer sammensatt. Det er noem steder hvor det ikke er så produsenttett. På Østlandet hentes det også noe mer dyr i kommuner hvor slakteriene ikke er nærmeste slakteri. En antakelse er at det er større konkurranse om produsentene og at slakteriene også har flere passeringer gjennom bomstasjoner. Dette trekker transportkostnadene opp. Med tanke på at netto transportkostnadene på Østlandet delvis kan forklares av konkurranse, etter vår antakelse, ser vi det som mindre hensiktsmessig å øke tilskuddet til slakteriene i dette området. Det utbetales omtrent samme i tilskudd per dyr som i Rogaland.

Relativ lik kjøretid rundt om i landet

Bransjen har pekt på at kjøretid kan variere i ulike regioner og at dette kan påvirke kostnadsbildet. Hypotesen er at noen slakterier bruker lengre tid per kilometer på veien fordi veiene er dårligere noen steder. Basert på tall fra Nortura, ser det ikke imidlertid ikke ut som at det er store forskjeller i kjøretid ved samme avstand rundt om i landet, selv om en bruker noe kortere tid per km på Sør- og Østlandet sammenlignet med de andre regionene. Nord-Norge og Rogaland har eksempelvis lavere netto transportkostnader enn Vestlandet, men bruker noe mer tid i snitt per km enn Vestlandet. Gitt at kjøretid

påvirker kjørekostnader¹, ser det ikke ut til at kjøretid er utslagsgivende for at netto transportkostnader er høyere på Vestlandet enn andre regioner.

Lasstørrelse underkompenseres i dagens ordning

Et overordnet funn er at dagens beregningsmodell legger til grunn en for høy verdi for lasstørrelse for samtlige dyreslag i de fleste landsdeler. Dette fører til en underkompensering som følge av at en blir kompensert for færre lass enn det som faktisk hentes, noe som isolert sett fører til en lavere fraktkostnad i modellen for slakteriene enn hva som faktisk er tilfelle. Resultatene viser at Vestlandet, som har et forholdsvis lavt antall jordbruksbedrifter, få dyr per produsent, lav total slaktemengde og høy andel dyr hentet utenfor nullsonen, har lavest lasstørrelse på samtlige dyreslag. Lasstørrelse kan dermed forklare noe av årsaken til at Vestlandet har noe høyere netto transportkostnader.

Hvordan redusere netto transportkostnader på Vestlandet

Ut fra funnene i evalueringen anbefaler Landbruksdirektoratet at det ses nærmere på hvordan store slakterier på Vestlandet kan få dekket en større andel av sine transportkostnader slik at netto transportkostnader blir mer lik netto transportkostnader i Nord-Norge, Rogaland og Trøndelag.

Vi har sett at lasstørrelse kan forklare noe av årsaken til at Vestlandet har noe høyere netto transportkostnader, men anbefaler ikke å gjøre en regional differensiering på lasstørrelse i beregningsmodellen for å se om dette fører til et større tilskudd til Vestlandet. Dette fordi det nødvendigvis ikke vil bare slå positivt ut for Vestlandet. Ifølge våre funn har Rogaland for eksempel samme antall storfe per lass som Vestlandet og mindre småfe per lass enn Nord-Norge og Trøndelag. Gitt lave netto transportkostnader i et fylke hvor slakteriene ligger nære produsentene sine er det neppe ønskelig å tilføre mer tilskudd til Rogaland.

Vi foreslår at det i et videre arbeid ses på følgende:

- Lasstørrelse i dagens beregningsmodell. I dagens ordning underkompenseres lasstørrelse for samtlige dyreslag de fleste regioner og spesielt på Vestlandet. Vi ønsker å redusere verdiene på lasstørrelse med utgangspunkt i funn fra spørreundersøkelsen. Dette vil gi utslag i laste- og lossekostnadene. Så kan vi se hvordan dette gir seg i satsene rundt om i landet
- Om «nullsonen» i dagens modell bør erstattes av egenandel for slakteriene slik at transportkostnader, slik som ferge- og bomkostnader blir dekket også for de 50 første km for å se om dette kan redusere netto transportkostnader på Vestlandet, men uten at det også reduserer netto transportkostnader tilsvarende i de andre regionene

Ivaretagelse av kjøre- og hviletidsbestemmelser i modellen

I jordbruksoppgjøret 2019–2020 ble det bevilget 9 millioner kroner mer til ordningen fra 2019-nivå for å kompensere for innføring av kjøre- og hviletidsbestemmelsene. Det har dermed blitt kompensert noe for økte kostnader knyttet til de nye bestemmelsene.

Kilometersatsen i beregningsmodellen ble også økt med kr 4,83 i 2019. En bør være forsiktige med å gjøre større endringer som kompenserer for lengre transporter, selv om det er god grunn til å anta at det er lengre transporter som får størst økning i kostnader. Grunnen til det er at de tallene vi i dag har å basere oss på ikke viser store økninger i personalkostnader i Nord-Norge etter at Nortura har implementert kjøre- og hviletidsbestemmelsene hos sine transportører i 2019. De oppdaterte personalkostnaden økte bare med 1 prosent mer i nord enn resten av landet. Dette støtter ikke antakelsen om at kjøre- og hviletidsbestemmelsene slår hardere ut for lengre transporter. Imidlertid er dette bare basert på Norturas sine tall basert på ett år, så det er antakeligvis for tidlig å si. Dette følger vi med på videre for å se hvordan dette slår ut på sikt.

¹ Kjørekostnader er definert som avskrivning og renteutgifter bil (chassis og påbygg), forsikring/vektårsavgift/løyvegaranti, drivstoff, dekk, kjetting, service, reparasjon og vedlikehold, lønn inkl. sosiale kostnader og andre sjåførrelaterte kostnader (for eksempel telefonkostnader, arbeidsklær, diettseter med mer).

De store slakteriene foretar prisutjevning mellom produsenter

De store slakteriene ble i en spørreundersøkelse spurt om i hvilken grad de belaster produsentene i ulike deler av landet samme frakttrekk. Resultatene viser at prisutjevning foretas i høy grad og at formålet med ordningen oppnås for produsenter som leverer slaktedyrtil de store slakteriene.

Miljø og anleggsstruktur

De fleste store slakteriene sier at de henter hos produsenter uavhengig om de er nærmeste slakteri eller ikke. Dagens tilskuddsmodell kan derfor ikke sies å påvirke hentemønster og lengde på transporten for store slakterier i nevneverdig grad. Slakteriene har et konkurranseperspektiv, og det er viktig for dem å hente hos de produsenter som ønsker det. Dette kan leses som at selv om tilskuddssatser regnes fra kommunesenter og til nærmeste slakteri så påvirker ikke dette hvor langt store slakteriene faktisk kjører og tilskuddet har ikke miljøvennlig effekt.

Ut fra det de store slakteriene svarer så ser det ut som at tilskuddet, slik det er utformet i dag, uavhengig om tilskuddet blir lavere eller høyere, ikke er en viktig faktor om hvor slakterianleggene skal ligge. Likevel, ut fra formålet med ordningen anbefaler Landbruksdirektoratet at store slakterier som velger å legge ned eller flytte sine slakterier ikke skal kompenseres for dette gjennom ordningen.

Forslag til endringer i ordningen

Landbruksdirektoratet foreslår følgende endringer av ordningen for å effektivisere/forbedre forvaltningen og/eller øke måloppnåelsen:

- tydeliggjøre at det er en ekstra formålsdimensjon i ordningen som hverken framkommer i forskrift, jordbruksavtale eller stortingsproposisjoner. Dette er knyttet til at små slakterier kompenseres på en annen måte enn de store slakteriene. Små slakterier er viktige for særskilte tilpassede driftsformer i husdyrproduksjonen nær slakteriet og er ofte viktige i utviklingen av regionale matspesialiteter
- slakteriene må hvert år sende inn en bekreftelse til Landbruksdirektoratet på at de foretar prisutjevning mellom produsenter
- opprettholde samme slakteristruktur for store slakterier i fire ellers seks år av gangen for å unngå å kompensere slakterier som velger å flytte eller legge ned sine anlegg på kort sikt
- forenkle forvaltningen av ordningen ved å bruke samme beregningsgrunnlag² for satser som gjelder for to år av gangen og legge satsene inn i jordbruksavtalen i stedet for i egen forskrift.

Forslaget går ut på det følgende: det første året vil Landbruksdirektoratet beregne satsene ved bruk av totalbevilgningen som avtalepartene bestemmer og basert på parameterne i beregningsmodellen. Satsene legges så ved jordbruksavtalen. I det andre året gjelder de samme satsene så fremt ikke totalbevilgningen endres. Dersom totalbevilgningen endres kan en da endre alle satsene med en lik prosentandel. Denne prosentandelen kan beskrives i jordbruksavtalen.

Med en slik ordning kan små slakterier som opprettes like før i verste fall ende opp to og et halvt år uten tilskudd. For å unngå dette kan små få tilskuddssatsen til mobile slakterier fram til neste gang satsene beregnes.

² Beregningsmodellen som ligger til grunn for beregning av satser står beskrevet i kapittel 2.2

1 Innledning

1.1 Oppdrag

Mandatet for evalueringen ble fastsatt ved jordbruksforhandlingene 2019, jf. Prop. 120 S (2018-2019), kap. 7.8.3:

Markedsregulator Nortura mener at det over tid har vært en økende grad av underfinansiering av frakttilskuddsordningen for slaktedyr. Partene er enige om å be Landbruksdirektoratet evaluere eksisterende fraktordning ut fra formålet om å bidra til prisutjevning mellom produsenter. Evalueringen må også omfatte en vurdering av tilskuddet ut fra miljøhensyn og hvilken effekt ordningen kan ha på anleggsstrukturen i slakteribransjen. Det opprettes en referansegruppe bestående av representanter fra avtalepartene, Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund og Nortura. Endelig rapport fra Landbruksdirektoratet skal foreligge i løpet av februar 2020, slik at avtalepartene kan ta stilling til eventuelle endringer i ordningen i jordbruksoppgjøret i 2020.

1.2 Organisering og ferdigstillelse

Landbruksdirektoratet opprettet, i samsvar med mandatet, en referansegruppe bestående av Håkon Grotli fra Landbruks- og matdepartementet, Per Harald Agerup fra Norges Bondelag, Per Lindholt fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Endre Myhr fra Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF), og Ole Nikolai Skulberg og Kjell Rakkenes fra Nortura.

I Landbruksdirektoratet har følgende jobbet med evalueringen: Annette Hovdal, Herman Lange Johnsen, Bente Malonæs, Patricia Hofmo Risopatron og Hilde Haug Simonhjell.

Rapporten ble levert 6. mars 2020. Med utgangspunkt i rapporten tar avtalepartene stilling til eventuelle endringer i ordningen i jordbruksoppgjøret 2020. Landbruksdirektoratet står ansvarlig for den ferdige rapporten.

1.3 Referansegruppens innspill til problemstillinger

På første møte i referansegruppen, 26. august 2019, diskuterte referansegruppen hva en bør fokusere på i evalueringen og hvordan evalueringsarbeidet skal avgrenses. Referansegruppen pekte på noen konkrete utfordringer med ordningen. Basert på diskusjonen på møtet tolker Landbruksdirektoratet det slik at bransjen opplever at det kan være en skjevfordeling av tilskuddet sammenlignet med de reelle transportkostnadene, og at en mindre andel av tilskuddet går til grisrendte strøk og lengre transport, og at en større andel av tilskuddet går til sentrale strøk og kortere transport. KLF og Nortura har følgende hypoteser for hvorfor de mener dette er tilfellet:

- kjøretid fra produsent til slakteri kan variere mye i ulike deler i landet og lokalt, selv om kjøreavstanden er den samme. Dette kan gi opphav til forskjeller i kostnader for slakteriene selv om de kjører samme antall kilometer. Dagens nullsone medfører derfor også ulike kostnader for slakteriene i ulike deler av landet.³
- biler har lavere lasstørrelse der det er dårligere veier da en ikke rekker å hente like mye som der veiene er av bedre kvalitet.

I tillegg viste KLF og Nortura på møtet til at innføring av kjøre- og hviletidsbestemmelser vil medføre økte kostnader for slakteriene.

I etterkant av møtet sendte Nortura og KLF skriftlige innspill på det de mener er utfordringer ved ordningen. I tillegg til det som ble sagt i møtet fokuserer Nortura i sitt innspill på hvor viktig Tilskudd til frakt av slaktedyr er for Nortura som har mottaksplikt og som sitter på en høyere andel av de produsenter

³ Nullsone forklares nærmere i rapportens kapittel 2.2.1.

som befinner seg lengre fra slakterianlegg enn det de øvrige slakteriene gjør. Nortura påpeker at det for deres konkurransekraft er avgjørende at rammen i fraktutjamningen dekker inn merkostnadene ved frakt av dyr fra gård og til slakteri. Nortura peker også på det de mener er en voksende underfinansiering av ordningen. En underfinansiering av ordningen kan gjøre at de framover vil vurdere en geografisk differensiering av fratrekk til produsentene.

I tillegg til utfordringene som ble diskutert på møtet, pekte KLF i sitt innspill på at en bør se på dagens nullsone da dagens nullsone medfører ulike kostnader for slakteriene i ulike deler av landet. Videre stiller KLF spørsmål ved om det er riktig at skillet mellom små og store slakterier går på 1500 tonn slaktede dyr i året. Til sist skriver de at kommunesenter ikke er et godt utgangspunkt for å beregne satser og at det geometriske tyngdepunktet for kjøttproduksjonen i kommunene ville vært et bedre utgangspunkt.

1.4 Mål for evalueringen og avgrensning

Hovedutfordringen, slik Landbruksdirektoratet tolker bransjen, representert ved Nortura og KLF, er en opplevelse av at det er en skjevfordeling av tilskuddet og at dette knytter seg spesielt til store slakterier, det vil si til slakterier som slakter mer enn 1500 tonn årlig. I tillegg er det et annet formål knyttet til små slakterier enn det er for store, noe vi kommer tilbake til i kapittel 2.3.1. Tilskuddet for små slakterier beregnes også på en annen måte. Landbruksdirektoratet mener derfor det er formålstjenlig å avgrense evalueringen til å se på hvordan tilskuddet slår ut for store slakteriene i ulike deler av landet. Dette vil være evalueringens hovedfokus. Det er slakteriene som mottar tilskuddet; et viktig premiss for ordningen er at dyrere transporter, eksempelvis lange transporter kompenseres for dette, da dette indirekte eller direkte påvirker slakterienes mulighet til å jevne ut prisene mellom produsenter.

Videre vil Landbruksdirektoratet se på de to hypotesene som KLF og Nortura peker på ovenfor for å se om dette er årsakene til en eventuell skjevfordeling. Dersom vi finner at det er skjevfordeling av tilskuddet vil vi foreslå endringer i dagens modell for å håndtere dette.

Deretter vil vi undersøke om og hvordan de store slakteriene foretar prisutjevning i praksis mellom produsentene for å vurdere i hvilken grad målet med ordningen nås for disse produsentene. Vi vil i evalueringen også se på eventuelle miljøeffekter og effekter ordningen har på anleggsstrukturen for store slakterier.

Vi vil også gå gjennom utformingen av ordningen og forvaltningsmessige aspekter ved ordningen, og vurdere endringer som bidrar til bedre måloppnåelse og mer effektiv forvaltning.

KLF peker på at en bør se mer på skillet mellom store og små slakterier. Små slakterier er en uensartet gruppe og KLF stiller spørsmål om skillet mellom store og små slakterier påvirker konkurransen i slakteribransjen. I denne evalueringen foretar ikke Landbruksdirektoratet en vurdering av skillet mellom store og små slakterier. Dette er et større spørsmål og evalueringsarbeidet må begrenses, på grunn av tids- og ressurs hensyn.

Avgrensningene som det vises til ovenfor betyr at vi ikke vil gjennomføre en systematisk undersøkelse av alle nye endringer som kan ha skjedd siden ordningen, slik den ser ut i dag, ble iverksatt i 2011. Vi vil heller ikke se på alternative forvaltningsmodeller eller gjøre en vurdering av betydningen av tilskuddet sett i sammenheng med andre tilskudd i landbrukssektoren med samme landbrukspolitiske målsetninger, eksempelvis målet om landbruk i hele landet. Eventuelle foreslåtte endringer vil være innenfor rammene av dagens tilskuddsmodell.

Nortura har pekt på at det er en underfinansiering av ordningen. Landbruksdirektoratet tar ikke stilling til i hvor stor grad slakteriene skal kompenseres, dette er opp til jordbruksavtalepartene. Vi vil imidlertid vise til data som sier noe om i hvor stor grad tilskuddet kompenserer for slakterienes transportkostnader i rapporten.

Det legges videre til grunn at dyrevelferd er ivaretatt i overensstemmelse med relevant lovverk.

1.5 Metode

Det brukes ulike metoder i evalueringen for å svare ut de ulike problemstillingene som er løftet innledningsvis. For det første har vi brukt sekundære datakilder, slik som stortingsproposisjoner, forskrifter og nyhetsartikler. Videre har vi brukt primære datakilder; vi har foretatt en spørreundersøkelse blant de store slakteriene, samt intervjuet noen av slakteriene. Fordeler og svakheter med metodene diskuteres underveis i rapporten der hvor dette er relevant for hvordan vi skal forstå resultatene.

Vi har hatt fire møter med referansegruppen, der vi har mottatt innspill, kommentarer og forslag til endringer og nyanseringer. Referansegruppen diskuterte førsteutkastet i plenum, og ga gi skriftlige innspill på andreutkastet.

1.6 Rapportens oppbygning

I **kapittel 2** gis det en beskrivelse av dagens ordning. Det går nærmere inn på formålene til ordningen, tilskuddsmottakere, hvordan satser beregnes og ordningen blir forvaltet. Til slutt i kapitlet gjennomgår vi kort tilskuddsordningens historie og viser til tidligere evalueringer av ordningen.

Kapittel 3 tar for seg dagens produsent- og slakteristruktur, samt utviklingen her de senere år. Det gjøres her også en kartlegging av relevante transportmønstre ved dagens ordning. Dette er relevant for å forstå slakterienes transportkostnader knyttet til frakt av slaktedyr.

I **kapittel 4** ser vi utviklingen i transportkostnader og frakttilskudd de senere år, og vi ser på slakterienes netto transportkostnader på regionnivå. Slakterienes netto transportkostnader sier noe om i hvor stor grad tilskuddet utjevner transportkostnader mellom regionene. I dette kapitlet gjennomgår vi også kort kompensasjonsgraden til tilskuddsordningen.

Nortura og KLF har pekt på at noen ulike hypoteser på hva de tror slår ut på transportkostnadene til slakteriene. I **kapittel 5** ser vi nærmere på disse hypotesene. I tillegg ser vi nærmere på i hvor stor grad innføringen av kjøre- og hviletidsbestemmelsene vil øke slakterienes transportkostnader.

I **kapittel 6** ser vi på om de store slakteriene foretar prisutjevning mellom produsenter og at formålet med ordningen nås.

I **kapittel 7** går det nærmere inn på hvilke effekter tilskuddet har på miljø og anleggsstrukturen i slakteribransjen.

I **kapittel 8** samles trådene og vi gjør vurderinger om det kan gjøres endringer som bedrer måloppnåelsen med ordningen. Vi foreslår også endringer ved de forvaltningsmessige aspektene ved ordningen.

I **kapittel 9** diskuteres og konkluderes det, og vi kommer med våre anbefalinger.

2 Beskrivelse av tilskuddsordningen

I dette kapitlet beskriver vi ordningen Tilskudd til frakt av slaktedyr. Vi gjennomgår ordningens formål, gir en beskrivelse av tilskuddsmottaker og hvordan satser beregnes, samt beskriver hvordan ordningen forvaltes. Til slutt i kapitlet gjennomgår vi kort om tilskuddsordningens historie og viser til tidligere evalueringer av ordningen.

2.1 Formål

Tilskudd til frakt av slaktedyr er et av pristilskuddene i landbrukssektoren. Pristilskudd er et virkemiddel som skal bidra til å nå den landbrukspolitiske målsetningen med landbruk i hele landet. Formålet med pristilskudd er, ifølge forskrift om pristilskudd i landbrukssektoren å

øke inntekter, redusere kostnader og utjevne distriktsforskjeller i produksjon og omsetning av jordbruksprodukter i tråd med de målsetninger Stortinget har fastsatt⁴.

Pristilskudd er produksjonsavhengige tilskudd og gis per kilo, per stykk eller liter vare etter satser fastsatt i eller i medhold av jordbruksavtalen.

Den spesifikke målsetningen til ordningen er definert i formålsparagrafen til forskrift om satser for tilskudd til frakt av slaktedyr:

Tilskuddet skal bidra til å jevne ut transportkostnadene ved frakt av storfe, småfe og gris fra produsent til godkjent slakteri og frakt av mobilt slakteri til produsent. Tilskuddet skal bidra til effektiv og miljøvennlig inntransport⁵.

Med andre ord skal ordningen bidra til prisutjevning mellom produsenter ved å utjevne transportkostnadene, slik at en reduserer ulempen en produksjon har av å ligge langt eller unna ugunstig til, i forhold til et slakteri. Videre skal tilskuddet bidra til effektiv og miljøvennlig transport.

2.1.1 Tilskuddsmottaker

Det kan gis tilskudd for frakt av gris, storfe og småfe. Alle slakterier som er godkjent av Mattilsynet kan søke tilskudd. Det er slakteriene som mottar tilskuddet. Det er fire ulike grupper tilskuddsmottakere; store slakterier, små slakterier, mobile slakterier og nødslakterier. Et stort slakteri defineres i ordningen som et slakteri som slakter mer enn 1500 tonn storfe, småfe og gris innen den årlige referanseperioden 1. juli til 30. juni⁶ (heretter kalt referanseperioden). Et lite slakteri slakter mindre enn 1500 tonn storfe, småfe og gris årlig. Et mobilt slakteri er et slakteri hvor slakterianlegget transporteres til produsenten der dyrene skal slaktes. Nødslakterier behandles som store slakterier uten nullsone. Dette med nullsone kommer vi tilbake til litt senere i kapitlet.

2.2 Beregning av tilskuddssatser

Hvert år fastsetter Landbruksdirektoratet nye tilskuddssatser i forskrift om satser for tilskudd til frakt av slaktedyr. Hvordan satsene beregnes avhenger av om slakteriet er definert som stort, lite eller mobilt, i henhold til ovennevnte definisjon. Det er viktig å få en god forståelse av hvordan satsene regnes ut da vi senere skal se på hvordan en kan gjøre eventuelle justeringer av modellen.

⁴ Forskrift om pristilskudd i landbrukssektoren. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-12-19-1490?q=pristilskudd>

⁵ Forskrift om satser for tilskudd til frakt av slaktedyr. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-12-19-2034?q=tilskudd%20til%20frakt%20av%20slaktedyr>

⁶ Referanseperioden for fastsetting av satsene for 2020 blir perioden 1. juli 2018–30. juni 2019. Dette innebærer at hentemønsteret for slakt levert i denne perioden legges til grunn når det blir beregnet en «teknisk fraktkostnad» for kommende år. Dette vil gi et mest mulig oppdatert grunnlag å beregne satsene ut fra, samtidig som beregningen ikke påvirkes av eventuelle tilfeldige variasjoner mellom månedene i høysesongen på høsten.

2.2.1 Beregning av tilskuddet til store slakterier

Tilskuddet til store slakterier regnes fra kommunesenter til nærmeste slakteri som slakter det aktuelle dyreslaget. Hvert år oversender Landbruksdirektoratet NIBIO en oversikt over hvor slakteriene ligger og hvilke dyreslag slakteriene slakter. Deretter beregner NIBIO avstanden fra kommunesentrene til nærmeste slakteri for dyreslaget. Avstanden er basert på korteste helårsvei.

