

ØF-rapport nr. 02/2009

**Rammevilkår for skog- og trebaserte
næringer i Norge**

- Oppsummerings- og avslutningsrapport

av

Kristian Lein og Kjetil Løge

Østlandsforskning

Østlandsforskning er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984 med fylkeskommunene og høgstyrene/de regionale høgstyresentra i fylkene Oppland, Hedmark og Buskerud som stiftere i samarbeid med Kommunaldepartementet.

Østlandsforskning er lokalisert i høgstyremiljøet på Lillehammer og har i tillegg kontorer i Hamar. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling.

Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

Næringsliv og regional utvikling
Velferd, organisasjon og kommunikasjon

Østlandsforskning sine viktigste oppdragsgivere er departement, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

Østlandsforskning har samarbeidsavtaler med Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Hedmark og Norsk institutt for naturforskning. Denne kunnskapsressursen utnyttes til beste for alle parter.

ØF-rapport nr. 02/2009

**Rammevilkår for skog- og trebaserte
næringer i Norge**
- Oppsummerings- og avslutningsrapport

av

Kristian Lein og Kjetil Løge

Tittel: Prosjekt RAMSKOG - rammebetingelser for skogbruk og skogindustri - Oppsummerings- og avslutningsrapport

Forfattere: Kristian Lein og Kjetil Løge

ØF-rapport nr.: 02/2009

ISBN nr.: 978-82-7356-646-1

ISSN nr.: 0808-4653

Prosjektnummer: 10054

Prosjektnavn: Ramskog

Oppdragsgiver: Norges Skogeierforbund

Prosjektleder: Kristian Lein

Referat: Prosjekt RAMSKOG har hatt et verdikjedeperspektiv der det har vært tatt utgangspunkt i skogbruk, trelast-/treforedlingsindustri og bioenergisektoren. Målet har vært å bidra med kunnskap som gjør at vedtatte ambisjonsnivå knyttet til skog- og trebaserte næringer oppnås gjennom en mest mulig effektiv innretning av rammebetingelser. En hovedinnfallsvinkel har vært å sammenholde utvikling og rammevilkår i Norge med tilsvarende for Sverige og Finland. Denne rapporten sammenfatter analysene knyttet til de enkelte deler av verdikjeden for skogbruk og skogindustri. Rapporten oppsummerer også forslag til tiltak for å forbedre og effektivisere rammevilkårene rettet mot sektoren.

Emneord: Bioenergi, skog, skogindustri, rammevilkår, skogpolitikk.

Dato: Januar 2009

Antall sider: 34

Pris: Kr 70,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 223
2601 Lillehammer

Telefon 61 26 57 00
Telefax 61 25 41 65
e-mail: post@ostforsk.no
<http://www.ostforsk.no>

Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo 1. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

.

Forord

Prosjekt RAMSKOG har hatt et verdikjedeperspektiv der det har vært tatt utgangspunkt i skogbruk, trelast-/treforedlingsindustri og bioenergisektoren. Hovedmålsettingen med prosjektet var å bidra med