Det bestemmes en kommunesats for hvert dyreslag. Det betyr at uansett hvor i kommunen produsenten er lokalisert gjelder samme sats for henting av dyr i denne kommunen. Dersom et annet slakteri enn det nærmeste slakteriet henter slaktedyrene gis den samme kommunesatsen basert på avstanden til det nærmeste slakteriet. Der avstanden mellom slakteriet og kommunesenteret er under 50 km blir det ikke gitt tilskudd for det eller de dyreslagene slakteriet slakter.

Sats per kommune regnes ved å multiplisere en teknisk beregnet fraktkostnad per kommune med en justeringsfaktor og dele på antall dyr. Justeringsfaktoren kommer vi tilbake til senere. Utrekningen av sats per kommune for et dyreslag er vist ved følgende ligning:

$$\text{Sats per kommune for et dyreslag} = \frac{\text{Fraktkostnad per kommune} * \text{justeringsfaktor}}{\text{antall dyr (enten gris, småfe eller storfe)}}$$

Steg én i å regne ut kommunesatsene er å gjøre en teknisk beregning av fraktkostnaden i de ulike kommunene. Fraktkostnaden er summen av kjørekostnad, lastekostnad og lossekostnad:

$$\text{Fraktkostnad} = \text{kjørekostnad} + \text{lastekostnad} + \text{lossekostnad}$$

Kjørekostnaden, lastekostnaden og lossekostnaden regnes ut på følgende måte:

$$\text{Kjørekostnad} = \text{Avstand kommunesenter til nærmeste slakteri} - \text{nullsone} * \text{antall lass} * 2 * \text{km} - \text{kostnad} + \text{ferje} - \text{og bomkostnader}$$

$$\text{Antall lass} = \frac{\text{antall dyr}^7 * \text{prognose}}{\text{lasstørrelse} * \text{fyllingsgrad}}$$

$$\text{Lastekostnad} = \text{Antall stopp} * \text{opplastingskostnad per stopp}$$

$$\text{Lossekostnad} = \text{Antall lass} * \text{losse} - / \text{vaskekostnad}$$

Tabell 1 viser hvilke parametere som ligger til grunn for å regne ut kjørekostnad, lastekostnad og lossekostnad.

⁷ Antall dyr hentet i referanseperioden.

Tabell 1: Parametere som benyttes i dagens tilskuddsmodell (verdier gjeldende for 2019)

Beskrivelse	Verdi	Enhet
Sats for kjørekostnad	30,22	Kr/km
Lasstørrelse gris	90	Antall
Lasstørrelse småfe	140	Antall
Lasstørrelse storfe	14	Antall
Fyllingsgrad	90	%
Losse/vaskekostnad gris, småfe og storfe	740	Kr/lass
Nullsone	50	Km
Maks transportkostnad per lass	10 000	Kr/lass
Periodeslutt	201806	Periode
Prognose gris ⁸	-0,5	%
Prognose småfe	-4,7	%
Prognose storfe	-3,5	%
Stoppkostnad/opplastingssats gris	390	Kroner/stopp
Stoppkostnad/opplastingssats småfe	475	Kroner/stopp
Stoppkostnad/opplastingssats storfe	520	Kroner/stopp

Kilde: Landbruksdirektoratet

Verdiene i parameterne i tabell 1 brukes for å regne ut kjørekostnader, lastekostnader og lossekostnader, som til sammen utgjør fraktkostnaden. De samme verdiene brukes i utregningen av kommunesats for alle kommuner. Dersom en endrer en verdi på en parameter vil dette slå ut på alle kommunesatsene. Hvis en for eksempel gjør endringer i lasstørrelsen på et av dyreslagene så vil denne endringen slå ut på alle kommunesatsene for dette dyreslaget.

Det som varierer, og som gjør at en får ulike kommunesatser per dyreslag, er at en tar utgangspunkt i antall dyr som er hentet i kommunen, en regner ut avstanden fra kommunesenter til slakteri (minus nullsone) og ferje- og bomkostnader på strekningen. I tillegg regnes antall stopp og antall lass ut. Antall lass avhenger av antall dyr og av hva som ligger inne som verdi på lasstørrelse. Dersom verdien for lasstørrelse er for høy og slakteriene i realiteten kjører flere lass så reflekterer ikke modellen faktiske lass og kostnader knyttet til dette. Verdien for lasstørrelse har også betydning for hvor mange stopp en regner ut at man har. Dersom verdien for lasstørrelse er for høy i forhold til antall lass i virkeligheten så regnes det også ut for få stopp i forhold til realiteten.

Dersom det er null dyr i referanseperioden blir satsen satt til 0. Det samme gjelder dersom avstanden fra kommunesenter og nærmeste slakteri er mindre enn 50 kilometer. Dersom det blir beregnet en urimelig høy sats for en kommune grunnet leveranse av få dyr, fastsettes satsen etter skjønn. Antall dyr ses i sammenheng med lasstørrelsen for dyret og hvordan satsene er i forhold til nærliggende kommuner.

Steg to i å beregne kommunesatsene er å se fraktkostnadene i de ulike kommunene i sammenheng med den totale bevilgningen for ordningen. Dette gjelder både for store og små slakterier. En justeringsfaktor benyttes for å «bruke opp» bevilgningen». Denne faktoren finnes ved å dele den totale bevilgningen med total fraktkostnad over hele landet, der kommunen er utenfor nullsone. Deretter blir fraktkostnaden per kommune multiplisert med justeringsfaktoren delt på antall dyr. Slik finner man de ulike kommunesatsene.

⁸ Det er prognoseendring fra 2018 til 2019 som er lagt til grunn for hvert dyreslag. Tallene er hentet fra «Markedsprognose kjøtt og egg per september 2018 (Totalmarked kjøtt og egg)

2.2.2 Beregning av tilskuddet til små slakterier og mobile slakterier

Tilskudd til små slakterier beregnes som en gjennomsnittssats per dyreslag basert på i hvilke kommuner slakteriet hentet dyr i referanseperioden. Dersom det er hentet 0 dyr i referanseperioden (1. juli til 30. juni) blir satsen satt til 0. Det er ikke nullsone rundt de små slakteriene. Sett bort fra dette så regnes satsene ut på samme måte som for store slakterier.

Tilskudd til mobile slakterier tar utgangspunkt i tilskuddet til de små slakteriene. Det fastsettes en sats per dyreslag. Tilskuddssatsen blir regnet ved at en tar en gjennomsnitt av satsene differensiert på dyreslag for små slakterier som har sats større enn null.

2.3 Sammenhengen mellom slakteriene som tilskuddsmottaker og prisutjevning mellom produsenter

Målet med ordningen er som nevnt å bidra til prisutjevning mellom produsenter. Da det er slakteriene som er tilskuddsmottaker blir det dermed slakteriene som i praksis må foreta prisutjevningen mellom produsentene. Prisutjevning mellom produsenter avhenger dermed av to faktorer. For det første at slakteriene, som er tilskuddsmottaker, får utjevnet sine transportkostnader gjennom utbetalinger av tilskudd av Landbruksdirektoratet. Videre må slakteriene foreta prisutjevning i praksis slik at produsentene betaler geografisk utjevnete transportkostnader. Det innebærer at produsenter som ligger lenger unna slakterier enn andre blir kompensert for denne ulempen. Vi skal derfor, som nevnt, se på begge disse faktorene i evalueringen.

2.3.1 Ekstra dimensjon i formålsparagrafen knyttet til små slakterier

Ordningen har også et formål som hverken framkommer i jordbruksavtalen, stortingsproposisjonen eller i forskrift om satser for tilskudd til frakt av slaktedyr, men som er knyttet til at tilskuddsutmålingen til små slakterier er annerledes enn for store slakterier. I tillegg til prisutjevning mellom produsenter, skal ordningen også ivareta rammevilkårene til små slakterier. Dette skal, ifølge Rapport fra Arbeidsgruppe om innfrakttilskudd slakt» gjøres ved å gi små slakterier tilstrekkelig kompensasjon for frakt av slaktedyr (Landbruks- og matdepartementet , 2010, s. 93).

Grunnen til at små slakterier, ifølge arbeidsgruppen av 2010, bør behandles annerledes enn store slakterier, er fordi de kan bidra til særskilte tilpassede driftsformer i husdyrproduksjoner nær slakteriet og er ofte viktige i utviklingen av regionale matspesialiteter. Det er derfor viktig at fraktordningen ikke bidrar til å endre konkurranseforholdene i vesentlig grad. En viss overkompensasjon i forhold til reduksjonen i konkurransevilkår kan dermed anses som akseptabel, skriver arbeidsgruppen (Landbruks- og matdepartementet , 2010, ss. 92-93). Som nevnt er det ikke forskriftsfestet at små slakterier skal kompenseres ulikt store slakterier, men dette formålet har blitt tydeliggjort i rapporten fra 2010. I tillegg til at det er en annen beregningsmodell for små slakterier enn for store.

På grunn av den ekstra formålsdimensjonen som er knyttet til de små slakteriene og at de har annen beregning av tilskudd enn de store slakteriene gjør at disse må behandles for seg. På grunn av tidsfrist og ressurser begrenses denne evalueringen til å se på utjevning av transportkostnader for de store slakteriene, og om disse driver prisutjevning blant produsentene.

2.4 Forvaltning av ordningen

2.4.1 Søknad, rapportering og kontroll

Landbruksdirektoratet har ansvar for å forvalte ordningen. Slakteriene må månedlig rapportere slaktemengden i henhold til Landbruksdirektoratets retningslinjer,⁹ som sier at slakteriene skal gi

⁹ Forskrift om søknads- og rapporteringsfrister for pristilskudd og formidling av pristilskudd i landbrukssektoren. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-12-07-1458>

nødvendig leveransedata til Leveransedatabasen (Landbruksdirektoratet, 2019)¹⁰. De kvanta kjøtt som slakteriet har fra måneden før skal rapporteres inn elektronisk til Leveransedatabasen, enten ved filinnlesning eller rapportering via Altinn.

I tillegg til den elektroniske rapporteringen skal slakteriene sende inn skjemaet «Rapportering av slaktet mengde Ldir 830 b». I skjemaet skal slakteriene fylle inn antall dyr som er slaktet og mengden tilskuddsberettiget kjøtt som er avregnet. Skjemaet fungerer som søknad om frakttilskudd, refusjon av formidlet pristilskudd¹¹ til produsent, og rapportering av grunnlaget for omsetningsavgift og forskningsavgift den aktuelle måneden. Skjemaet må sendes Landbruksdirektoratet innen 15. påfølgende måned for at slakteriene skal være berettiget frakttilskudd. Utbetalingene av frakttilskudd til slakteriene baseres på antall dyr levert multiplisert med tilskuddssats.

I dag utføres det avstemming av utbetalinger ved å sammenligne de elektroniske innrapporteringene med skjemaene som slakteriene sender inn. Dette gjøres for å sjekke at det er samsvar mellom de innrapporterte dataene.

Landbruksdirektoratet kontrollerer ikke at slakteriene foretar prisutjevning mellom produsenter, som er formålet med ordningen. Dette er en svakhet som vi vil komme tilbake til i kapittel 8.2.

2.4.2 Beregning av tilskuddssatser og høringsprosess

I mai hvert år beregner Landbruksdirektoratet et forslag til gjennomsnittssats per dyreslag for kommende år, basert på bevilgning bestemt i jordbruksavtalen og oppdatert prognose per april. Avtalepartene fastsetter gjennomsnittssatsene per dyreslag som tas inn i jordbruksavtalen.

I august starter Landbruksdirektoratet arbeidet med å beregne tilskuddssatser for store og små slakterier, samt mobile slakterier, for kommende år. For 2020 beregnes det totalt 1120 ulike satser.

Landbruksdirektoratet innhenter oppdatert informasjon om strekningsdetaljer, veibommer og ferjestreknings fra NIBIO, og parallelt ber vi Nortura og KLF om innspill på verdiene til de ulike parameterne i beregningsmodellen.

Når satsene utarbeides brukes gjennomsnittssatsen fra jordbruksavtalen multiplisert med prognosert antall slakt per september for å finne det beregnede totalforbruket for kommende år. Satsene bestemmes ved å fordele beregnet totalforbruk på dyreslag og kommune basert på transportparametere og fordelingsformler. I midten av oktober sendes satsene ut på høring før de bestemmes i forskrift.

2.4.3 Ressursbruk i forvaltningen av ordningen

Ressursbruken i forvaltningen knyttet til denne ordningen er relativt lav. Den månedlige rapporteringen fra slakteriene er i stor grad automatisert. Avstemmingsarbeidet som gjøres akkurat på frakttilskuddet er vanskelig å skille ut, da det avstemmes også i samme prosess som med de andre pristilskuddene og de to avgiftene nevnt ovenfor avstemmes. Det må også nevnes at det arbeides for å effektivisere dette ytterligere. Planen er å avvikle avstemming av slakterienes rapportering i løpet av 2020. Dette skal gjøres ved å gjøre tekniske endringer i Leveransedatabasen og endre rutinene.

Det som tar mest tid særskilt for denne ordningen er den årlige beregningen av satser. Direktoratet bruker omtrent 60 dagsverk på å beregne nye satser, sende satsene ut på høring, ferdigstille forskrift og utmåle satser i leveransedatabasen.

På tross av relativt lav ressursbruk, er det mulig å effektiviserer forvaltningen av ordningen ytterligere. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 8.5.

¹⁰ Leveransedatabasen er et datasystem for administrasjon av utbetaling av tilskudd og innkreving av avgifter.

¹¹ Grunn- og distriktstilskudd, kvalitetstilskudd storfe og tilskudd til lammeslakt og kjeslakt.

2.5 Om ordningens historie og tidligere evalueringer

2.5.1 Historisk om ordningen

Ordningen har historie tilbake til 1945. Dette året ble det opprettet en fraktutjevningsordning fordi det var behov for å rasjonere omsetning av kjøtt og flesk. Fra 1950 ble fraktutjevningsordningen erstattet av frakttilskuddsordningen. Ordningen har fra 1953 vært en del av jordbruksavtalen. I 1965 og 1976 ble det innført henholdsvis tilskudd for mellomfrakt for helt slakt fra slakteri til større foredlingsbedrifter i landdistrikt og tilskudd til mellomfrakt av skåret vare. Tilskuddene ble forvaltet av Fraktkontoret for slakt og styrt gjennom Fraktnemda for slakt (Landbruks- og matdepartementet , 2010, s. 35)

Statens landbruksforvaltning¹² overtok forvaltningen av fraktordningen 1. juli 2000 og Fraktnemda for slakt ble lagt ned. De to tilskuddene nevnt ovenfor, samt et særskilt tilskudd knyttet til kjøtt hos engrosforhandlere i underskuddsområde for slakt, ble avvirket i 2007 (Landbruks- og matdepartementet , 2010, ss. 35-37).

2.5.2 Fraktordningen fra 2002 til 2010 og evaluering 2010

Fraktordningsmodellen som var gjeldende fra 2002 til 2010 hadde tilsvarende formål som dagens ordning. Formålet, slik det stod formulert i St.prp.nr.1 var å «... medverke til å jamne ut prisar til produsent og forbrukar». I dag er imidlertid ikke forbruker en del av målsetningen med prisutjevning. I tillegg er det også andre forskjeller. I ordningen som var gjeldende fra 2002 og fram til 2010 ble satsene beregnet for hvert slakteri, slik det gjøres i dagens modell for små slakterier. Satsene var basert på avstand fra kommunenes definerte driftssentrum til hvert slakteri, basert på fjorårets hentestruktur. Slakteriene ble tildelt avstandssoner for hver sone med leveranse i. Det ble også beregnet fergetillegg basert på fullastet bil (NILF, 2013, s. 8 og 13).

I jordbruksforhandlingene i 2009–2010 ble partene enige om å sette ned en arbeidsgruppe¹³ som skulle utrede tilskuddet til kommende jordbruksoppgjør. Bakgrunnen for utredningen var at slakteristrukturen var i endring ved at det ble stadig færre og større slakterier, og at en så at transportkostnadene til slakteriene økte. Dermed økte avstandsulempene for utkantsprodusenter (NILF, 2013, s. 8). Arbeidsgruppen så på kostnadsutviklingen til frakt av slaktedyr, kostnadsdekning, miljøutfordringer og slakteristruktur samt de vurderte alternativer til ordningens daværende modell.

Arbeidsgruppen¹⁴ foreslo flere endringer som avtalepartene tiltrådte og som ble en del av den nye ordningen fra 1.januar 2011. De forslagene som ble innlemmet i den nye ordningen var:

- å ha en særskilt ordning for små slakterier
- å øke avstanden det ikke gis tilskudd til fra 10 til 50 km
- å bare gi tilskudd for transport fra kommunesenter til nærmest slakteri for store slakterier uavhengig av total fraktavstand
- å ta hest ut av satsmatrisen
- å ta ut kompensasjon for ferge- og bomkostnader innenfor nullsonen
- å oppdatere satser og parametere som inngår i beregningsgrunnlaget årlig
- å kompensere for opplastningskostnader (Landbruks- og matdepartementet , 2010, ss. 95-97).

I tillegg til disse endringene økte man den årlige bevilgningen, og man fjernet øvre grense for støtteberettiget transportavstand utenfor Nord-Norge, som var satt til 150 km.

¹² Statens landbruksforvaltning ble 1. juli 2014 slått sammen med Statens reindriftsforvaltning til Landbruksdirektoratet.

¹³ Arbeidsgruppen bestod av representanter fra Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund, Nortura, Norges Bondelag, Norsk Bonde – og Småbrukarlag, Finansdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet samt Landbruks- og matdepartementet.

¹⁴ Ikke alle representantene stod bak alle forslagene.

2.5.3 Evaluering av ny ordning fra 2013

I 2013 fikk NILF i oppdrag fra daværende Statens landbruksforvaltning å evaluere effektene av frakttilskuddet med vekt på endringene i ordningen som trådte i kraft i 2011. Hovedkonklusjonene fra denne evalueringen var at ordningen utjevner transportkostnader mellom slakteriene, transportkostnader mellom produsenter utjevnes, men at sammenhengen mellom frakttilskuddet til slakteriene og prisutjevning mellom produsenter er uklar. Det er ikke tilstrekkelig grunnlag for å påvise at frakttilskuddet har utløsende effekt på prisutjevning, skriver rapportforfatterne (NILF, 2013, s. 1). Rapportforfatterne skriver videre:

Det er dermed også vanskelig å se grunnlaget for endringen i ordningen fra 2011 med sterk vekst i samlet tilskuddsramme og flere andre endringer i ordningens innretning. Hovedpoenget ved videre vurdering av ordningen bør også tydeliggjøre ordningen og hvordan den skal virke.

Sammenhengen mellom frakttilskuddet til slakteriene og prisutjevning mellom produsenter vil være et fokus også i denne evalueringen. Imidlertid anser vi det ikke som er det ikke nødvendig å påvise en direkte utløsende effekt på prisutjevning, da frakttilskuddet skal bidra til prisutjevning og ikke nødvendigvis være en utløsende faktor.

2.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at målet med ordningen er å bidra til utjevning av transportkostnader mellom produsenter. Da det er slakteriene som er tilskuddsmottaker blir det dermed slakteriene som i praksis må foreta prisutjevningen mellom produsentene. Prisutjevning mellom produsenter avhenger dermed av to faktorer. For det første at slakteriene, som er tilskuddsmottaker, får utjevnet sine transportkostnader gjennom utbetalinger av tilskudd av Landbruksdirektoratet. Videre må slakteriene foreta prisutjevning i praksis slik at produsentene betaler geografisk utjevnete transportkostnader slik at produsenter som ligger lenger unna slakterier enn andre blir kompensert for denne ulempen. Vi skal videre i evalueringen se på begge disse faktorene.

Det er i kapitlet gått nærmere inn på hvordan tilskuddssatsene for store slakterier utregnes og hvilke parametere som ligger i beregningsmodellen.

Videre er det vist til at det er en ekstra formålsdimensjon som hverken framkommer i jordbruksavtalen, st.prop, eller i forskrift satser for tilskudd til frakt av slaktedyr. Dette formålet er knyttet til at små slakterier får beregnet tilskuddssatser på en annen måte enn store slakterier fordi de kan bidra til særskilte tilpassede driftsformer i husdyrproduksjoner nær slakteriet og er ofte viktige i utviklingen av regionale matspesialiteter.

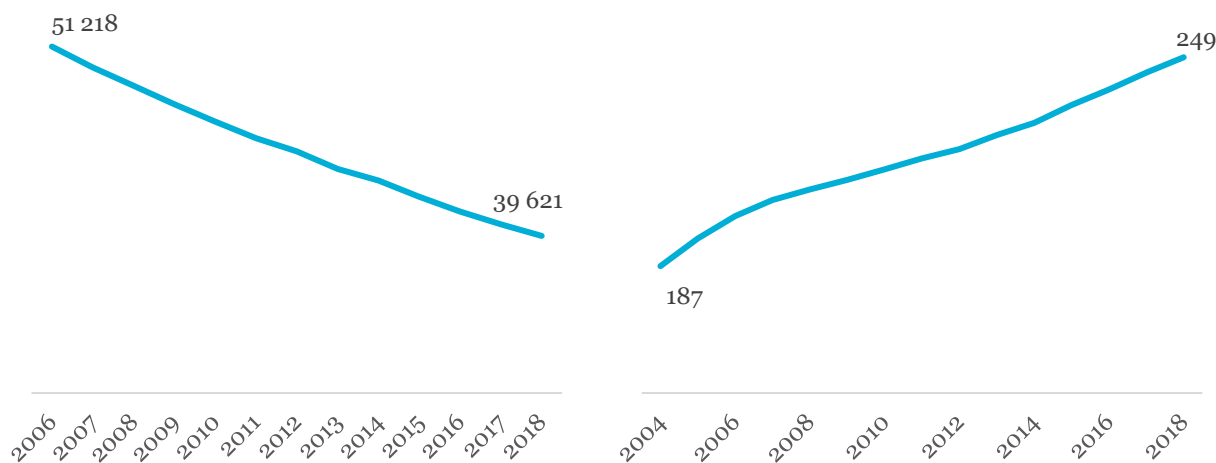
Vi har også sett at forvaltningen av ordningen stort sett er effektiv, men at Landbruksdirektoratet ikke fører kontroll på om slakteriene foretar prisutjevning. Videre regnes tilskuddssatsene ut hvert år før de legges ut på høring. Dette er aspekter ved forvaltningen vi mener vi kan gjøre noen endringer, dette kommer vi tilbake til i kapittel 8.5.

3 Markedet for slakt av gris, storfe og småfe

Senere i evalueringen skal vi se på slakteriene transportkostnader og netto transportkostnader. For å kunne forstå dette bildet er vi avhengig av å få en forståelse av hvordan markedet for slakt av gris, storfe og småfe er innrettet. I dette kapitlet vil vi derfor gi en beskrivelse av dagens produsent- og slakteristruktur samt utviklingen her de senere år. Avslutningsvis vil vi også kartlegge relevante transportmønstre ved dagens ordning.

3.1 Produsentstruktur

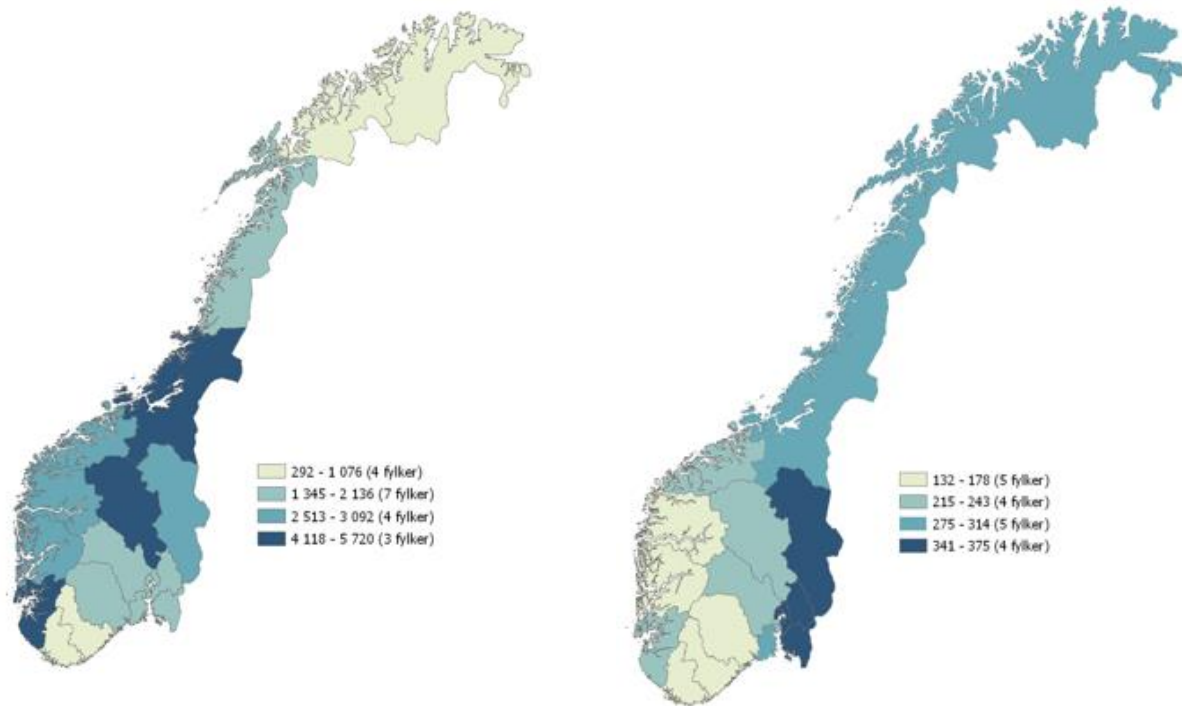
Antallet jordbruksbedrifter har over en lengre periode vært nedadgående, slik som vist i figur 1. I 2018 var det i underkant av 40 tusen jordbruksbedrifter i Norge. Dette gir en nedgang på om lag 23 prosent fra 2006 da antallet jordbruksbedrifter var noe over 51 tusen totalt. Om lag 95 prosent av jordbruksbedriftene i 2018 er enkeltpersonforetak (personlige brukere), mens de resterende fem prosentene består av andre organisasjonsformer slik som aksjeselskap, ansvarlig selskap, stiftelse, stat og kommune. Samtidig viser utviklingen at størrelsen på jordbruksarealet til hver produsent øker. I 2018 var jordbruksarealet per jordbruksbedrift på 249 dekar, en økning på 33 prosent siden 2004. Dagens produsentstruktur indikerer dermed at det er færre og større jordbruksbedrifter i Norge enn tidligere.



Figur 1: Venstre: Jordbruksbedrifter i alt fra 2006–2018. Høyre: Gjennomsnittlig jordbruksareal per jordbruksbedrift (dekar) fra 2004–2018.

Kilde: SSB. Tabell 05988 og 04500.

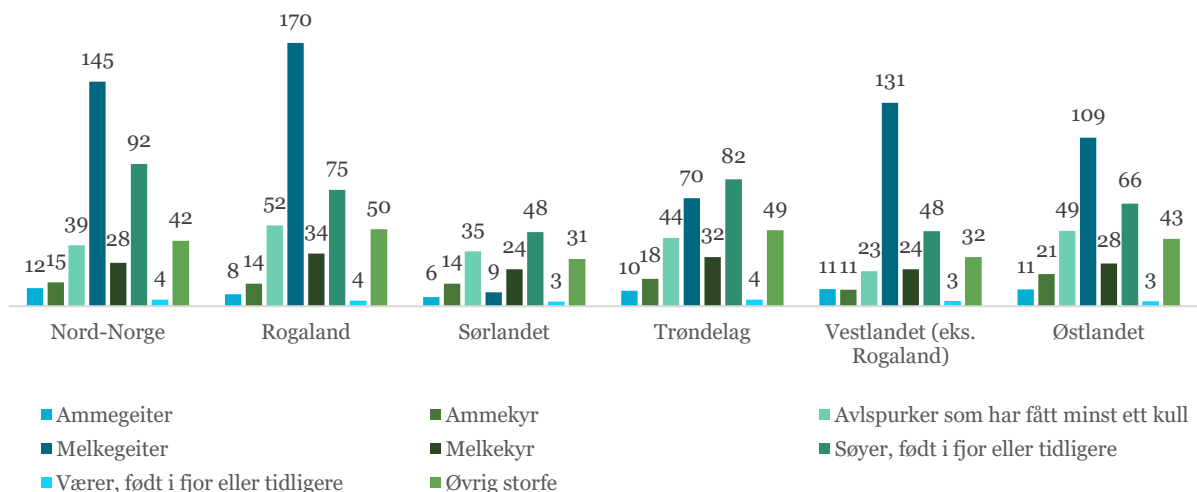
Videre er jordbruksbedriftene plassert med ulik grad av tetthet rundt om i landet, vist ved venstre del av figur 2. De mest produsenttette fylkene i 2018 var henholdsvis Trøndelag, Oppland og Rogaland med mellom 4 118 og 5 720 jordbruksbedrifter per fylke. Fylkene med lavest produsenttetthet samme år var Vest-Agder, Troms, Aust-Agder og Finnmark med mellom 292 og 1 076 jordbruksbedrifter per fylke. Høyre del av figuren viser fordelingen av fylkene med de største jordbruksbedriftene fordelt etter gjennomsnittlig jordbruksareal i dekar. I 2018 var det Akershus og Oslo, samt Østfold og Hedmark som hadde de største jordbruksbedriftene med et gjennomsnittlig jordbruksareal på mellom 341 og 375 dekar. I motsatt ende finner vi Telemark, Vest- og Aust-Agder, Sogn og Fjordane, samt Hordaland med et gjennomsnittlig jordbruksareal på mellom 132 og 178 dekar.



Figur 2: Antall jordbruksbedrifter per fylke (til venstre) og størrelsen på jordbruksareal per jordbruksbedrift i dekar (til høyre) fordelt etter fylke i 2018. Oslo og Akerhus rapporteres samlet i datamaterialet fra SSB, og er derfor vist i samme farge i figuren.

Kilde: SSB. Tabell 05988 og 04500. Data bearbeidet av Landbruksdirektoratet. Fylkesinndeling av 2019.

Det gjennomsnittlige antall dyr per jordbruksbedrift gir oss også en indikasjon på produsentenes størrelse. Dette er vist for et utvalg av dyr en kan søke Landbruksdirektoratet om produksjonstilskudd for i figur 3. Isolert sett kan utviklingen med færre og større jordbruksbedrifter ha bidratt til mer effektiv inntransport for slakteriene som følge av at hvert slakteri har færre steder å stoppe per transport, samt kan laste flere dyr per opplastning.



Figur 3: Gjennomsnittlig antall dyr per produsent for ulike dyreslag fordelt på landsdeler per 1. mars 2019

Kilde: Landbruksdirektoratet. Produksjonstilskudd i jordbruket. Data bearbeidet av Landbruksdirektoratet.

3.2 Slakteristruktur

3.2.1 Spesialisering av slakteristrukturen

Slakteristrukturen har vært i endring over lengre tid. Utviklingen viser at det stadig blir færre og mer spesialiserte slakterier. I perioden 1990 til 2008 ble antallet slakterianlegg med over 1 000 tonn i tilførsler redusert fra 46 til 29, mens antallet slakterianlegg under 1 000 tonn økte fra 6 til 23 i samme periode (Landbruks- og matdepartementet, 2010). Selv om sistnevnte slakterier har økt i antall har de imidlertid en minimal andel av det totale markedet.

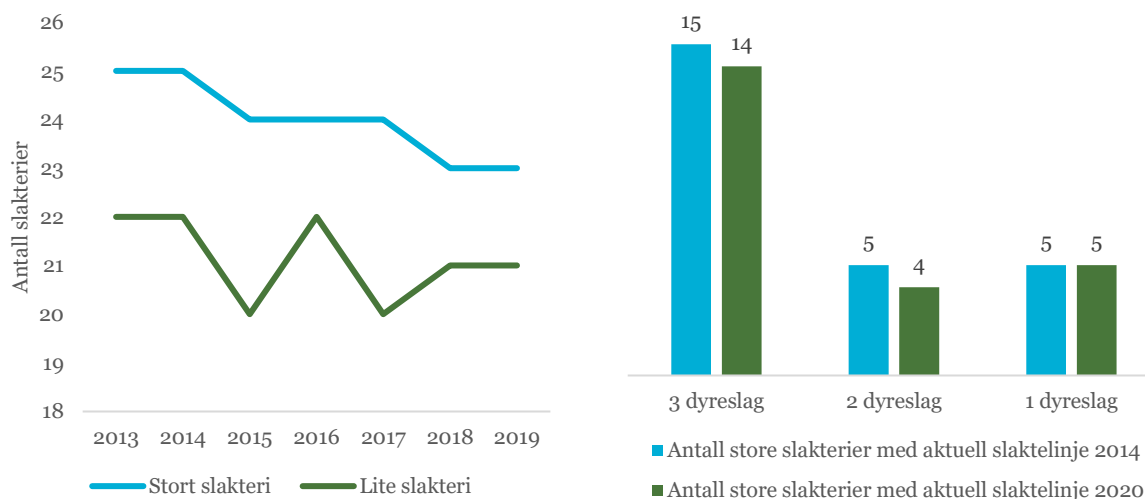
Nedgangen i antall slakterier har fortsatt i perioden 2013 til 2019, vist ved venstre del av figur 4. Antallet store slakterier er redusert fra 25 til 22 og små slakterier fra 22 til 21 i perioden. Av store slakterier la Helgeland Samvirkeslakteri AS ned sin drift fra 2014 og Nortura Sarpsborg avsluttet sin virksomhet fra 2017. Førstnevnte slakteri gikk konkurs, mens aktiviteten på sistnevnte slakteri ble overført til andre fabrikker (Nortura SA, 2017; Helgelendingen, 2014). Nortura vedtok også i desember 2019 og legge ned slakteriet på Otta og overføre skjæringen av storfe til Nortura Rudshøgda som ledd i å redusere overkapasitet og bedre lønnsomheten i selskapet.¹⁵ Samtidig ble det bestemt å avvikle skjæringen av gris på Rudshøgda og overføre denne aktiviteten til andre anlegg. Endringen er forventet å gi en innsparing på 30 millioner kroner årlig og berører 78 ansatte, 15 på Rudshøgda og 63 på Otta (Nationen, 2019b). Ingen store slakterier har entret markedet fra 2013 til 2019. Som følge av vedtaket om nedleggelse av Nortura Otta vurderer enkelte å starte opp et nytt slakteri i Gudbrandsdalen (Nationen, 2019a). Videre har totalt seks små slakterier avviklet sin drift i perioden, mens fem aktører har entret markedet. Ett slakteri har både startet opp og avviklet sin drift i løpet av de syv årene.¹⁶ Det er grunn til å tro at utviklingen med færre slakterier fører til at hvert slakteri må kjøre lengre transporter enn før som følge av at den totale slaktemengden er relativt stabilt fra år til år.

Samtidig som det blir stadig større og færre enheter, blir også slakteriene gradvis mer spesialiserte. Dette ble blant annet pekt på i rapporten fra arbeidsgruppen som evaluerte ordningen i 2010 (Landbruks- og matdepartementet, 2010). Spesialiseringen av slakteristrukturen gjør også isolert sett at dyrene blir fraktet over lengre avstander enn før. Samme utvikling har i noen grad også vært gjeldende frem til i dag da Tønsberg, som tidligere slaktet både gris og storfe, nå kun slakter gris. Videre vil Nortura Rudshøgda, som nevnt, overføre sin skjærevirksomhet av gris til andre anlegg.¹⁷

¹⁵ Dette er ikke regnet som et avviklet slakteri i beregningene som er basert på 2018-tall.

¹⁶ Små slakterier som har avviklet sin drift fra 2013 til 2019 er Froland Slakteri AS, Handelshuset Ove Storeslett AS, Nesseby Villsauprodukter BA, Vinje Slakteri AS og Pruglhei gård. Slakterier som har startet opp i samme periode er Bransfjell AS (mobilt slakteri), Det lille Slakteriet, Dølsveen Søndre Gårdsslakteri, Larsastova Gardsslakteri og Sundbygd gård slakteri. Mobilslakt regnes her som nedlagt da de ikke har hatt noe slakt siden 2016. Dette på tross av at de ikke er formelt nedlagt da de har slaktelinje og kan starte opp på kort varsel. Husvær Lam har både startet og avviklet sin drift i perioden og vil dermed ikke føre til noen endring i det totale antallet små slakterier siden 2013.

¹⁷ Dette er ikke tatt med i beregningene da Nortura Otta enda ikke formelt er nedlagt.



Figur 4: Utvikling i antallet slakterier med over og under 1500 tonn i tilførsler, samt utviklingen i antallet store slakterier som slaktet gris, storfe og småfe fra 2014 til 2020.

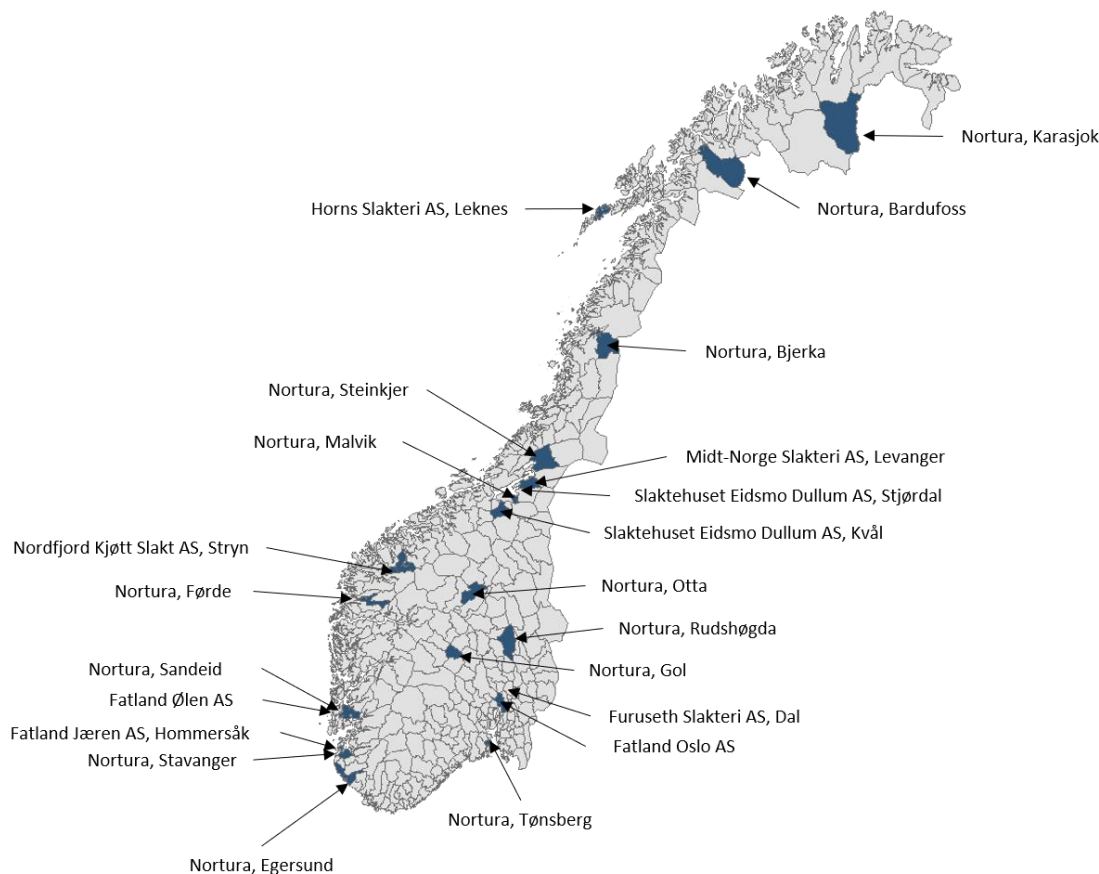
Kilde: Landbruksdirektoratet.

3.2.2 Slakterienes geografiske plassering

Det eksisterer per 2019 22 store slakterier som er tilskuddsberettiget. Nortura har totalt 13 av de 21 store slakteriene. I tillegg er Prima slakt kjøpt opp av Nortura og inngår i dette konsernet. Fatland har på sin side tre slakterier. I tillegg eksisterer det fem andre enkeltstående slakterier, herunder Furuseth AS, Horns Slakteri AS, Midt-Norge Slakteri AS, Nordfjord Kjøtt Slakt og Slaktehuset Eidsmo Dullum. Totalt er det dermed sju store slakteriaktører som er tilskuddsberettiget som betjener det norske markedet for slakt av gris, storfe og småfe.

De store slakteriene var i 2019 fordelt over 12 av landets fylker¹⁸ og har en varierende grad av tetthet, vist ved figur 5. Eksempelvis har særlig Rogaland, Trøndelag og deler av Østlandet en relativt høy slakteritetthet, mens deler av Vestlandet (ekskl. Rogaland), Sørlandet og spesielt Nord-Norge har relativt lav slakteritetthet. Dette har i stor grad sammenheng med produsentstrukturen i de sistnevnte landsdelene som i stor grad kjennetegnes av lav produsenttetthet. Deler av Vestlandet og Sørlandet har også små produsenter med et lavt antall dyr per produsent. Det vil dermed i disse områdene være lengre å kjøre mellom hver produsent, en lavere andel slakt å konkurrere om og dermed færre slakterier totalt sett.

¹⁸ Fylkesinndeling av 2019.

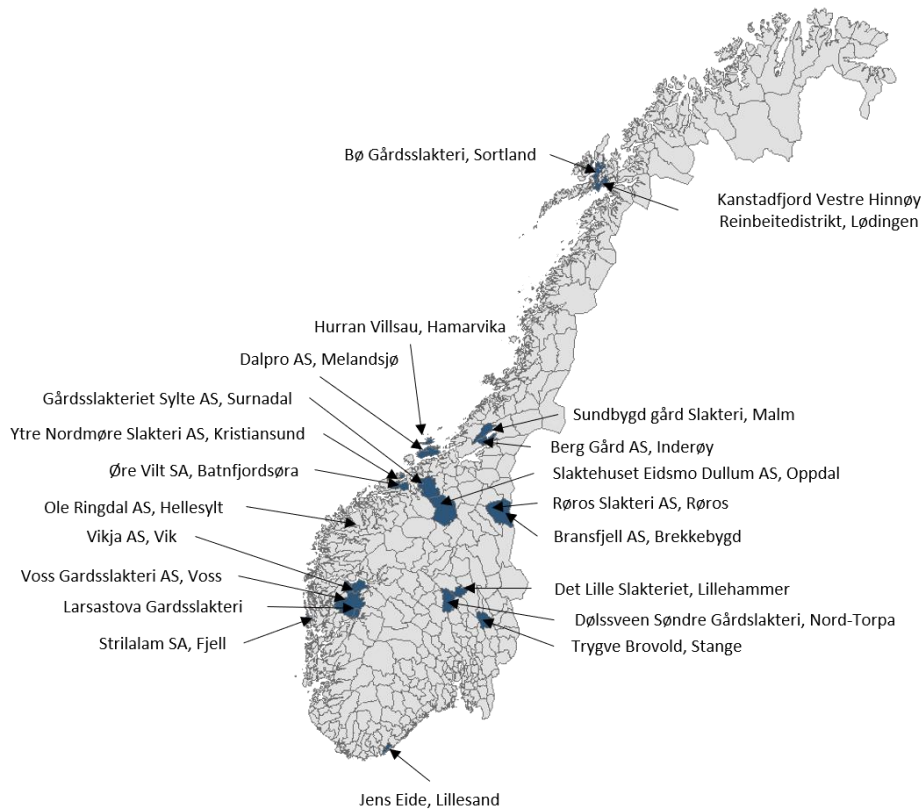


Figur 5: Store slakterier, inkludert nødslakterier¹⁹, som er tilskudsberettiget i 2019.

Kilde: Landbruksdirektoratet. Fylkesinndeling av 2019.

Figur 6 viser at det i dag er 21 små slakterier som er tilskudsberettiget i Norge. De små slakteriene utfyller de store i den grad at de i større grad betjener mer lokale markeder enn de store slakteriene. De små slakteriene er lokalisert både i sentrale og noe mer perifere strøk i landet. Imidlertid er det i større grad en samling av små slakterier på deler av Vestlandet, i den nord-vestlige delen av Møre og Romsdal, samt deler av Trøndelag. Foruten Røros Slakteri AS, Jens Eide AS, Ole Ringdal AS, Slaktehuset Eidsmo Dullum AS, avd. Oppdal og Ytre Nordmøre Slakteri AS er de fleste slakteriene svært små slakterier med et årlig slaktemengde på under 50 tonn.

¹⁹ Slaktehuset Eidsmo Dullum AS Stjørdal er et nødslakteri. Det samme gjelder Midt-Norge Slakteri AS som ligger i Levanger, men de har i tillegg slakterivirksomhet på Nortura sitt anlegg på Malvik.



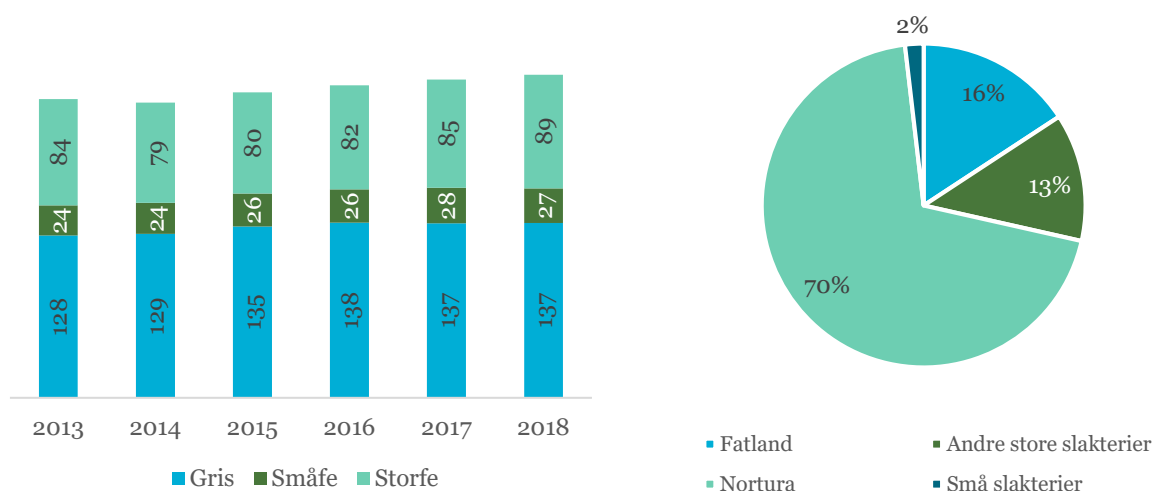
Figur 6: Små slakterier som er tilskuddsberettiget i 2019.

Kilde: Landbruksdirektoratet. Fylkesinndeling av 2019.

3.2.3 Slaktemengde

Slakterienes transportkostnader påvirkes av hvor mange dyr de slakter. Jo flere dyr slakteriene slakter, jo flere dyr må de transportere. Total slaktemengde av gris, storfe og småfe har økt noe i perioden 2013 til 2018, vist ved figur 7. I 2013 var den totale slaktemengden på 235 millioner kg, før det sank til 232 millioner kg i 2014. Deretter har den totale slaktemengden økt gradvis hvert år. I 2018 var den totale slaktemengden av gris, storfe og småfe på 254 millioner kg. Mesteparten av slaktemengden utgjøres av griseslakt som i 2018 var på 54 prosent av den totale mengden, etterfulgt av storfe og småfe på henholdsvis 35 og 11 prosent av den totale slaktemengden. Spesielt har den totale mengden griseslakt økt i perioden fra 128 millioner kg i 2013 til noe over 137 millioner kg i 2018, en økning på 8 prosent.

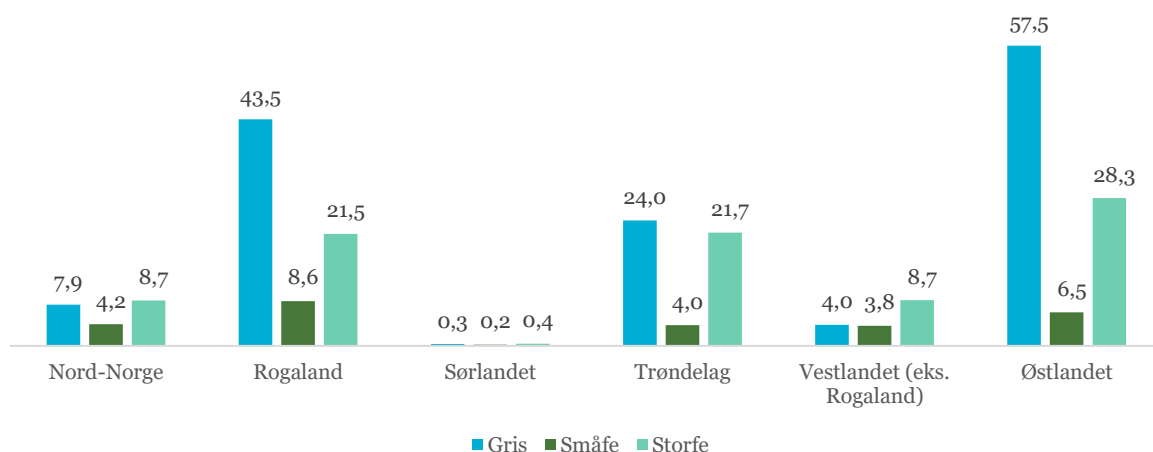
Nortura hadde i 2018 en markedsandel på 70 prosent av den totale slaktemengden, mens Fatland hadde 16 prosent. Resterende store slakterier hadde en markedsandel på 13 prosent. Små slakterier utgjorde kun 2 prosent totalt.



Figur 7: Venstre: Utvikling slaktemengde (millioner kg) 2013 til 2018. Høyre: Markedsandel for hele landet basert på slaktemengden i kg i 2018.

Kilde: Landbruksdirektoratets leveransedatabase.

Slaktemengden og markedsandelene varierer imidlertid i stor grad dersom vi sorterer på dyreslag og landsdelene slakteriene er plassert geografisk, vist ved figur 8. For gris er det særlig slakteriene på Østlandet som står for den største andelen. For storfe er spesielt Østlandet, Rogaland og Trøndelag som står for en stor del av slaktemengden. Slaktemengden for småfe er størst i Rogaland. Mengdene for småfe er imidlertid noe mer jevnt fordelt mellom ulike steder i landet. For Østlandet er det Nortura Rudshøgda og Nortura Tønsberg som utgjør størstepartene av mengden for gris. For storfe er Nortura Gol og Nortura Rudshøgda størst. For småfe er det Nortura Rudshøgda som har høyest mengde på Østlandet. Sørlandet utgjør en minimal andel av det totale slaktemarkedet. Dette skyldes at det kun er Jens Eide AS, som er kategorisert som et lite slakteri, som er plassert her.



Figur 8: Total slaktemengde i millioner kg i 2018 fordelt på landsdelene hvor slakteriene er geografisk plassert.

Kilde: Landbruksdirektoratets leveransedatabase.

3.3 Transportmønstre: andelen dyr hentet hos nærmeste slakteri og i nullsone

Slik som nevnt i kapittel 2.2.1, beregnes det for store slakterier kommunespesifikke tilskuddssatser med utgangspunkt i avstanden fra kommunesenter til nærmeste slakteri med slaktelinje for det aktuelle dyreslaget.

Slakteriene kan selvsagt fortsatt hente slaktedyr i kommuner selv om de selv ikke er definert som nærmeste slakteri. Dersom dette gjøres blir slakteriet kun kompensert med tilskudd for distansen til det som er definert som det nærmeste slakteriet. Det kan likevel være flere grunner til at et slakteri velger å hente i kommuner hvor de selv ikke er nærmeste slakteri. For eksempel kan det tenkes at det er sterk konkurranse om produsenter.

Det er interessant i et transportkostnadsperspektiv å analysere hvor stor andel av dyrene i ulike landsdeler som hentes hos nærmeste slakteri samt i hvor stor grad slakteriene henter i sine egne og i de andre slakterienes nullsoner. Hvor stor andel av dyrene i ulike landsdeler som hentes hos nærmeste slakteri og hvor stor grad slakteriene henter i egne og andre slakteriers nullsoner kan beregnes med å sammenstille data fra Landbruksdirektoratets leveransedatabase og data fra NIBIOs skog og landskap. Fra førstnevnte har vi oversikt over hvilket slakteri som hentet hvilke dyreslag i hvilken kommune. Sistnevnte viser blant annet hvilket slakteri som er definert som hver kommunes nærmeste for hvert av de tre dyreslagene.

Tabell 2 viser en oversikt over andelen gris, småfe og storfe i antall som er hentet hos nærmeste slakteri, samt andelen dyr hentet innenfor egen og andre slakteriers nullsoner.²⁰ Når det gjelder henting av slaktedyr i slakterienes egne nullsoner hentes det lite dyr i nullsonen i Nord-Norge. Det samme gjelder for slakterier i Trøndelag når det gjelder småfe og storfe og på Vestlandet for småfe. Andelen dyr hentet innen slakterienes egne nullsoner er høyest i Rogaland og på Østlandet og tyder på noe kortere transporter av dyr i disse to regionene. Også når det gjelder å hente i andre slakteriers nullsoner gjør slakterier i Rogaland og Østlandet dette i større grad enn de andre slakteriene i de andre regionene. Slik som når slakteriene ikke får kompensert transportkostnader i egne nullsoner får de heller ikke kompensert for kostnader dersom de henter i andre slakteriers nullsoner.

Som vi kan se av tabellen er det forskjell i hvor stor grad slakterier i de ulike regionene henter i nærmeste kommune. Andelen dyr som hentes av slakteri som er nærmest kommunen er for eksempel høy for alle tre dyreslag i Nord-Norge. Ellers i landet hentes en god del av slaktedyrene i kommuner som ikke er slakterienes nærmeste kommuner. Slakteriene får ikke kompensert den ekstra kjøringen over tilskuddet. Slakteriene blir som nevnt kun kompensert med tilskudd for distansen kommunesenter og nærmeste slakteri.

²⁰ Nærmeste slakteri er her definert basert på slakterienes eiermessige tilhørighet. Dette innebærer for eksempel at alle Norturas slakterier regnes som ett slakteri (Prima slakt regnes her som et Norturaslakteri da de er kjøpt av Nortura). Dersom eksempelvis Nortura Otta henter slaktedyrene i kommuner hvor Nortura Rudshøgda er definert som nærmeste slakteri vil dette slå ut som at dyrene fortsatt er hentet hos nærmeste slakteri. Det samme gjelder for Fatland og Eidsmo Dullum sine slakterier.

Tabell 2: Andelen slaktedyr (antall) hos store slakterier hentet i 2018 hos hva som er definert som nærmeste slakteri, andelen av hvert dyreslag hentet i nullsonen og andelen hentet i andre slakteriers nullsoner i ulike landsdeler. Prosent.

Landsdel	Gris			Småfe			Storfe		
	Nærmeste slakteri	Hentet i 0-sonen	Hentet i et annet slakteris 0-sonen	Nærmeste slakteri	Hentet i 0-sonen	Hentet i et annet slakteris 0-sonen	Nærmeste slakteri	Hentet i 0-sonen	Hentet i et annet slakteris 0-sonen
Nord-Norge	92%	23%	1%	85%	22%	1%	88%	18%	1%
Rogaland	63%	89%	34%	57%	48%	19%	52%	60%	28%
Trøndelag	97%	54%	0%	37%	14%	8%	53%	16%	8%
Vestlandet (ekskl. Rogaland)	30%	38%	23%	65%	19%	3%	59%	31%	6%
Østlandet	50%	64%	28%	50%	41%	15%	50%	46%	19%

Kilde: Landbruksdirektoratets leveransedatabase og NIBIOs skog og landskap. Nærmeste slakteri er her definert basert på overordnet slakterikategori. Med dette menes det for eksempel at Nortura regnes som ett slakteri. Rene nødslakterier eller slakterier som ikke har definert slaktelinje for et dyreslag er ikke tatt med.

3.4 Oppsummering og konklusjoner

Basert på gjennomgangen i dette kapitlet kan vi si at spesielt Trøndelag og Rogaland har en høy produsenttetthet, mens både Nord-Norge og Sørlandet har en relativt lav produsenttetthet. For Østlandet er bildet noe mer sammensatt. Oppland og Hedmark har eksempelvis et relativt høyt antall jordbruksbedrifter, mens Vestfold og Telemark har et relativt lavt antall.

Innen slakteristrukturen har både Østlandet, Rogaland og Trøndelag et relativt høyt antall store slakterier og total slaktemengde. I Nord-Norge, Sørlandet og på Vestlandet (ekskl. Rogaland) ser vi derimot det motsatte. Dette viser at slakteriene i stor grad er plassert i produsenttette områder.

For storfe og småfe hentes flesteparten av dyrene utenfor nullsonen. Videre skiller gris seg fra storfe og småfe ved at andelen dyr som hentes innenfor nullsonen er høyere. Dette kan blant annet skyldes den relativt høye produsent- og slakteritettheten i Rogaland, som står for store andeler av griseslakten, som fører til kortere avstand mellom slakteri og produsent. Dermed antyder dette at den samlede lengden på transport av gris er kortere enn for storfe og småfe.

Andelen som hentes utenfor slakterienes nullsone er spesielt høy for slakteriene i Nord-Norge og Vestlandet for alle dyreslag, og for Trøndelag for småfe og storfe. Dette indikerer at transportene er lengre for slaktedyr som hentes i disse landsdelene. Slaktedyrtransportene i de nevnte tilfellene gir opphav til høyere transportkostnader per transport. På den andre siden hentes det en større andel dyr innenfor nullsonen av slakteriene på Østlandet og Rogaland, og slakteriene i disse to regionene henter også større andel av dyr i andre slakteriers nullsoner enn for de øvrige regionene. Dette er kostnader de ikke får kompensert for.

Andelen dyr som hentes av slakteri som er nærmest kommunen er høy for alle tre dyreslag i Nord-Norge. Ellers i landet hentes en god del av slaktedyrene i kommuner som ikke er slakterienes nærmeste kommuner. Slakteriene får ikke kompensert den ekstra kjøringen over tilskuddet. De blir kun kompensert med tilskudd for distansen kommunesenter og nærmeste slakteri.

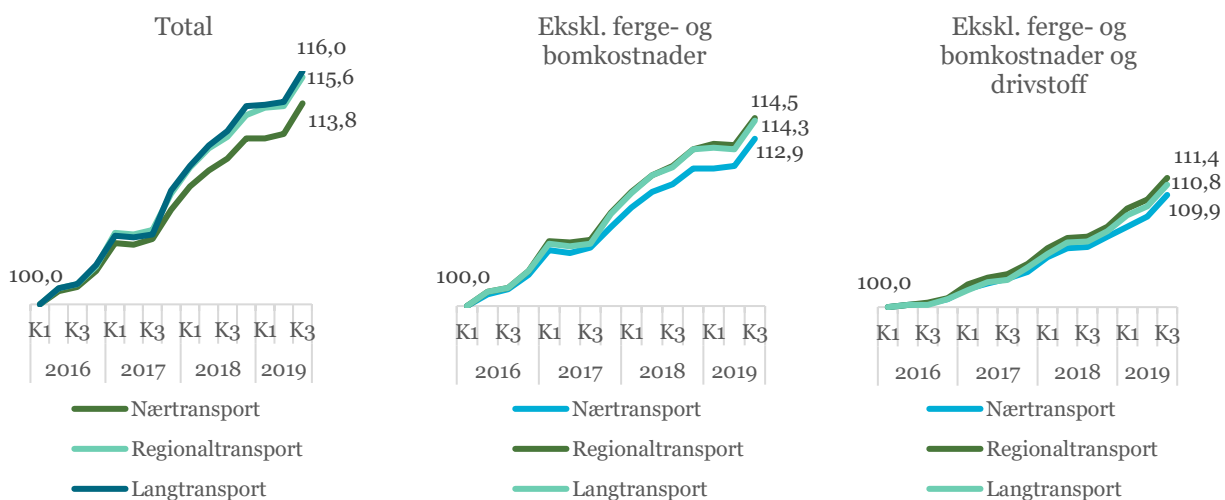
4 Slakterienes netto transportkostnader og tilskuddets kompensasjonsgrad

I dette kapitlet skal vi se på utviklingen i transportkostnader de siste årene. I kapitlet ses det nærmere på hva slakteriene har fått utbetalt i frakttilskudd de siste årene og slakterienes netto transportkostnader på regionnivå. Slakterienes netto transportkostnader sier noe om i hvor stor grad tilskuddet utjevner transportkostnader mellom regionene. Til slutt ser vi på tilskuddets kompensasjonsgrad på overordnet nivå.

4.1 Utviklingen i transportkostnader

Slakteribransjen har pekt på at det over tid har vært en betydelig kostnadsøkning for lastebiltransporter. Eksempelvis beskrev Nortura, gjennom sitt innspill til jordbruksoppjøret i 2019, hvordan de mener dette fører til en underfinansiering av ordningen. Nortura beskriver at dette er noe selv har kompensert for gjennom effektiviseringstiltak i perioden 2013 til 2016 (Nortura, 2019, s. 18). Figur 9 viser hvordan den indekserte kostnadsutviklingen har vært for lastebiltransport fra første kvartal 2016 til tredje kvartal 2019 for nær-, regional- og langtransport. Som vi kan se har regional- og langtransport økt mest i alle de tre tilfellene. Dersom alle kostnadsgruppene inkluderes, har eksempelvis kostnadene for regional- og langtransport økt med om lag 16 prosent i perioden.

Selv om kostnadsutviklingen for nær-, regional- og langtransport ikke nødvendigvis er direkte sammenlignbar med kostnadsutviklingen for slaktedytransport, viser de likevel utviklingen i sentrale kostnadsparametere. Tallene er dermed til en viss grad overførbare, og understreker slakteribransjens poeng med økende transportkostnader.

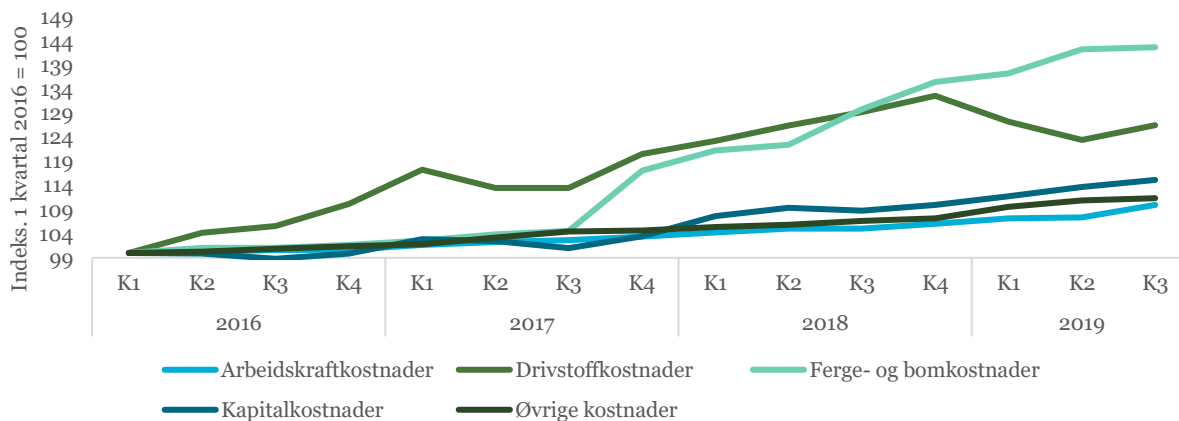


Figur 9: Totalkostnadsindeks for lastebiltransport etter type lastebiltransport. 1. kvartal 2016 til 3. kvartal 2019. 1. kvartal 2016 = 100.

Kilde: SSB. Tabell 12535. Denne statistikken ble for første gang presentert 1. kvartal 2019 og beregnet tilbake til 1. kvartal 2016. Den erstatter tidligere kostnadsindeks for lastebiltransport av 2009. Nærtransport er definert som transport rundt 50 kilometer, regionaltransport som transport rundt 100 kilometer og langtransport som transport rundt 500 kilometer. Kostnadsgruppene som inngår er arbeidskraft, drivstoff, bom- og fergekostnader, kapital (avskrivninger og rentekostnader) og øvrige kostnader (dekk, forsikring, vedlikehold og reparasjon, administrasjon og vektårsavgift/årsavgift).

Dersom vi bryter ovennevnte totalkostnadsindeks ned i en delkostnadsindeks kan vi studere utviklingen i ulike kostnadsgrupper nærmere. Dette er vist i figur 10 for regionaltransport for første kvartal 2016 til tredje kvartal 2019. Som vi kan se er det særlig to kostnadsgrupper som skiller seg ut, herunder ferge- og bomkostnader samt kostnader til drivstoff. Førstnevnte hadde en relativt lav vekst frem til tredje kvartal 2017, før den begynte å øke kraftig og endte på om lag 43 prosent økning perioden sett under ett. Sistnevnte

har økt mer jevnt over perioden og har hatt en økning på i underkant av 27 prosent totalt. Tallene kan isolert sett tyde på at slakterier som bruker mye drivstoff, eksempelvis gjennom å kjøre lange transporter eller kjører på dårligere veier, samt slakterier som er avhengig av strekninger som involverer mye bruk av ferge og bomplasseringer har opplevd en relativt større kostnadsøkning i perioden sammenlignet med andre slakterier.



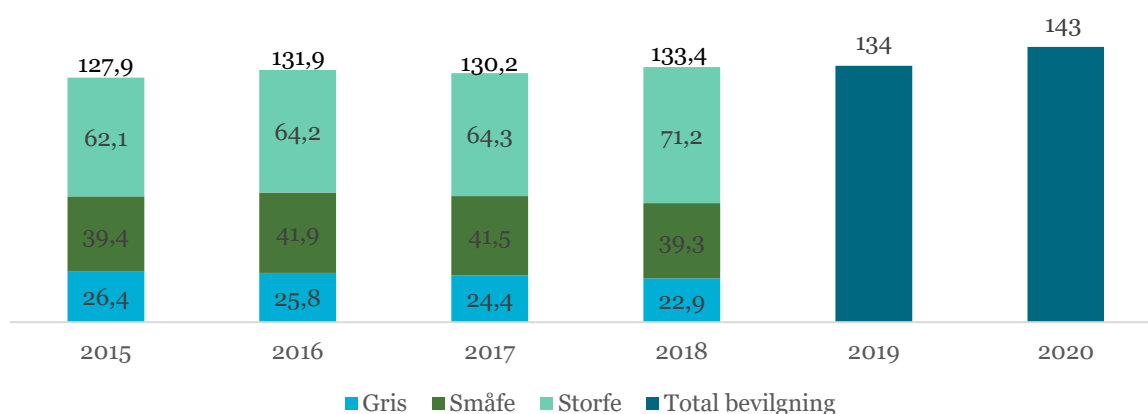
Figur 10: Delkostnadsindeks for regionaltransport med lastebil. 1. kvartal 2016 til 3. kvartal 2019. 1. kvartal 2016 = 100.

Kilde: SSB. Tabell 12538. Denne statistikken ble for første gang presentert 1. kvartal 2019 og beregnet tilbake til 1. kvartal 2016. Den erstatter tidligere kostnadsindeks for lastebiltransport av 2009. Regionaltransport defineres som transport rundt 100 kilometer. I kostnadsposten øvrige kostnader inngår kostnader til dekk, forsikring, vedlikehold og reparasjon, administrasjon og vektårsavgift/årsavgift.

4.2 Utbetalte frakttilskudd

De totale frakttilskuddsbeløpene til de store slakteriene har økt de senere år. I 2015 ble det utbetalt om lag 128 millioner kroner i frakttilskudd, mens det i 2018 ble utbetalt 133,4 millioner kroner. Dette tilsvarer en økning på rundt 5,5 millioner kroner per år, det vil si 4 prosent mer utbetalt over ordningen i 2018 enn i 2015. Vi kan dermed si at økningen i slakterienes transportkostnader har blitt kompensert noe gjennom økte frakttilskuddsutbetalinger. I hvor stor grad slakteriene har blitt kompensert er ikke mulig å si, da vi ikke har oversikt over alle slakterienes transportkostnader i den nevnte perioden.

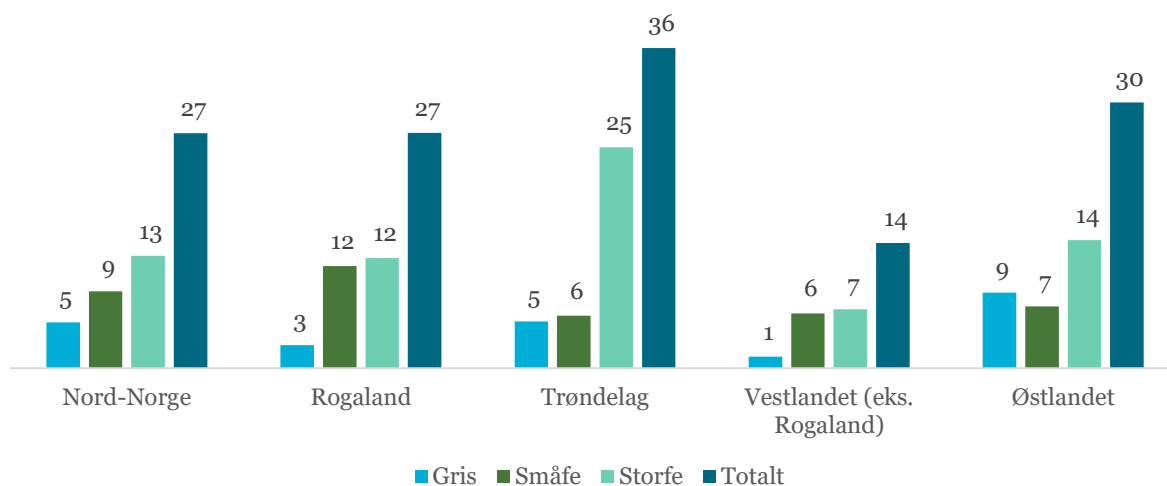
For 2019 og 2020 er de totale bevilgningene over ordningen på 134 og 143 millioner kroner. I 2020 har en økt den totale bevilgningen med i 9 millioner kroner fra 2019-nivået. Dette er for å kompensere for endringer i kjøre- og hviletidsbestemmelsene.



Figur 11: Utvikling i utbetalt fraktilskudd til store slakterier fra 2015 til 2018, samt total bevilgning over ordningen i 2019 og 2020. Millioner kroner.

Kilde: Landbruksdirektoratets leveransedatabase.

Dersom man fordeler slakteriene i regioner etter hvor de er lokalisert ser man at tilskuddsbeløp som utbetales til de store slakteriene varierer mellom de ulike landsdelene hvor de er lokalisert på totalnivå og mellom de ulike dyreslagene, vist ved figur 12. På totalnivå er det de fem store slakteriene i Trøndelag som mottok flest tilskuddskroner i 2018, noe som i hovedsak skyldes de store beløpene de mottok for transport av storfe. På den andre siden av skalaen finner vi de store slakteriene på Vestlandet (eks. Rogaland som mottok noe over 14 millioner kroner totalt i fraktilskudd i 2018. Mesteparten av transporten, spesielt for småfe og storfe, skjer som vist i tabell 2 utenfor nullsonen. Likevel trekkes de totale tilskuddsbeløpene ned av at det kun er to store slakterier som er lokalisert her og at den totale slaktemengden er noe lavere sammenlignet med andre landsdeler. For Østlandet er bildet noe mer sammensatt. De totale tilskuddsbeløpene trekkes opp av antallet slakterier (seks stykker) og total slaktemengde.

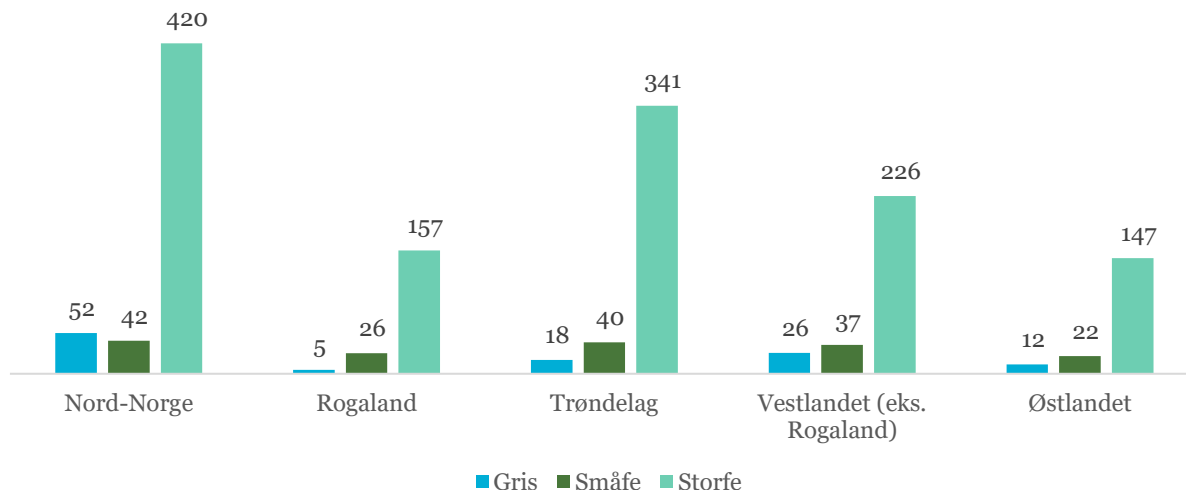


Figur 12: Utbetalt tilskudd til store slakterier for gris, småfe og storfe, samt totalt i 2018 fordelt på landsdelene hvor slakteriene er lokalisert. Millioner kroner.

Kilde: Landbruksdirektoratets leveransedatabase.

Figur 13 viser hvordan de gjennomsnittlige tilskuddsbeløpene var per dyr for de tre dyreslagene i 2018. Tendensen viser at de store slakteriene i Nord-Norge får høyest gjennomsnittlig beløp utbetalt for alle tre dyreslag. Dette kan blant annet skyldes at Nord-Norge er den regionen, sammen med Sørlandet, med lavest produsenttetthet og hvor avstanden mellom slakteriene og produsentene er lengst. I motsatt ende av

skalaen finner vi slakteriene i Rogaland og på Østlandet som holder til i mer produsenttette områder. Videre skjer, som vi tidligere så av tabell 2, mesteparten av transporten for alle de tre dyreslagene innenfor nullsonen for slakteriene i Rogaland, samt for gris på Østlandet. Dette er også med på å trekke de gjennomsnittlige beløpene ned for slakteriene som er lokalisert her. Imidlertid, selv om det utbetales mindre tilskudd per dyr på Østlandet samlet sett, så er det stor variasjon mellom slakteriene.



Figur 13: Gjennomsnittlig utbetalt tilskuddsbeløp for store slakterier per hentet gris, småfe og storfe i 2018 fordelt på landsdelene hvor slakteriene er lokalisert. Inklusive transporter innad i nullsonen. Kroner.

Kilde: Landbruksdirektoratets leveransedatabase.

4.3 De store slakterienes netto transportkostnader

Denne evalueringen skal undersøke om det er skjevfordeling av tilskuddet eksempelvis med at lengre transporter ikke kompenseres nok. I dette underkapitlet skal vi se på de store slakterienes netto transportkostnader på regionnivå. Først vil vi kort gjennomgå hvordan dette har blitt gjort i praksis. Deretter vil vi presentere resultatene fra beregningene. Avslutningsvis vil vi diskutere sentrale usikkerhetsfaktorer knyttet til resultatene.

4.3.1 Metode for beregning av netto transportkostnader per dyr

Netto transportkostnader defineres som de store slakterienes totale transportkostnader knyttet til transport av slaktedyr fratrukket mottatt tilskuddsbeløp over ordningen. 2018 ble valgt som referanseår. Mottatte innbetalinger fra produsent tas dermed ikke med i beregningen. Dette skyldes at hvilken pris slakteriene velger å fakturere produsenten i stor grad påvirkes av konkurranseøkonomiske forhold og ikke forhold ved tilskuddsordningen. Dette er dermed noe som må holdes utenfor beregningen.

Data på transportkostnader ble hentet inn på to måter. Som følge av at Nortura sitter på data for transportkostnader for alle sine slakterier sentralt ble dette hentet inn separat. For de resterende store slakteriene ble det gjennomført en spørreundersøkelse. For begge parter ble transportkostnader knyttet til transport av slaktedyr definert som kjørekostnader²¹, kostnader til lasting og lossing, samt ferge- og bomkostnader. Transportkostnadene som ble innhentet er dermed knyttet til det faktiske hentemønsteret for de store slakteriene i 2018, og ikke til hva som var nærmeste slakteri for de ulike kommunene. Beregningene inkluderer dermed eventuelle transportkostnader som dagens tilskuddsmodell ikke søker å kompensere for. Som følge av at det for de fleste slakterier ikke var mulig å skille ut hva som var kostnader

²¹ Kjørekostnader ble igjen definert som avskrivning og renteutgifter bil (chassis og påbygg), forsikring/vektårsavgift/løyvegaranti, drivstoff, dekk, kjetting, service, reparasjon og vedlikehold, lønn inkl. sosiale kostnader og andre sjåførrelaterte kostnader (for eksempel telefonkostnader, arbeidsklær, diettsatser med mer).

relatert til transport utenfor nullsonen, representerer transportkostnadene dermed kostnader for transport både innad i og utenfor nullsonen.

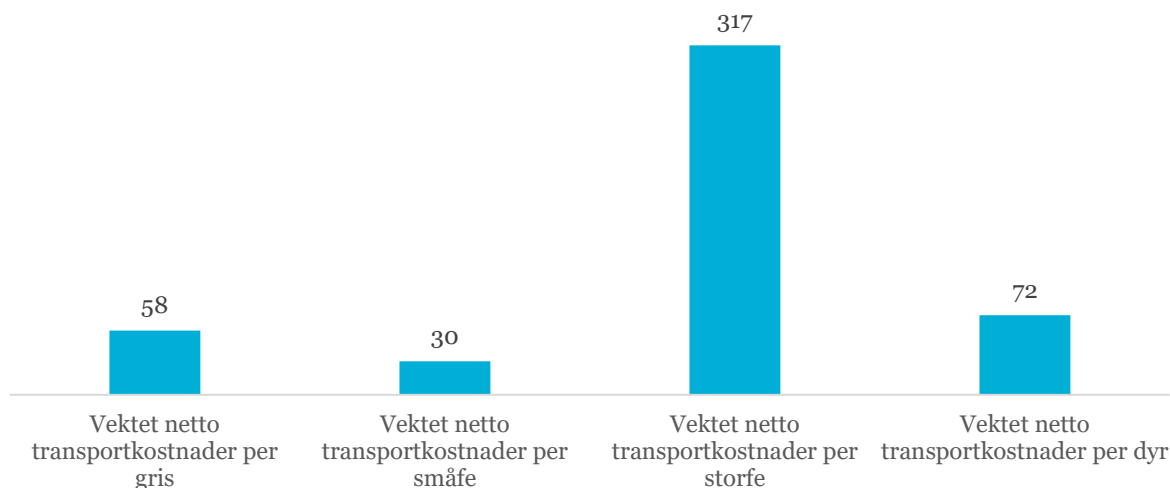
For Nortura ble transportkostnadene oppgitt separat for alle de tre dyreslagene for transporter som ikke er avregnet som blandingslass. I tillegg ble transporter som er avregnet som blandingslass, samt ferge- og bomkostnader fordelt matematisk på de tre dyreslagene ut fra interne regnskapstall som er dyrespesifikke. De andre slakteriene ble bedt om å oppgi sine totale transportkostnader, samt hvor stor andel av de totale transportkostnadene som var knyttet til transport av de tre dyreslagene i prosent. Som følge av usikkerhet knyttet til hvor presise kostnadsdata slakteriene satt på, ble de bedt om å oppgi andelen i intervaller på fem prosent. Midtpunktet fra dette intervallet ble deretter benyttet for å regne ut hvor store transportkostnadene var for de tre respektive dyreslagene i kroner. Etter at transportkostnader per dyreslag var beregnet for alle dyreslagene ble disse sammenstilt med data fra Landbruksdirektoratets leveransedatabase på utbetalte frakttilskudd til de store slakteriene for å beregne slakterienes netto transportkostnader.

For lettere å kunne sammenligne på tvers av landsdeler ble slakterienes netto transportkostnader delt på antallet gris, småfe og storfe hentet totalt i 2018 for å finne netto fraktkostnad per dyr dette året. For å ta høyde for at de ulike slakteriene henter et ulikt antall dyr ble netto fraktkostnadene per dyr vektet med antallet dyr som ble hentet av det respektive dyreslag, samt totalt, for å beregne vektete gjennomsnittlige netto transportkostnader.

4.3.2 Resultater av beregningene av netto transportkostnader per dyr

20 av 22 store slakterier er representert i tallgrunnlaget. Det er bare to slakterier som ikke svarte på spørreundersøkelsen, og dette betyr at representasjonen er god, selv om svar fra de to siste slakteriene kunne fått noe betydning for resultatene.

Resultatene for vektet gjennomsnittlig netto transportkostnad per dyr på landsbasis viser at det er dyrest å hente storfe. Den vektete transportkostnaden på landsbasis er 317 kroner per hentet storfe. Deretter er den vektete transportkostnaden per gris lik 58 kroner, mens den for småfe er 30 kroner per hentet dyr. Samlet gir dette en vektet netto transportkostnad på 72 kroner per hentet dyr.



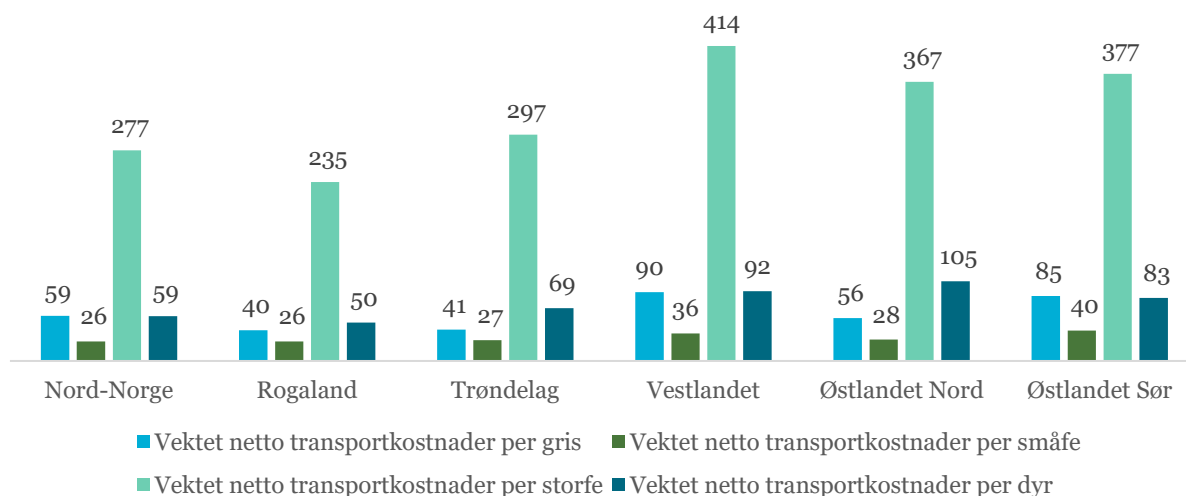
Figur 14: Vektet gjennomsnittlig netto transportkostnad, inklusive transporter i nullsonen, per slakteri per dyreslag for hele landet. Kroner, N=20.

Kilde: Spørreundersøkelser rettet mot de store slakteriene samt data fra Landbruksdirektoratets leveransedatabase. Beregningene er foretatt av Landbruksdirektoratet. Vektet etter andelen dyr på landsbasis.

Ved å vekte transportkostnadene etter andelen dyr på landsdelsbasis kan vi kartlegge eventuelle geografiske forskjeller i netto transportkostnader og slik sett se i hvor stor grad tilskuddet utjevner slakterienes

transportkostnader. Som nevnt blir ikke dette helt riktig da kostnadene er basert på slakterienes faktiske henting og inkluderer kostnader innen nullsone, som er ikke-tilskuddsberettiget sone.

Som vi ser av figur 15 er Østlandet er delt opp i Østlandet Nord og Østlandet Sør for å skille ut Oppland og Hedmark som har en betydelig høyere produsenttetthet enn de resterende fylkene. Som vi ser har Vestlandet høyest netto transportkostnader for alle de tre dyreslagene, mens det er noe mer jevnt fordelt mellom de store slakteriene i Nord-Norge, Rogaland og Trøndelag. De store slakteriene på Østlandet Nord har videre noe lavere netto transportkostnader per dyr enn de store slakteriene som er lokalisert i Østlandet Sør. Årsaken til at Vestlandet ikke har høyest total gjennomsnittlig netto transportkostnad på tross av at de har høyest transportkostnad for alle de tre dyreslagene kan skyldes at andelen småfe her er 70 prosent av det samlede antallet hentete dyr. I Østlandet Nord er denne andelen rundt 20 prosent. Som vist i figur 14 er det relativt billigere å hente småfe sammenlignet med de to andre dyreslagene.



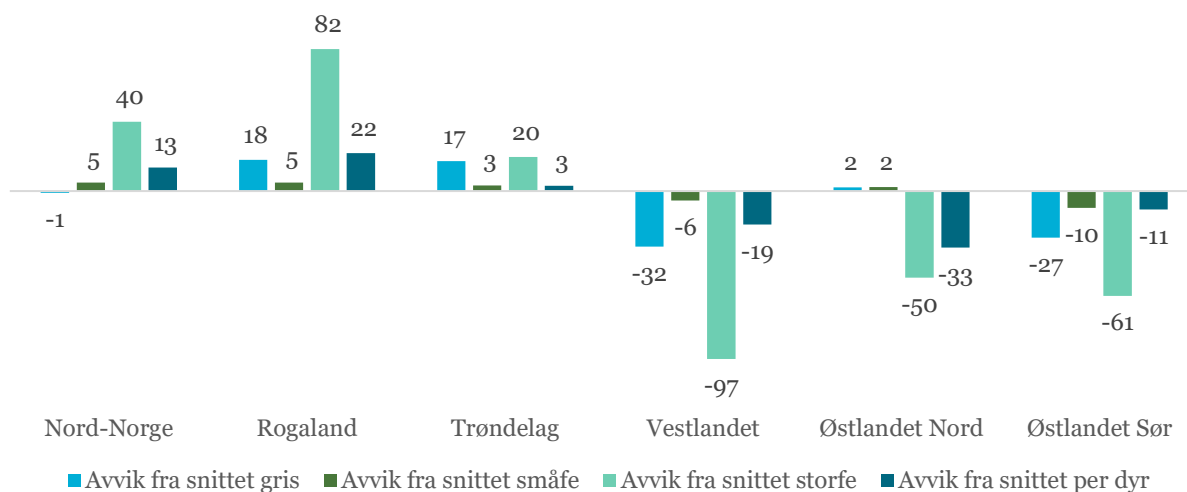
Figur 15: Vektet gjennomsnittlig netto transportkostnader, inklusive transporter i nullsonen, per dyreslag per slakteri fordelt på landsdelene slakteriene er lokalisert. Kroner. N=20.

Kilde: Spørreundersøkelser rettet mot de store slakteriene samt data fra Landbruksdirektoratets leveransedatabase. Beregningene er foretatt av Landbruksdirektoratet. Vektet etter andelen dyr på landsdelsbasis. Nord-Norge: Nordland, Troms og Finnmark. N=4. Rogaland: N=5. Trøndelag: N=3. Vestlandet: Hordaland, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane. N=2. Østlandet Nord: Oppland og Hedmark. N=2. Østlandet Sør: Akershus, Oslo, Buskerud, Vestfold, Telemark og Østfold. N=4.

Tar vi differansen mellom estimatene på netto transportkostnader per dyr i figur 14 og figur 15 kan vi se hvordan tilskuddene virker å utjevne transportkostnadene for de store slakteriene i ulike deler av landet. Resultatene av denne avviksanalysen er vist i figur 16. Nord-Norge, Rogaland og Trøndelag har i hovedsak enn vektet gjennomsnittlig netto transportkostnad per dyr som er lavere enn snittet. I Nord-Norge og Trøndelag skjer mye av transporten utenfor nullsonen, og er dermed tilskuddsberettiget. Noe mer overraskende er det derimot at Rogaland har såpass lave netto transportkostnader da mesteparten av dyrene som hentes i Rogaland skjer innenfor nullsonen for alle de tre dyreslagene. Som vi så i forrige kapittel henter slakteriene i Rogaland også en del dyr innenfor andre sine slakteriers nullsoner, noe de ikke får utbetalt tilskudd for.

Vestlandet har derimot relativt høye netto transportkostnader og kommer samlet sett dårligst ut for alle de tre dyreslagene, noe som kan indikere at de store slakteriene her underkompenseres sammenlignet med store slakterier i andre landsdeler.

Det er høyere netto transportkostnader på Østlandet enn i Rogaland. Begge er produsenttette områder hvor mange av dyrene hentes innenfor egne og andre slakteriers nullsone. Produksjonsstrukturen på Østlandet er imidlertid noe mer sammensatt med noen steder hvor det ikke er så produsenttett. På Østlandet hentes det imidlertid noe mer dyr i kommuner hvor slakteriene ikke er nærmeste slakteri, og en antakelse er at slakteriene også har flere passeringer gjennom bomstasjoner. Dette kan trekke transportkostnadene opp.



Figur 16: Avvik fra vektet gjennomsnittlig netto fraktkostnad, inklusive nullsone, per dyr per slakteri fordelt på landsdeler. Positive tall indikerer overdekning. Kroner. N=20.

Kilde: Spørreundersøkelser rettet mot de store slakteriene samt data fra Landbruksdirektoratets leveransedatabase. Beregningene er foretatt av Landbruksdirektoratet.

4.3.3 Usikkerhetsfaktorer ved beregningene av netto transportkostnader

Beregningene av netto transportkostnader per dyr er heftet med en betydelig mengde usikkerhet. Resultatene må derfor tolkes med varsomhet. Slakteriene har blant annet forskjellige kostnads kalkyler som ikke er direkte sammenlignbare. Eksempelvis fører enkelte slakterier kostnader til transport av livdyr sammen med transport av slaktedyr og må dermed estimere sistnevnte. Videre må, som nevnt i kapittel 4.3.1., Nortura estimere deler av sine transportkostnader som ikke er avregnet direkte på ulike dyreslag matematisk ut fra regnskapstall som er dyrespesifikke. Denne matematisk estimerte andelen varierer fra null til om lag 91 prosent for Norturas slakterier.

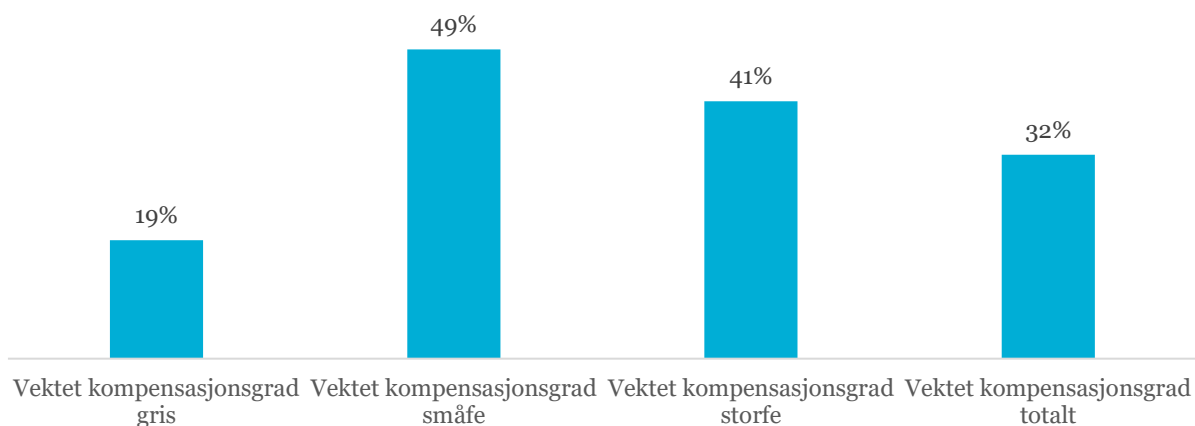
Det vil videre være usikkert hvordan slakteriene har tolket hvilke kostnader vi spør etter. Vi definerte hvilke variabler som skulle inngå som transportkostnadsvariabler for slakteriene i spørreundersøkelsen. Som følge av slakteriene har ulike kostnads kalkyler, var det i et spørreundersøkelsesformål derimot ikke ønskelig å spesifisere disse variablene på minste kostnadsnivå. Det var derfor nødvendig med en viss aggregering, noe som igjen kan ha ført til at slakteriene kan ha oppgitt transportkostnader vi ikke nødvendigvis var interessert i.

Videre har Nortura i sine transportkostnader ikke oppgitt kostnader for nødslakt som følge av at den enkelte nødslakter fakturerer de samlede kostnader knyttet til vakt, utrykning, transport og slaktning. Det er derfor ikke mulig for Nortura å ta ut rapporter knyttet til denne transportkostnaden alene. Nødslakt er derimot noe som inngår i de medregnete tilskuddsbeløpene. Resultatet er at de beregnede netto transportkostnadene blir lavere enn hva som faktisk er tilfellet for Nortura sine slakterier. Vi har imidlertid fått innsyn i antallet nødslaktede dyr per slakteri for Nortura i 2018. Tallene viser at antallet dyr som nødslaktes er relativt få. Dette bidrar til at denne usikkerheten er relativt liten sammenlignet med de som er nevnt i avsnittene ovenfor.

4.4 Utvikling av tilskuddets kompensasjonsgrad

Figur 17 viser kompensasjonsgraden overordnet for hele landet for de ulike dyreslagene. Kompensasjonsgraden er definert som total mottatt frakttilskudd delt på total kostnad for frakt av hvert av de respektive dyreslagene. Kompensasjonsgraden er vektet med hvert slakteris andel av total slaktemengden for det respektive dyreslag. Imidlertid bør man være forsiktige i tolkingen av tallene. I

tallene som ligger bak for figuren er det inkludert transportkostnader i nullsonen, det vil si det som er definert som ikke-tilskuddsberettiget sone. Dette gjør at kompensasjonsgraden i virkeligheten er en del høyere for alle dyreslag. Dette gjelder særlig for gris, hvor det hentes en god del innenfor nullsonen. I tillegg henter slakteriene i noen grad i «andre slakteriers nullsone», slik som forklart i kapittel 3.3, noe som medfører at de ikke får tilskudd. Dette skal det heller ikke kompenseres for. Slakteriene henter også en del dyr hvor slakteriene selv ikke er nærmeste slakteri til kommunesenter, og de må derfor kjøre lengre som de ikke blir, eller skal bli, kompensert for.



Figur 17: Kompensasjonsgrad for store slakterier i 2018. For ulike dyreslag og totalt. Prosent. N=20.

Kilde: Spørreundersøkelser rettet mot de store slakteriene samt data fra Landbruksdirektoratets leveransedatabase. Beregningene er foretatt av Landbruksdirektoratet. Vektet etter andelen dyr på landsbasis.

Forholdet mellom teknisk beregnet totalbeløp, som ligger relativt tett opp mot det innvilgede beløpet, og teknisk beregnede transportkostnader, kan gi et visst inntrykk av hvordan kompensasjonsgraden over ordningen har utviklet seg over tid²². Tabell 3 viser årlig teknisk beregnet totalbeløp, teknisk beregnede transportkostnader og justeringsfaktoren, som kan ses på som andel av transportkostnadene som tilskuddet dekker. Dette gjelder både for store og små slakterier.

²² Tilskudd til frakt av slaktedyr ble også evaluert i 2010 og 2013, som vist til i kapittel 2.5.2 og 2.5.3. Også i disse rapportene ble det vist til tilskuddets kompensasjonsgrad. I utgangspunktet kunne man brukt tallene her for å se på utvikling av kompensasjonsgrad over tid. Imidlertid mener vi det er heftet stor grad av usikkerhet til bruk av tallene. I 2010-rapporten vises det til kompensasjonsgraden, men det er ikke vist til hvordan arbeidsgruppen har kommet fram til tallet. Vi har dermed ikke mulighet til å etterprøve beregningene, og kan dermed ikke vurdere om det er sammenlignbart med våre beregninger. I 2013-rapporten skriver NILF (2013) at anslagene for kompensasjonsgraden er usikre og i begrenset grad sammenlignbare mellom slakterier. Basert på dette mener vi at det ikke er forsvarlig å bruke tallene fra 2010 og 2013 for å se utviklingen av kompensasjonsgrad over tid.

Tabell 3: Utvikling av teknisk beregnet totalbeløp, teknisk beregnet transportkostnader og justeringsfaktoren. 2015–2020.

År	Teknisk beregnet totalbeløp millioner kr	Teknisk beregnede transportkostnader millioner kr.	Justeringsfaktor
2015	130,0	161,6	0,804
2016	133,0	160,6	0,828
2017	133,0	166,4	0,799
2018	134,0	171,0	0,784
2019	132,1	202,0	0,654
2020	147,1	204,9	0,718

Kilde: Landbruksdirektoratets leveransedatabase

Som vi ser av figuren så økte teknisk beregnet totalbeløp fram til 2018. I samme periode økte teknisk beregnede transportkostnader mer og justeringsfaktoren gikk noe ned. Dette tyder på at kompensasjonsgraden gikk ned. I 2019 gikk teknisk beregnet totalbeløp noe ned, samtidig som teknisk beregnede transportkostnader gikk en del opp, på grunn av at Landbruksdirektoratet satte opp verdien på kjørekostnaden med bakgrunn i kjøre- og hviletidsbestemmelsene. For 2020 økte teknisk beregnet totalbeløp, mens justeringsfaktoren gikk noe opp. Justeringsfaktoren er imidlertid lavere enn i 2015, noe som tyder på at kompensasjonsgraden til tilskuddet har gått noe ned de fem siste årene sett under ett.

Justeringsfaktoren er altså basert på den tekniske beregningen av totalbeløpet og den tekniske beregningen av transportkostnader og ikke faktiske transportkostnader, som sannsynligvis er høyere dersom en ser på kompensasjonsgraden for 2018 basert på slakterienes faktiske transportkostnader. Som nevnt er det heftet usikkerhet knyttet til dette da de er basert på hvor slakteriene kjører. Hva som er den faktiske kompensasjonsgraden ligger antakeligvis et sted mellom kompensasjonsgraden basert på slakterienes faktiske transportkostnader og den tekniske beregningen av transportkostnadene i tabell 3.

4.5 Oppsummering og konklusjoner

4.5.1 Økning i kostnader i transportsektoren

I dette kapitlet har vi sett at transportkostnadene for lastebiler har økt med om lag 16 prosent i perioden 2016 og 2019. Selv om disse tallene ikke er direkte overførbare til slakteritransporten, viser det bransjens poeng om økende utgifter.

Tallene kan tyde på at slakterier som bruker mye drivstoff, eksempelvis gjennom å kjøre lange transporter eller kjører på dårligere veier, samt slakterier som er avhengig av strekninger som involverer mye bruk av ferge og bompasseringer kommer relativt dårligere ut enn andre slakterier som ikke i like stor grad berøres av dette. Spørsmålet er om tilskuddet kompenserer for disse ulempene.

4.5.2 Netto transportkostnader relativt lave i Nord-Norge og høyest på Vestlandet

Vi har i kapitlet sett at frakttilskuddet dekker en del av transportkostnadene til slakteriene. Det må imidlertid tas høyde for at vi sett på slakterienes transportkostnader knyttet til faktisk henting, som innebærer at transportkostnader slakteriene har ved å kjøre å hente i kommuner hvor de ikke er nærmeste kommune inngår. Transportkostnadene inkluderer også transporter innad i nullsonen og transporter der slakteriene henter i andre slakteriers nullsoner, det vil si transporter som ikke er tilskuddsberettiget. Netto transportkostnader blir dermed høyere enn det de skal være utfra det de kan kompenseres for. Det blir også mer utfordrende og sammenligne mellom regionene da slakteriene i ulik grad henter i kommuner hvor de ikke er nærmeste slakteri, og i slakterienes egne og andre nullsoner.

Et viktig spørsmål som evalueringen skal se på om det er en skjevfordeling av tilskuddet. Hypotesen er at en mindre andel av tilskuddet går til grisgrendte strøk hvor transportene antas å være dyrere, og lengre transporter, og at en større andel går til sentrale strøk og kortere transporter.

Dersom vi sammenligner netto transportkostnader mellom regioner ser vi imidlertid at lange transporter nødvendigvis ikke underkompenseres i ordningen. Det er en del lange transporter i Nord-Norge, men Nord-Norge har lavest netto transportkostnader per dyr sammen med Rogaland og Trøndelag. Det er også slakteriene i Nord-Norge som får utbetalt mest tilskudd per dyreslag.

Hypotesen om at en mindre andel av tilskuddet går til grisgrendte strøk stemmer delvis. For Nord-Norge stemmer det ikke. For Vestlandet stemmer det. Vestlandet mottar mindre tilskudd per dyr i forhold til Nord-Norge og er den regionen som har høyest netto transportkostnader for alle tre dyreslag.

Med tanke på at man ønsker landbruk også i grisgrendte strøk med store transportkostnader bør man derfor se på hvorfor det er slik at det er høyere netto transportkostnader på Vestlandet.

4.5.3 Lave netto transportkostnader i Rogaland og Trøndelag, høye netto transportkostnader på Østlandet

I Trøndelag utbetales det nest mest tilskudd per storfe og småfe og Trøndelag har også relativt lave netto transportkostnader. Rogaland ligger derimot i nedre sjiktet dersom en sammenligner med andre regioner i utbetalt tilskudd. I tillegg er transportkostnadene medregnet kostnader i nullsone, som ikke er berettiget sone. Som vi så i kapittel 3.3 så henter slakteriene i Rogaland en del dyr innenfor egen nullsone, og i andre slakteriers nullsoner. Det er derfor noe overraskende at Rogaland har de laveste netto transportkostnadene per dyreslag.

Et annet noe overraskende funn er at det er høyere netto transportkostnader på Østlandet enn i Rogaland. Begge er produsenttette områder hvor mange av dyrene hentes innenfor egne og andre slakteriers nullsone. Produsentstrukturen på Østlandet er imidlertid noe mer sammensatt. Noen steder er det ikke så produsenttett. På Østlandet hentes det imidlertid noe mer dyr i kommuner hvor slakteriene ikke er nærmeste slakteri. En antakelse er at det er større konkurranse om produsentene og at slakteriene også har flere passeringer gjennom bomstasjoner. Dette trekker transportkostnadene opp. Med tanke på at netto transportkostnadene på Østlandet delvis kan forklares av konkurranse, etter vår antakelse, ser vi det som lite hensiktsmessig å øke tilskuddet til slakteriene i dette området. Det utbetales omtrent samme i tilskudd per dyr som i Rogaland.

4.5.4 Tilskuddets kompensasjonsgrad for store og små slakterier

Som vist i dette kapitlet så er det utfordrende å si noe om i hvor stor grad tilskuddet kompenserer for de store og små slakterienes transportkostnader. Dersom en ser på justeringsfaktoren over tid, kan det se ut som om det stadig kompenseres mindre og mindre, men dette er basert på forholdet mellom beregnet totalbeløp og beregnede transportkostnader.

5 Regionale forskjeller i transportkostnader

I dette kapitlet skal vi gå nærmere inn på hypotesene som ble lagt fram i kapittel 1.3. Hypotese 1 var at kjøretid fra produsent til slakteri kan variere mye i ulike deler i landet og lokalt, selv om kjøreavstanden er den samme. Dette kan gi opphav til forskjeller i kostnader for slakteriene selv om de kjører samme antall kilometer. Dagens nullsone medfører i så fall ulike kostnader for slakteriene i ulike deler av landet. Hypotese 2 er at bilene har lavere fyllingsgrad der det er dårligere veier da en ikke rekker å hente like mye som der veiene er av bedre kvalitet. Dette påvirker kostnadsbildet. I det følgende skal vi undersøke om disse hypotesene stemmer og spesielt om de kan forklare hvorfor det er høyere netto transportkostnader på Vestlandet.

Til sist i kapitlet vil vi se nærmere på innføring av kjøre- og hviletidsbestemmelser og hvor store økte kostnader dette vil medføre for slakteriene.

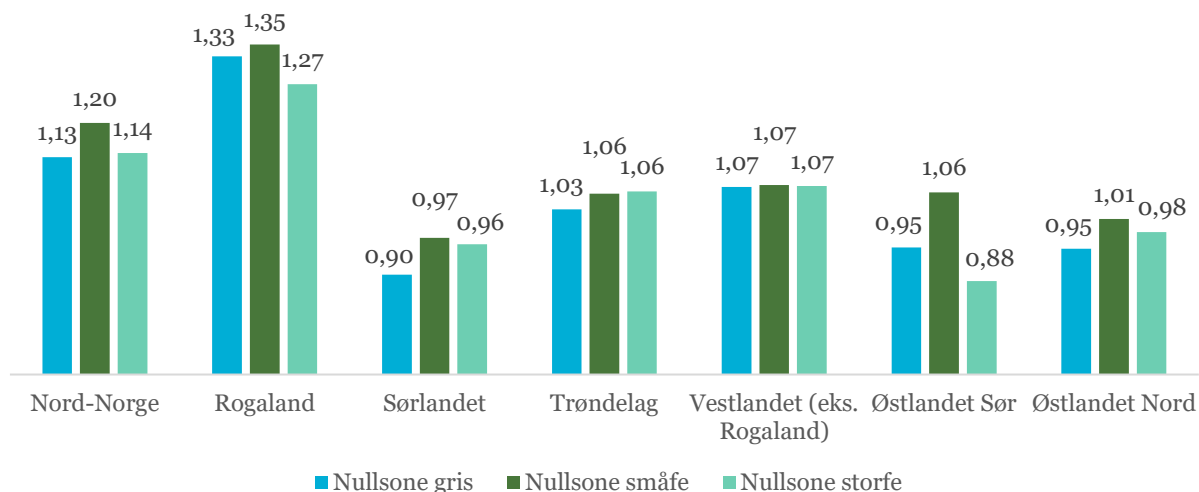
5.1 Kjøretid

En stor andel av slakterienes transportkostnader er kjørekostnader²³. Hypotesen er at jo lengre tid transportørene tilbringer på veiene jo høyere blir kjørekostnaden. Dette avhenger av hvor langt transportørene må kjøre for å hente dyrene. I tillegg er veiene rundt om i Norge ulike. På Vestlandet er det for eksempel mange mindre og svingete veier. På Vestlandet er det dessuten flere strekninger hvor en må ta ferje. En hypotese er derfor at gitt at man kjører samme avstand tar det lengre tid å kjøre en gitt veistrekning på Vestlandet enn på Østlandet for eksempel.

Slakteriene har ikke oversikt over kilometerkostnader i de ulike regionene. Nortura har imidlertid estimerte tall over gjennomsnittshastigheter i ulike regioner, noe som gjør at vi kan si noe om kjøretid i de ulike regionene. Tallene er basert på Norturas oversikt over hentemønster i Norge, over km kjørt i hver kommune, samt gjennomsnittshastighet basert på estimerte tall. Gjennomsnittshastighetene er basert på kjøretid på veien, inkludert start og stopp, i tillegg til fergeturer. Dette kan gjøre at Nortura for eksempel har lavere gjennomsnittshastighet på strekk hvor de tar ferje enn andre slakterier i samme region, som ikke har tatt ferje. Blant annet så kjører Nortura griser fra Halden til slakteriet i Tønsberg via ferje. Imidlertid vil tallene vise noen tendenser på kjøretid selv om tallene ikke er helt representative for hele landet.

Som en ser av figur 18 bruker transportører på Sørlandet, Østlandet sør og Østlandet nord, Vestlandet og Trøndelag noe kortere tid på å kjøre 50 km, som er nullsone-distansen, enn det man gjør i Nord-Norge. Transportører i Rogaland bruker mest tid på å kjøre 50 km. Sørlandet skiller seg ut den andre veien ved at det brukes under én time på å kjøre 50 km. Det samme gjelder for Østlandet bortsett fra på småfe. Noe overraskende er kanskje at en ikke bruker så mye mer tid på veiene på Vestlandet sammenlignet med Østlandet.

²³ Variablene som inngår i kjørekostnader i denne rapporten er: avskrivning og renteutgifter bil (chassis og påbygg), forsikring/vektårsavgift/løyvegaranti, drivstoff, dekk, kjetting, service, reparasjon og vedlikehold, lønn inkl. sosiale kostnader, andre sjåførrelaterte kostnader (for eksempel telefonkostnader, arbeidsklær, diettsetter med mer).



Figur 18: Tid brukt på 50 km per transport i timer fordelt på ulike landsdeler

Kilde: Modell fra Nortura med oversikt over gjennomsnittshastigheter i alle landets kommuner hvor Nortura henter dyr. Data bearbejdet av Landbruksdirektoratet.

5.2 Lasstørrelse

Lasstørrelse inngår i dagens modell i beregningen av antall lass som fraktes. Videre inngår antall lass i beregningen av kjørekostnaden. Dette er vist ved ligningene under. Vi kan av ligningene se at dersom lasstørrelsen reduseres, vil antallet lass øke som følge av at en må kjøre flere turer for å hente samme mengde dyr.

$$\text{Kjørekostnad} = \text{avstand kommunesenter til nærmeste slakteri} - \text{nullsone} * \text{antall lass} * 2 \\ * \text{kilometerkostnad} + \text{ferge og bomkostnader}$$

$$\text{Antall lass} = \frac{\text{Antall dyr} * \text{prognose}}{\text{lasstørrelse} * \text{fyllingsgrad}}$$

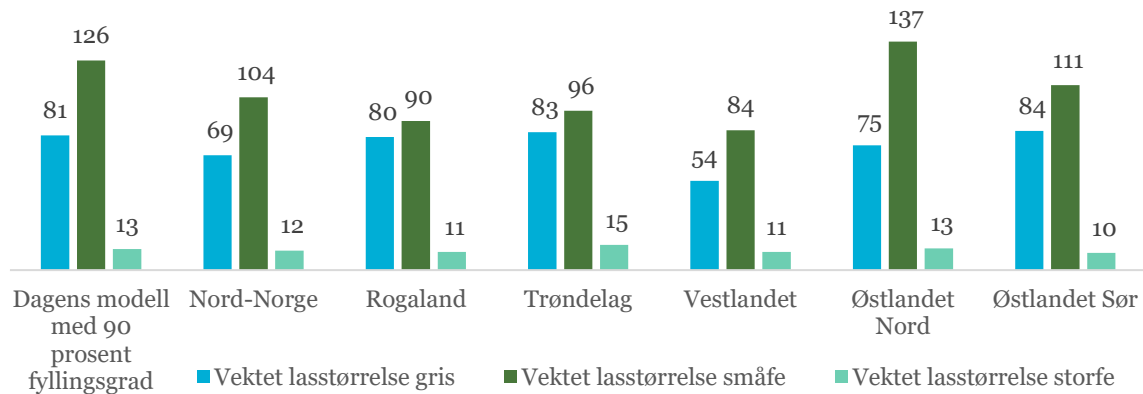
Dagens modell skiller på lasstørrelse for gris, storfe og småfe, som i dagens modell er satt til henholdsvis 90, 14 og 140 dyr. Parameteren for fyllingsgrad er videre satt til 90 prosent, uavhengig av dyreslag samt kjøretid og -lengde. På samme måte som for lasstørrelsen, vil antallet lass øke dersom fyllingsgraden reduseres. Antallet dyr er basert på hvor mange dyr som ble hentet i den respektive kommunen fra 1. juli året før til 30. juni året etter multiplisert opp med siste relevante prognose fra Nortura Totalmarked.

Som vi har sett tidligere i rapporten er det store forskjeller mellom slakterier i ulike deler av landet både med tanke på faktorer som produsenttetthet og størrelse på produksjonen. Dette, samt andre forhold, spiller inn på slakterienes lasstørrelse i ulike deler av landet. Videre har det skjedd en utvikling mot at slakteriene bruker til dels større biler som i perioder ikke blir fylt opp 100 prosent.

Lasstørrelsen ble på bakgrunn av ovennevnte inkludert i spørreundersøkelsen. For Nortura ble det oppgitt lasstørrelse direkte for alle dyreslag for samtlige av Norturas slakterier, mens de resterende slakterienes lasstørrelse ble kartlagt som for netto transportkostnader gjennom oppgitte ulike intervaller. For gris fikk slakteriene oppgitt svaralternativer med intervaller på 10, for småfe på 20 og for storfe på to. Midtpunktet i disse intervallene ble benyttet som estimat på lasstørrelsen for alle slakterier utenom Nortura. Dette innebærer at resultatene fra alle slakterier utenom Nortura sine er heftet med noe større usikkerhet.

Den gjennomsnittlige lasstørrelsen for de store slakteriene i ulike deler av landet er vist i figur 19. Som vi kan se virker det å være relativt store geografiske forskjeller. For gris ser vi at slakteriene på Rogaland, Trøndelag og Østlandet Sør har den høyeste gjennomsnittlige lasstørrelsen, mens slakteriene i Nord-Norge, Østlandet Nord og på Vestlandet (ekskl. Rogaland) har en relativt mye lavere gjennomsnittlig lasstørrelse.

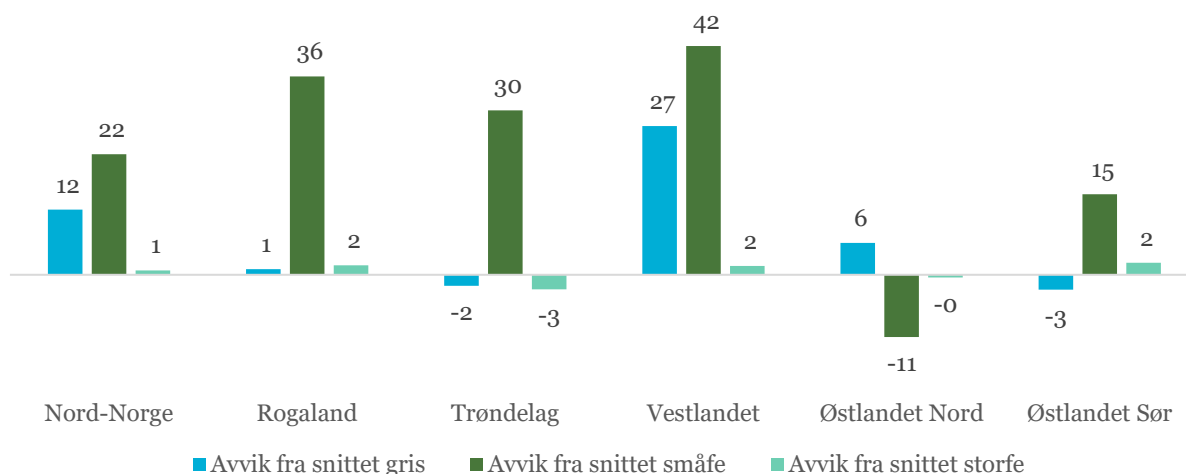
Østlandet Nord har høyest lasstørrelse for småfe, mens Nord-Norge, Rogaland og Trøndelag har en noenlunde lik lasstørrelse. Vestlandet (ekskl. Rogaland) har også her en forholdsvis lav lasstørrelse sammenlignet med de andre. For storfe har spesielt Trøndelag og Østlandet Nord en høyere lasstørrelse sammenlignet med de store slakteriene i andre landsdeler. KLF og Nortura peker på at det brukes biler med forskjellig størrelse i ulike deler av landet og at dette kan påvirke lasstørrelsen. Eksempelvis trekkes det frem at det gjerne er mindre biler for mindre slakterier slik som på Vestlandet, noe som kan være med å forklare den relativt lave lasstørrelsen her.



Figur 19: Vektet gjennomsnittlig lasstørrelse for store slakterier i 2018 fordelt på landsdelene hvor slakteriene er geografisk lokalisert. N=19.

Kilde: Spørreundersøkelser rettet mot de store slakteriene samt data fra Landbruksdirektoratets leveransedatabase. Beregningene er foretatt av Landbruksdirektoratet. Vektet etter andelen dyr på landsdelsbasis. Nord-Norge: Nordland, Troms og Finnmark. N=4. Rogaland: N=5. Trøndelag: N=3. Vestlandet: Hordaland, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane. N=2. Østlandet Nord: Oppland og Hedmark. N=2. Østlandet Sør: Akershus, Oslo, Buskerud, Vestfold, Telemark og Østfold. N=3.

Et overordnet funn er at dagens modell legger til grunn en for høye verdier på lasstørrelse for samtlige dyreslag i de fleste landsdeler. Dette er vist i figur 20 som viser avviket mellom hva dagens tilskuddsmodell predikerer og lasstørrelsen kartlagt gjennom spørreundersøkelsen til de store slakteriene. Dette fører til en underkompensering som følge av at en blir kompensert for færre lass enn en faktisk henter, noe som isolert sett fører til en lavere estimert fraktkostnad for slakteriene enn hva som faktisk er tilfelle. Modellen virker å treffe best på gris for Rogaland, Trøndelag og Østlandet Sør. For småfe legger modellen til grunn en for høy lasstørrelse for slakteriene i alle landsdeler utenom Østlandet Nord. For storfe er det kun Trøndelag og Østlandet Nord virker å stemme relativt godt overens med det parameteren for lasstørrelse i modellen antar.



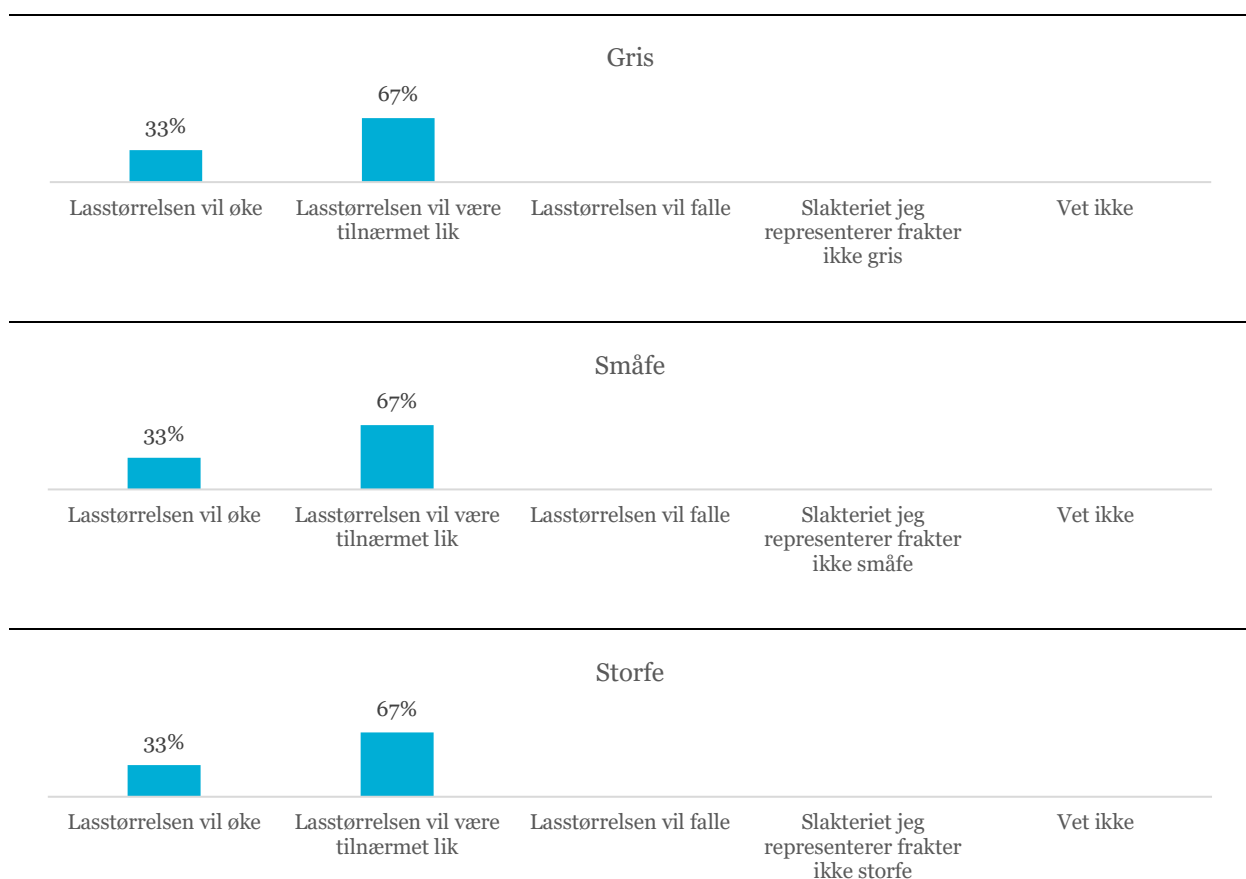
Figur 20: Avvik i lasstørrelse for store slakterier fra hva dagens tilskuddsmodell legger til grunn modellen. 2018 fordelt på landsdelene hvor slakteriene er geografisk lokalisert. Positive tall indikerer antallet færre dyr enn hva modellen legger til grunn. N=19.

Kilde: Spørreundersøkelser rettet mot de store slakteriene samt data fra Landbruksdirektoratets leveransedatabase. Beregningene er foretatt av Landbruksdirektoratet. Vektet etter andelen dyr på landsdelsbasis. Nord-Norge: Nordland, Troms og Finnmark. N=4. Rogaland: N=5. Trøndelag: N=3. Vestlandet: Hordaland, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane. N=2. Østlandet Nord: Oppland og Hedmark. N=2. Østlandet Sør: Akershus, Oslo, Buskerud, Vestfold, Telemark og Østfold. N=3.

Flertallet av respondentene oppgir at lasstørrelsen vil være tilnærmet lik for alle de tre dyreslagene dersom varigheten på transporten øker, vist ved figur 21. Spørreundersøkelsen gir derfor mindre støtte til at en bør innføre en differensiering på kjøretid og –lengde for lasstørrelse og fyllingsgrad.

Kun to respondenter oppgir at lasstørrelsen vil øke dersom varigheten på transporten øker. Dette er en respondent fra et av slakteriene i Trøndelag og en respondent fra Rogaland. Begge disse oppgir at lasstørrelsen vil øke med 5 til 10 prosent for alle de tre dyreslagene dersom varigheten på transporten øker. En av disse oppgir at økningen vil tas ut gjennom investering i biler med større kapasitet, eksempelvis gjennom biler med henger og flere plan, men at estimatene er usikre og vanskelige å beregne.

Nortura gir uttrykk for lasstørrelsen er avhengig av strukturen på produsentene i området. Dersom området har mange store produsenter vil lasstørrelsen øke dersom varigheten på transporten, mens små produsenter gir reduksjon. Videre peker de på at slakterianlegg med små gjennomsnittlige lass trolig vil redusere lasstørrelsen, mens anlegg med store gjennomsnittlige lass sannsynligvis vil øke lasstørrelsen dersom varigheten på transporten øker.



Figur 21: Hvordan vil det gjennomsnittlige antallet gris, storfe og småfe per transport påvirkes for slakteriet du representerer dersom varigheten på transporten øker? Gris N=6, storfe N= 6 og småfe N=6

Kilde: Spørreundersøkelse rettet mot slakteriene.

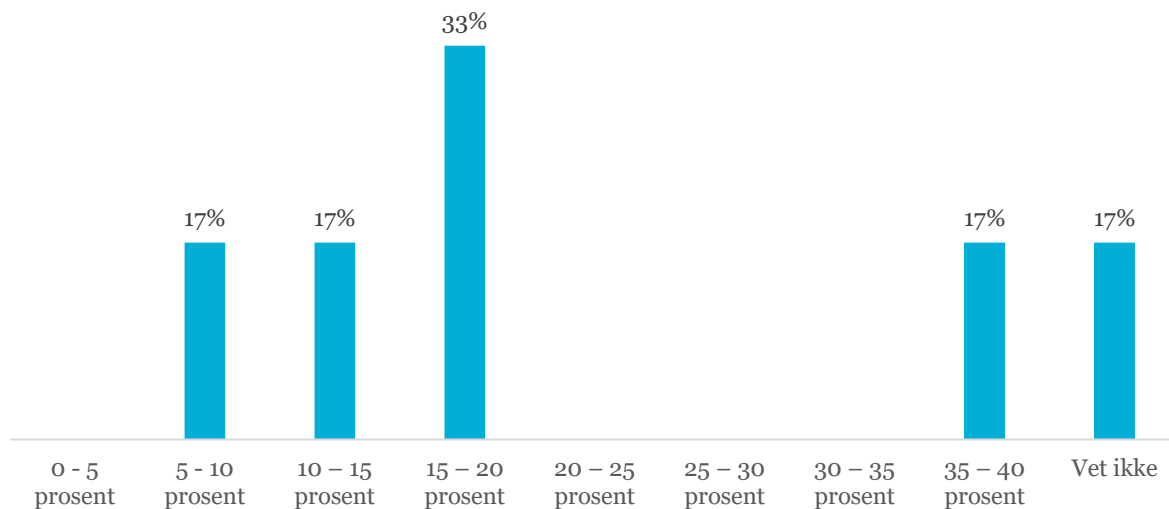
5.3 Kostnadseffekter som følge av nye kjøre- og hviletidsbestemmelser

Tidligere har transportører av levende dyr til slakteri innenfor en radius på 100 kilometer kunnet avvike fra gjeldende regler for kjøre- og hviletid. I juni 2018 fjernet imidlertid Samferdselsdepartementet unntaket for dyretransport i kjøre- og hviletidsregelverket. All dyretransport må nå følge de vanlige kjøre- og hviletidsreglene, etter at harmoniseringen med EU-regelverket trådte i kraft 1. januar 2019 (Tellevik, 2019). Dette medfører at etter en kjøreperiode på fire og en halv time må sjåføren ta en sammenhengende pause på 45 minutter med mindre sjåføren gjennomfører en hvileperiode. Denne pausen kan imidlertid erstattes av en pause på minst 15 minutter etterfulgt av en pause på minst 30 minutter, dersom pausene fordeles over perioden på en slik måte at bestemmelsene i første ledd overholdes (Forordning (EF) nr. 561/2006, 2006). Som følge av endringen i regelverket antas det at flere slakterier må bruke mer ressurser for å transportere samme mengde dyr som tidligere, og at dette vil slå hardere ut for lengre transportert.

Samtlige respondenter i spørreundersøkelsen bekrefter at deres årlige transportkostnader knyttet til slaktedytransport vil øke som følge av de nye kjøre- og hviletidsbestemmelsene. De fleste av respondentene peker på at dette skyldes at en vil måtte ha flere sjåførere for å frakte samme mengde dyr som tidligere, noe som bidrar til å øke lønnskostnadene. Enkelte slakterier peker også på at de vil måtte ta i bruk, eventuelt investere i, flere biler enn tidligere.

Nortura uttalte også til Landbruksdirektoratet i fjor at de nye bestemmelsene kan føre til betydelige merkostnader. Eksempelvis vil de i flere tilfeller måtte kjøre med reduserte lass for at de skal klare å komme inn med lasset til rett tid. På andre transportert vil de derimot måtte ha to sjåførere. I tillegg vil de måtte bemanne opp på grunn av krav til døgn- og ukehvil, som de antar vil utgjøre den største kostnadsøkningen.

Slakteriene svarer derimot noe ulikt i spørreundersøkelsen angående hvor mye de årlige transportkostnadene vil øke, vist ved figur 22. Flest respondenter, herunder 33 prosent (2 respondenter), svarer at de årlige transportkostnadene vil øke med 15 til 20 prosent. Resultatene er imidlertid svært sensitive som følge av få respondenter.



Figur 22: Hvor mange prosent forventer du at de totale transportkostnadene ditt slakteri har per år knyttet til slaktedyrtransport vil øke som følge av de nye kjøre- og hviletidsbestemmelsene? N=6

Kilde: Spørreundersøkelse rettet mot slakteriene.

Nortura har i forbindelse med denne utredningen, gjennomgått sine transportkostnader. De finner at deres totale transportkostnad for 2019 økte med 4 prosent over hele landet. Personalkostnaden alene øker med 15 prosent i nord og 16 prosent i de andre regionene. Økningen i personalkostnadene virker dermed å slå relativt likt ut for hele landet.

5.4 Oppsummering og konklusjoner

I dette kapitlet har vi sett nærmere på hypoteser på faktorer som kan være sentrale for å forklare slakterienes transportkostnader. Etter at vi har sett på slakterienes netto transportkostnader, er det spesielt viktig å se om disse faktorene påvirker transportkostnadene på Vestlandet.

Vi har sett på kjøretid som kan påvirke kjørekostnader og om dette er en sentral faktor i de totale transportkostnadene. Gitt at kjøretid påvirker kjørekostnader, ser det ikke ut til at kjørekostnader er utslagsgivende dersom en legger tallene fra Nortura til grunn. Nord-Norge og Rogaland har eksempelvis lavere netto transportkostnader enn Vestlandet, men bruker noe mer tid per km enn Vestlandet.

Videre har vi sett på lasstørrelse. Et overordnet funn er at dagens modell legger til grunn en for høy sats for lasstørrelse for samtlige dyreslag i de fleste landsdeler. Dette fører til en underkompensering som følge av at en blir kompensert for færre lass enn det som faktisk hentes, noe som isolert sett fører til en lavere fraktkostnad i modellen for slakteriene enn hva som faktisk er tilfelle.

Resultatene viser at Vestlandet, som har et forholdsvis lavt antall jordbruksbedrifter, få dyr per produsent, lav total slaktemengde og høy andel dyr hentet utenfor nullsonen, har lavest lasstørrelse på samtlige dyreslag.

Lasstørrelse kan dermed forklare noe av årsaken til at Vestlandet har noe høyere netto transportkostnader, og man kan derfor vurdere om en skal gjøre endringer i dagens beregningsmodell på lasstørrelse. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 8.3.1.

Innføringen av de nye kjøre- og hviletidsbestemmelsene gjør at transportkostnadene vil øke over hele landet. Slakteriene i spørreundersøkelsen svarer ulikt på hvor mye de antar kostnadene vil øke, svarene ligger fra 5 til 10 prosent til 35 til 40 prosent.

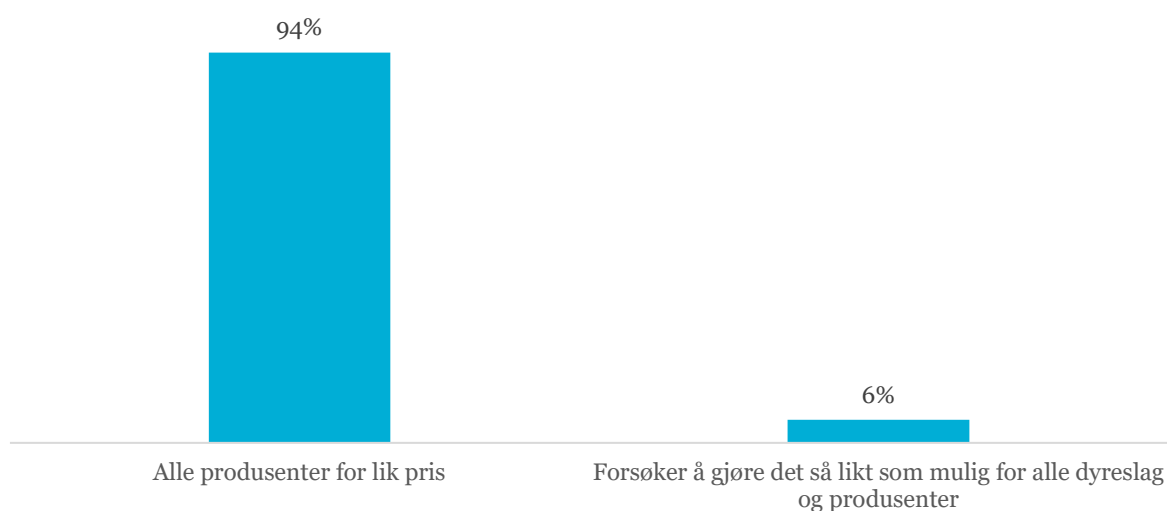
De beste estimatene vi har som underbygger kostnadsøkningen per nå er Nortura sine tall basert på gjennomgangen av deres transportkostnader for 2019. De finner at deres totale transportkostnad øker med fire prosent over hele landet, og at personalkostnadene øker med 15 prosent over hele landet og 16 prosent i Nord-Norge. Det at personalkostnaden bare øker 1 prosent mer i nord enn resten av landet støtter ikke antakelsen om at kjøre- og hviletidsbestemmelsene slår hardere ut for lengre transporter. Vi bemerker imidlertid at tallene til Nortura er basert på en foreløpig gjennomgang og at det er for tidlig å gi et mer nøyaktig svar på hvordan de nye kjøre- og hviletidsbestemmelsene vil slå ut. Hvordan en kan ivareta økte kostnader ved kjøre- og hviletidsregelverket kommer vi tilbake til i kapittel 8.3.3.

6 Prisutjevning til produsent

Formålet med Tilskudd til frakt av slaktedyr er prisutjevning mellom produsenter. Dette avhenger som nevnt av to faktorer, slik vist til i kapittel 2.3. For det første at slakteriene, som er tilskuddsmottaker, får utjevnet sine transportkostnader gjennom utbetalinger av tilskudd fra Landbruksdirektoratet. Videre må slakteriene foreta prisutjevning i praksis slik at produsentene betaler geografisk utjevnete transportkostnader. Der vi i kapittel 4 og 5 fokuserte på utjevnete transportkostnader mellom store slakterier, skal vi i dette kapitlet se nærmere på i hvilken grad ordningen bidrar til prisutjevning mellom produsenter som leverer slaktedyr til store slakterier. Gitt at det foregår prisutjevning mellom produsenter, skal vi se på hvor viktig tilskuddet er for slakteriene, om det er slik at slakteriene opplever tilskuddet vesentlig for at de skal foreta prisutjevning mellom produsenter.

6.1 De store slakteriene foretar prisutjevning

De store slakteriene ble i spørreundersøkelsen spurt om i hvilken grad de tilbyr produsentene i ulike deler av landet samme frakttrekk. Spørsmålet ble formulert som et åpent spørsmål der slakteriene fikk beskrive deres praksis knyttet til prisutjevning. Slik som figur 23 viser så bekreftet 94 prosent av respondentene at alle deres produsenter får lik pris. Én respondent svarte at de «forsøker å gjøre det så likt som mulig for alle dyreslag/produsenter».



Figur 23: I hvilken grad de store slakteriene tilbyr produsentene i ulike deler av landet samme frakttrekk. N= 18.

Kilde: Spørreundersøkelsen til slakteriene. Svarene gruppert i kategorier av Landbruksdirektoratet

Resultatene indikerer at tilskuddets formål med prisutjevning oppnås i svært stor grad når det gjelder prisutjevning mellom produsenter som leverer slaktedyr til store slakterier. Det er imidlertid verdt og merke seg at Nortura (2019) har spilt inn at en underfinansiering av ordningen kan gjøre at de framover vil vurdere en geografisk differensiering av fratrekk til produsentene. Dersom dette blir en realitet, vil det svekke graden av prisutjevning for ordningen.

Som nevnt i kapittel 2.4.1, er det en svakhet at Landbruksdirektoratet ikke har løpende oversikt over slakteriene faktisk foretar prisutjevning slik at forvaltningen har kontroll på om formålet med tilskuddet nås. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 8.2.

6.2 Tilskuddsordningens effekt på prisutjevning

Et viktig spørsmål å stille er hvorvidt tilskuddet har effekt på prisutjevning, altså hvor viktig tilskuddet er. Hva ville ha skjedd dersom tilskuddet ikke eksisterte; ville slakteriene likevel foretatt prisutjevning mellom produsenter? Vi har intervjuet fire slakteriaktører hvor vi blant annet har stilt dette spørsmålet.

To av de fire slakteriaktører sier de ville ha foretatt prisutjevning uansett om tilskuddet eksisterte eller ikke. En av de andre slakteriaktørene sier at de ville måtte ta en vurdering av dette, da dette ville bety at slakteriene ville måtte ta alle fraktkostnadene selv. En del av vurderingen til denne slakteriaktøren er om de da måtte ha gjort en geografisk prisdifferensiering, noe også Nortura har pekt på dersom de opplever at ordningen underfinansieres. Nortura sa også i intervjuet at det å foreta prisutjevning mellom produsenter uten at de mottar tilskudd vil være kommersielt veldig krevende ettersom de har mottakplikt og må hente i hele landet.

Basert på svarene fra slakteriene så ser det ikke ut til at tilskuddet har *utløsende* effekt for prisutjevning mellom produsenter for de to av de fire slakteriselskapene som ble intervjuet. For de andre to, Nortura inkludert, så er tilskuddet viktig. Slik sett kan det tolkes som at tilskuddet i stor grad er et viktig bidrag for å få til prisutjevning mellom produsenter.

7 Tilskuddets effekt på anleggsstruktur og miljø

I formålsparagrafen til tilskuddsordningen står det at tilskuddet skal bidra til effektiv og miljøvennlig inntransport. I dette kapitlet skal vi se på tilskuddets effekter på miljø for store slakterier. Evalueringen begrenses til å se på tilskuddets effekt på miljøfotavtrykket isolert til transport. Spørsmålet som stilles er om tilskuddet har en påvirkning på om det foretas miljøvennlig og effektiv transport av slaktedyr.

I dette kapitlet skal vi også se på tilskuddets effekt på anleggsstruktur for store slakterier, herunder om det er slik at tilskuddet bidrar til at de store slakteriene legges ned eller flytter lokasjon. Nedleggelse påvirker også isolert sett lengden på transporten av slaktedyr. Jo færre anlegg, jo lengre, og dermed mindre miljøvennlig, transport.

7.1 Metode

For å få en forståelse av tilskuddets effekt på miljø og anleggsstruktur har vi intervjuet noen store slakteriaktører. Vi har intervjuet Horns slakteri, Midt-Norge slakteri, Fatland og Nortura. Nortura og Fatland har flere anlegg, og 19 av 22 slakterier er til sammen representert. Det er geografisk representasjon blant slakteriene som er intervjuet. Selv om de fleste slakterianlegg er representert betyr ikke dette at bildet er fullt ut representativt, da slakteriene er ulike for eksempel med tanke på størrelse, slaktemengde og slaktelinjer. I tillegg har Nortura andre markedsfurusetninger, i og med at de har mottakspåkt. Vi mener likevel vi får et godt bilde av de store slakterienes tanker om miljø og anleggsstruktur. Vi har valgt å anonymisere slakterienes svar for å ivareta konkurransesensitiv informasjon.

7.2 Hentemønster og miljø

I dagens ordning regnes tilskuddssatsen fra kommunesenter og til nærmeste slakteri. Dersom et slakteri kjører og henter hos en produsent hvor kommunesenteret ligger nærmere et annet slakteri, så får «henteslakteriet» likevel kun kommunesatsen som er regnet til nærmeste slakteri. Dette er for ikke å gi incentiver til å foreta lengre, og dermed mindre miljøvennlige, transporter. Spørsmålet er om dette faktisk har betydning for hvor slakteriene velger å hente dyr.

Alle de store slakteriene som ble intervjuet sier at de henter slaktedyr hos alle produsenter som ønsker å levere slakt til det respektive slakteriet, uavhengig av hvor langt de må kjøre og hvor mange dyr som skal hentes. Nortura har som kjent mottakspåkt og må hente hos alle produsenter som ønsker det. En slakteriaktør pekte på at alle slakterier som er medlemmer hos KLF også har pålagt seg selv mottakspåkt. Samme slakteriaktør peker på at det er viktig for dem å opprettholde et godt rykte, og at de derfor henter hos alle produsenter som ønsker det. Slakteriaktøren har ikke oversikt over hvilke kommuner som ligger nærmest eller hvilke kommuner som har høyere satser, da dette ikke er relevant for hvor de velger å hente.

En annen slakteriaktør peker på at målet er å hente hos alle produsenter så sant de ligger innenfor 8 timers kjøring. En tredje slakteriaktør viser til at de henter hos alle slakterier fordi de ønsker å behandle produsentene likt, og at produsentene skal ha tillit til dem. Tre av fire slakteriaktører peker også på at dersom tilskuddet blir enten lavere eller høyere så har ikke dette betydning for hvor de henter. Den siste slakteriaktøren gjør en generell betraktning og tror at dette kan påvirke hentemønster på sikt.

Det vi leser ut fra det majoriteten av de store slakteriene sier er at de henter hos produsenter uavhengig av hvor de får størst satser. Dagens tilskuddsmodell kan derfor ikke sies å påvirke hentemønster og lengde på transporten i nevneverdig grad. Slakteriene har et konkurranseperspektiv, og det er viktig for dem å hente hos de produsenter som ønsker det. Så er det, som vi har sett, likevel slik at slakterianleggene ligger i produsenttette områder, som vi kommer tilbake til i neste avsnitt.

7.3 Anleggsstruktur og miljø

Som vi så i kapittel 3.2, så har slakteristrukturen vært i endring over lengre tid. Utviklingen fra 1990 og fram til i dag har vært at det stadig har blitt færre og mer spesialiserte slakterier. Videre er slakteritettheten størst i de områdene av landet der produsenttettheten er størst. Hvor produsentene er lokalisert, har

dermed stor betydning for hvor slakteriene ligger. Andre viktige faktorer som påvirker slakterienes geografiske plassering, er industrielle skalafordeler og teknologisk utvikling.

Et viktig spørsmål som må stilles er også om tilskuddet har effekt på anleggsstrukturen. I intervjuene med de store slakteriene ble det stilt spørsmål om tilskuddets effekt på anleggsstruktur. Tre av fire slakteriaktører svarte at tilskuddet ikke er en del av beslutningsgrunnlaget for hvor slakteriene ligger i dag.

To slakteriaktører mente at tilskuddet kan være en faktor for hvor anlegg skal ligge dersom tilskuddet blir enten lavere eller høyere. Den ene slakteriaktøren sa at tilskuddet kan være en faktor å ta med i beregningen dersom tilskuddssatsene endres *vesentlig*, mens den andre sa at selv om tilskuddet kan være med i beregningen, så vil andre effektiviseringsgevinster være viktigere for beslutningen. Ut ifra det slakteriene svarer så ser det ut som at tilskuddet, slik det er utformet i dag, uavhengig om tilskuddet blir lavere eller høyere, ikke er en viktig faktor om hvor anleggene til de store slakteriene skal ligge.

Et annet spørsmål knyttet til anleggsstruktur er om tilskuddet kompenserer for nedleggelse. Endret slakteristruktur med færre og spesialiserte slakterier vil gi økt transportbehov av slaktedy. Eksempelvis besluttet Nortura i 2019, som nevnt, å legge ned sitt anlegg på Otta. Dette betyr at dyrene som før ble slaktet på Otta nå må fraktes til andre Nortura-slakterier. Dette vil i stor grad bety lengre og dermed mindre miljømessig transport av slaktedyrene isolert sett, og en høyere tilskuddssats i kommunene rundt Otta. I det nevnte eksemplet mener Nortura at beslutningen om å legge ned slakteriet på Otta ikke vil føre til økte klimautslipp og at man også må ta hensyn til at det slaktede dyret ofte må mellomtransporteres til skjære- og fordelingsanlegg. Imidlertid bør ikke en offentlig tilskuddsordning kompensere for at slakteriene velger å legge ned slakterier. Vi vil i kapittel 8.4 komme med forslag til hvordan man kan unngå å kompensere for nedleggelse.

8 Forslag til endringer i ordningen

Med utgangspunkt i funnene fra denne evalueringen, vil vi i dette kapitlet legge fram forslag som vi mener kan gjøre ordningen mer målrettet og forvaltningen mer effektiv.

8.1 Tydeliggjøre det ekstra formålet i forskrift om satser for tilskudd til frakt av slaktedyr

I forskrift om satser for tilskudd til frakt av slaktedyr står det følgende i formålsparagrafen:

Tilskuddet skal bidra til å jevne ut transportkostnadene ved frakt av storfe, småfe og gris fra produsent til godkjent slakteri og frakt av mobilt slakteri til produsent. Tilskuddet skal bidra til effektiv og miljøvennlig inntransport.

Som vi viste til i kap. 2.3 så er det en ekstra formålsdimensjon som ikke framkommer i dagens formål i forskriften. Dette er knyttet til at små slakterier kompenseres på en annen måte enn de store slakteriene, fordi de er viktige for særskilte tilpassede driftsformer i husdyrproduksjonen nær slakteriet og er ofte viktige i utviklingen av regionale matspesialiteter. Dette er en viktig dimensjon utover at ordningen skal bidra til prisutjevning for produsent og at tilskuddet skal bidra til effektiv og miljøvennlig inntransport.

Den ekstra formålsdimensjonen framkommer heller ikke i Jordbruksavtale 2018-2019, Prop. 120S (2018-2019) eller Prop. 1S (2019-2020). Vi mener det er viktig at den ekstra formålsdimensjonen framkommer tydelig i regelverket og/eller styrende dokumenter slik at det er tydelig hvorfor det er et skille mellom små og store slakterier og at det er et ønske og kompensere små slakterier på en annen måte. Dette handler blant annet om ordningens legitimitet og transparens.

8.2 Slakteriene må dokumentere prisutjevning

I dag er det slik at slakteriene ikke rapporterer inn til Landbruksdirektoratet at de foretar prisutjevning mellom produsenter. Det er per i dag ikke mulig å rapportere dette via Leveransedatabasen. Dagens papirskjema er planlagt avviklet. Imidlertid mener vi at Landbruksdirektoratet bør ha oversikt over at prisutjevning skjer, ettersom dette er formålet med tilskuddet. Et alternativ er å be de store og små slakteriene årlig å sende inn en bekreftelse på at de foretar prisutjevning. Et annet alternativ er å starte å kreve at slakteriene skal spesifisere fraktbelastning på avregning til produsent. Da vil det være mulig for Landbruksdirektoratet å ta stikkprøver og se at prisutjevning foregår. Sistnevnte alternativ anbefaler vi ikke, da vi ikke vet omfanget av konsekvenser for slakteriene. Vi mener også at første alternativ er tilstrekkelig for å vite at formålet med ordningen nås.

8.3 Gjøre endringer i beregningsmodellen

Evalueringen har vist at tilskuddet i en del grad utjevner transportkostnader mellom slakterier. Spesielt gjelder dette Nord-Norge, Rogaland og Trøndelag. Netto transportkostnader for slakterier på Vestlandet og Østlandet er noe høyere enn for de øvrige regionene.

En del av årsaken til at det er høyere netto transportkostnader på Østlandet kan være, som vi har pekt på, fordi det er høy konkurranse mellom slakteriene på Østlandet og slakteriene henter en del dyr i kommuner hvor de selv ikke er nærmeste slakteri. I tillegg henter de en del dyr både i egen og andre slakteriers nullsone. Det må nevnes at dette også skjer i Rogaland hvor slakteriene har lavere netto transportkostnader. Dette kan dermed ikke sies å være hele forklaringen på høyere transportkostnader på Østlandet. I tillegg har vi en antakelse om at slakteriene på Østlandet har en del passeringer gjennom bomstasjonene for å hente dyrene. Når dette i tillegg skjer i nullsonene til slakteriene blir det en del kostnader. Det sistnevnte er imidlertid en antakelse og ikke noe vi har undersøkt.

Det er spesielt uheldig at det er høyere netto transportkostnader på Vestlandet da man med tilskuddsordningen ønsker å kompensere mer til griskrendte strøk med store transportkostnader. Vi skal

nå se på om man kan gjøre endringer i dagens modell som kan kompensere Vestlandet i større grad enn det som gjøres i dag.

I tillegg har vi sett at det blir en økning i transportkostnadene på grunn av kjøre- og hviletidsbestemmelsene. Dette er allerede ivare tatt i beregningsmodellen, som vi vil vise til nedenfor.

8.3.1 Se nærmere på lasstørrelse

Vi har sett at lasstørrelse sannsynligvis kan forklare noe av årsaken til at Vestlandet har noe høyere netto transportkostnader enn de andre regionene. Et alternativ for å avhjelpe dette er å gjøre en regional differensiering på lasstørrelse i beregningsmodellen for å se om dette fører til et større tilskudd til Vestlandet. Med regional differensiering må en endre dagens modell ved å fordele kommunene inn i regioner, og legge inn ulike verdier for lasstørrelse på de ulike dyreslagene i de ulike regionene. Dette vil nødvendigvis ikke bare slå positivt ut for Vestlandet. Ifølge funnene i denne evalueringen har Rogaland for eksempel samme antall storfe per lass som Vestlandet og mindre småfe per lass enn Nord-Norge og Trøndelag. Vi anbefaler ikke å gå videre med dette alternativet. Gitt lave netto transportkostnader i et fylke hvor slakteriene ligger nære produsentene sine er det neppe ønskelig å tilføre mer tilskudd til Rogaland.

Et annet alternativ er å gi et tilleggstilskudd til Vestlandet. Dette er imidlertid heller ikke å anbefale da vi vet at lasstørrelse bare forklarer noe av bildet på hvorfor Vestlandet har høyere netto transportkostnader. Gitt at vi ikke vet hele årsaksbildet, vil et tilleggstilskudd derfor kunne ha utilsiktede konsekvenser på sikt.

Et tredje alternativ er å endre verdiene på parameterne for lasstørrelse i dagens modell. Dette vil ikke «løfte» Vestlandet per se, da modellen gjelder for hele landet, men modellen vil speile virkeligheten på en bedre måte når det gjelder lasstørrelse. Som vi har sett så legger dagens modell til grunn for høye verdier for lasstørrelse for samtlige dyreslag i de fleste landsdeler. Dette fører til en underkompensering som følge av at en blir kompensert for færre lass enn det som faktisk hentes, noe som isolert sett fører til en lavere fraktkostnad i modellen for slakteriene enn hva som faktisk er tilfelle. Dette er noe vi bør se videre på.

8.3.2 Se om «nullsone» bør erstattes av egenandel for slakteriene

Et alternativ å vurdere er om en bør erstatte dagens nullsone med en egenandel for slakteriene. Det vil si at slakteriene må betale en viss sum i transportkostnader før de blir kompensert over tilskuddsordningen.

Som nevnt i kapittel 1.3 så er en hypotese at dagens nullsone gir ulike kostnader for slakteriene i ulike deler av landet. Som vi så i kapittel 5.1 tar det, ifølge Norturas data, lengst tid å kjøre 50 km i Nord-Norge og Rogaland, men at dette ikke slår ut på netto transportkostnader, som ligger relativt lavt i forhold til Vestlandet og Østlandet. Slakterier på Rogaland, som i tillegg henter mye i egne og andre slakteriers nullsone, har lavest netto transportkostnader i hele landet.

Knyttet til kjøretid ser det altså ut til at det ikke er noen grunn til å gjøre noe med nullsonen. Imidlertid kan det være at nullsonen slår uheldig ut når det kommer til ekstrakostnader til bom, og spesielt fergekostnader for slakteriene på Vestlandet. Slakteriene på Vestlandet, som vi så i kapittel 3.3, henter 38 prosent av grisene, 19 prosent småfe og 31 prosent storfe i egen nullsone. Dersom det er fergestrekning innenfor nullsonen kan dette bidra til økte kostnader som det ikke kompenseres for i dag.

Umiddelbart er det to elementer som gjør alternativet om å endre dagens nullsone til en egenandel for slakteriene usikkert. For det første vet vi ikke hvor store utgifter slakteriene på Vestlandet har knyttet til ferge eller bomstasjoner i de tilfellene de kjører og henter i andre kommuner der de selv ikke er nærmeste slakteri. Både for gris, storfe og småfe hentes det en mindre eller større andel utenfor slakterienes nærmeste kommune. Her kan det ligge fergeutgifter som de ikke får dekket, men som de heller ikke skal kompenseres for. Dette kan vi undersøke nærmere.

For det andre er spørsmålet om hvordan fjerning av nullsonen vil slå ut på netto transportkostnader for slakterier i andre regioner. En egenandel vil gjøre at alle betaler en lik sum før det gis rett på tilskudd, men dersom en regner med utgifter til bom- og fergekostnader fra første kilometer kan en del utgifter til dette

dekkes i større grad også til slakterier i Rogaland og på Østlandet. Det er kanskje ikke ønskelig. Dette og andre eventuelle konsekvenser må vi også se nærmere på i vurderingen om nullsonen bør endres.

8.3.3 Ivaretagelse av kjøre- og hviletidsbestemmelser i modellen

I jordbruksoppgjøret 2019–2020 ble det bevilget 9 millioner kroner mer til ordningen i 2020 enn i 2019 for å kompensere for innføring av kjøre- og hviletidsbestemmelsene. Det har dermed blitt kompensert noe for økte kostnader knyttet til de nye bestemmelsene.

Kilometersatsen ble også økt med kr 4,83 i 2019. Vi anbefaler imidlertid å være forsiktige med å gjøre større endringer som kompenserer for lengre transporter, selv om det er god grunn til å anta at det er lengre transporter som får størst økning i kostnader. Grunnen til det er at de tallene vi i dag har å basere oss på ikke viser store økninger i personalkostnader i Nord-Norge etter at Nortura har implementert kjøre- og hviletidsbestemmelsene hos sine transportører i 2019. Personalkostnaden økte bare med 1 prosent mer i nord enn resten av landet. Dette støtter ikke antakelsen om at kjøre- og hviletidsbestemmelsene slår hardere ut for lengre transporter, men det er samtidig for tidlig å si hvordan dette på sikt påvirker kostnadene. Vi foreslår inntil videre ikke å gjøre noen endringer utover det som allerede er gjort. Det man bør gjøre er å følge med over tid på hvordan kjøre- og hviletidsbestemmelsene slår ut og om dette skaper skjevfordeling av tilskuddet for lengre transporter.

8.3.4 Se endring av parametere i sammenheng

Vi har i avsnittene ovenfor foreslått å se nærmere på verdiene på lasstørrelse og på om en bør fjerne nullsonen og heller innføre egenandel for slakteriene. Endringer av disse parameterne i modellen må ses i sammenheng. I tillegg ble kilometersatsen økt for 2019 og dette må også ses i sammenheng med de andre foreslåtte endringene.

8.4 Opprettholde samme slakteristruktur for store slakterier i fire eller seks år av gangen

Intervjuene med slakterier i kapittel 7.3 viste at tilskuddet ikke kan sies å påvirke hvor store slakterier velger å ha sine anlegg i nevneverdig grad. Et viktig poeng som er blitt reist er at tilskuddet likevel sannsynligvis kompenserer for økte transportkostnader når store slakterier velger å legge ned og som konsekvens må kjøre lengre transporter. Det er uheldig at et statlig tilskudd skal kompensere for dette, både i et økonomisk og miljømessig perspektiv.

I innfrakttilskudd i prisutjevningsordningen for melk utmåles tilskuddet fra nærmeste kommunesenter til basismeieri (Tine-meierier). Dette skjer altså på samme måte som for tilskudd til frakt av slaktedyr, bortsett fra at alle store slakterier er inkludert. I innfrakttilskuddsordningen er det imidlertid slik at selv om et basismeieri legges ned så regnes lokasjonen for der hvor basismeieriet lå fortsatt som basismeieri og tilskuddene utmåles fra kommunesenter og til denne lokasjonen. Perioden for basismeierier gjelder for 10 år om gangen.

Vi foreslår at en lignende løsning innføres på tilskudd til frakt av slaktedyr, men med kortere tidsperiode for når en gitt slakteristruktur skal være gjeldende. Forslaget går ut på at slakteristrukturen opprettholdes i fire eller seks år uansett nedleggelse/flyttinger/opprettelser av slakterier og at de kommunesatsene om gjelder blir gjeldende fram til neste slakteriperiode. Etter fire eller seks år oppdateres slakteristrukturen i modellen og faktiske slakteristruktur blir gjeldende. Nye store slakterier vil ikke få nullsone rundt seg de første fire eller seks årene, men vil få eksisterende kommunesatser.

En antatt positiv effekt av en slik endring er at store slakterier som velger å flytte anlegg ikke får kompensert for eventuelle økte transportkostnader på kort sikt. Det samme gjelder dersom Nortura, som har de fleste store slakterier i Norge, velger å legge ned et anlegg og transportere dyrene lengre til et annet Norturaslakteri. Det gis dermed ikke insentiver i selve ordningen til å foreta strukturelle endringer i anleggsstrukturen for å få høyere tilskudd. I tillegg gis det da heller ikke økonomiske insentiver for en lengre, og dermed mindre miljøvennlig transport.

På den andre siden kan samme slakteristruktur i fire eller seks år også slå negativt ut. Dersom et slakteri legges ned og produsentene ligger langt unna andre slakterier kan slakteriene som måtte kjøre lengre strekk synes at det er utfordrende da de får lavere tilskuddssats for å hente hos disse produsentene.

8.5 Endre satsberegninger basert på beregningsmodellen til hvert andre år

Som vist i kapittel 2.4.3 bruker direktoratet omtrent 60 dagsverk på prosessen rundt den årlige beregningen av nye satser. Forvaltningen kan forenkles vesentlig dersom en går bort fra at det gjøres en årlig beregningssats basert på beregningsmodellen som skal oppdateres i forskrift hvert år til at samme beregningsgrunnlag for satsene gjelder for to år av gangen og satsene legges ved jordbruksavtaleteksten. Dette gjelder både for små og store slakterier. Forslaget går ut på det følgende: det første året vil Landbruksdirektoratet beregne satsene ved bruk av totalbevilgningen som avtalepartene bestemmer og basert på parameterne i beregningsmodellen. Satsene legges så ved jordbruksavtalen. I det andre året gjelder de samme satsene så fremt ikke totalbevilgningen endres. Dersom totalbevilgningen endres kan en da endre alle satsene med en lik prosentandel. Denne prosentandelen kan beskrives i jordbruksavtalen.

Med en slik ordning kan små slakterier som opprettes like før i verste fall ende opp to og et halvt år uten tilskudd. For å unngå dette kan små få tilskuddssatsen til mobile slakterier fram til neste gang satsene beregnes.

Potensialet som ligger i forenklingen er at direktoratet sparer 30 dagsverk det første året, og potensielt 60 dagsverk det andre året. Dersom totalbevilgningen endres det andre året beregner vi å bruke maksimalt 10 dagsverk. Det vil si at direktoratet vil bruke mellom 30 og 45 dagsverk på to år sammenlignet med 120 dagsverk slik som i dag.

9 Konklusjoner og anbefalinger

9.1 Netto transportkostnader bør reduseres noe på Vestlandet

For å se på om dyrere transporter kompenseres tilstrekkelig og at tilskuddet utjevner transportkostnader mellom slakterier har vi sett på de store slakterienes netto transportkostnader på regionnivå. Konklusjonen er at ordningen fungerer relativt godt og at ordningen i en del grad utjevner transportkostnader mellom store slakterier. Dette gjelder i størst grad slakterier i Rogaland, Trøndelag og Nord-Norge. Netto transportkostnader på Vestlandet og Østlandet ligger noe høyere. I rapporten har vi en antakelse om at grunnen til at netto transportkostnader er høyere på Østlandet delvis er på grunn av konkurranse og at det viktigste vil være å kunne finne tiltak i dagens modell som gjør at en reduserer netto transportkostnader på Vestlandet.

Funnene bør leses med noe forsiktighet da det er gjort noen forutsetninger i beregningene av netto transportkostnader i tillegg til at transportkostnadene som det er sett på, er basert på slakterienes transportkostnader med grunnlag i faktisk henting. For Vestlandet betyr dette at netto transportkostnadene er høyere på grunn av at slakteriene henter en del slakt i kommuner hvor de selv ikke er nærmeste slakteri. Disse kostnadene blir det ikke kompensert for over ordningen. Også slakterier i andre regioner har høyere netto transportkostnader fordi de har kostnader som ordningen ikke kompenserer, eller skal kompensere for. For eksempel hentes det mye gris innen nullsonen på Østlandet og Rogaland. Poenget er derfor at selv om det må kompenseres noe mer for transportkostnader på Vestlandet, så er det vanskelig å si i hvor stor grad. Det vil være utfordrende å kompensere alle slakterier i landet helt likt, gitt de kostnadsdata en kan skaffe fra slakteriene og gitt at det er ønskelig å ha en beregningsmodell som ikke blir for detaljert og ressurskrevende og håndtere.

Landbruksdirektoratet anbefaler at en ser på følgende i et videre arbeid:

- Lasstørrelse i dagens beregningsmodell. I dagens ordning underkompenseres lasstørrelse for samtlige dyreslag de fleste regioner og spesielt på Vestlandet. Vi ønsker å redusere verdiene på lasstørrelse med utgangspunkt i funn fra spørreundersøkelsen. Dette vil gi utslag i laste- og lossekostnadene. Så vil vi se hvordan dette gir seg i satsene rundt om i landet
- Vurdere om «nullsonen» i dagens modell bør erstattes av egenandel for slakteriene slik at transportkostnader, slik som ferge- og bomkostnader blir dekket også for de 50 første km for å se om dette kan redusere netto transportkostnader på Vestlandet, men uten at det også reduserer netto transportkostnader tilsvarende i de andre regionene

Endringer av parameterne i modellen må ses i sammenheng, og en må se hvordan eventuelle endringer vil slå ut for de ulike regionene.

9.2 Ved nedleggelse eller flytting av anlegg bør ikke store slakterier kompenseres over ordningen

De fleste store slakteriene sier at de henter hos produsenter uavhengig av hvor de får størst satser. Dagens tilskuddsmodell kan derfor ikke sies å påvirke hentemønster og lengde på transporten i nevneverdig grad. Slakteriene har et konkurranseperspektiv, og det er viktig for dem å hente hos de produsenter som ønsker det. Dette kan leses som at selv om tilskuddssatser gjelder fra kommunesenter og til nærmeste slakteri så påvirker ikke dette hvor langt slakteriene faktisk kjører og tilskuddet har ikke effekt på miljø, hverken med positivt eller negativt fortegn.

Ut ifra det de store slakteriene svarer så ser det ut som at tilskuddet, slik det er utformet i dag, uavhengig om tilskuddet blir lavere eller høyere, ikke er en viktig faktor om hvor slakterianleggene skal ligge. Landbruksdirektoratet mener likevel at store slakterier som velger å legge ned eller flytte sine slakterier ikke skal kompenseres for dette gjennom ordningen slik det i praksis gjøres i dag.

Landbruksdirektoratet anbefaler:

- At samme slakteristruktur for store slakterier opprettholdes for fire eller seks år av gangen for å unngå å kompensere slakterier som velger å flytte eller legge ned sine anlegg

9.3 Forvaltningen bør ha tilstrekkelig kontroll over at slakterier foretar prisutjevning mellom slakterier

De store slakteriene ble i en spørreundersøkelse spurt om i hvilken grad de belaster produsentene i ulike deler av landet samme frakttrekk. Resultatene viser at prisutjevning foretas i høy grad og at formålet med ordningen oppnås for produsenter som leverer slaktedyr til de store slakteriene. Hvorvidt små slakterier foretar prisutjevning mellom produsenter har vi ikke tilstrekkelig oversikt over. I dag er det slik at slakteriene ikke rapporterer inn til Landbruksdirektoratet at de foretar prisutjevning mellom produsenter.

Ettersom prisutjevning er formålet med ordningen mener vi at det må på plass et system hvor slakteriene bekrefter at prisutjevning foretas slik at Landbruksdirektoratet har tilstrekkelig kontroll med at formålet nås.

Landbruksdirektoratet anbefaler følgende:

- Slakteriene må hvert år sende inn en bekreftelse til Landbruksdirektoratet på at de foretar prisutjevning mellom produsenter

9.4 Andre forvaltningsmessige anbefalinger

Landbruksdirektoratet foreslår følgende endringer av ordningen for å effektivisere/forbedre forvaltningen av ordningen:

- tydeliggjøre at det er en ekstra formålsdimensjon i ordningen som hverken framkommer i forskrift, jordbruksavtale eller stortingsproposisjoner. Dette er knyttet til at små slakterier kompenseres på en annen måte enn de store slakteriene. Grunnen er at små slakterier er viktige for særskilte tilpassede driftsformer i husdyrproduksjonen nær slakteriet og er ofte viktige i utviklingen av regionale matspesialiteter
- forenkle forvaltningen av ordningen ved å bruke samme beregningsgrunnlag for satser som gjelder for to år av gangen og legge satsene inn i jordbruksavtalen i stedet for i egen forskrift

Forslaget går ut på det følgende: det første året vil Landbruksdirektoratet beregne satsene ved bruk av totalbevilgningen som avtalepartene bestemmer og basert på parameterne i beregningsmodellen. Satsene legges så ved jordbruksavtalen. I det andre året gjelder de samme satsene så fremt ikke totalbevilgningen endres. Dersom totalbevilgningen endres kan en da endre alle satsene med en lik prosentandel. Denne prosentandelen kan beskrives i jordbruksavtalen.

Med en slik ordning kan små slakterier som opprettes like før i verste fall ende opp to og et halvt år uten tilskudd. For å unngå dette kan små få tilskuddssatsen til mobile slakterier fram til neste gang satsene beregnes.

10 Referanseliste

- Forordning (EF) nr. 561/2006. (2006, Mars). EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDSFORORDNING (EF) nr. 561/2006 om harmonisering av visse bestemmelser på det sosiale området innen veitransport og om endring.
- Helgelendingen. (2014, November 13). *Slakteri er konkurs*. Hentet fra Helgelendingen: <https://www.helg.no/lokale-nyheter/slakteri-er-konkurs/s/1-63-7689123>
- Landbruks- og matdepartementet . (2010). *Rapport fra Arbeidsgruppe om innfraktilskudd slakt*. Oslo: Landbruks- og matdepartementet.
- Landbruksdirektoratet. (2019). *Pristilskudd og avgifter for kjøtt 2019-10*. Oslo: Landbruksdirektoratet.
- Nationen. (2019a, Januar 8). *14 000 støttespillere bak nytt slakteri i Gudbrandsdalen*. Hentet fra <https://www.nationen.no/naering/14-000-stottespillere-bak-nytt-slakteri-i-gudbrandsdalen/>
- Nationen. (2019b, Desember 6). *Nortura avvikler Otta og flytter aktiviteten til Rudshøgda*. Hentet fra <https://www.nationen.no/naering/nortura-avvikler-otta-og-flytter-aktiviteten-til-rudshogda/>
- NILF. (2013). *Fraktilskudd kjøtt - Evaluering*. Oslo: NILF.
- Nortura . (2019). *Jordbruksoppgjøret 2019 - Norturas innspill til forhandlingspartene*. Oslo: Nortura.
- Nortura SA. (2017). *Årsmelding*. Oslo: Nortura SA.
- Tellevik, F. (2019, Desember 12). *Endring i kjøre- og hviletidsreglene: - Det blir en utfordring*. Hentet fra Transportmagasinet: <https://www.tungt.no/transportmagasinet/dyretransport-6715084>

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:

Postboks 1450 Vika, 0116 Oslo

BESØKSADRESSE:

Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:

Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:

Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no
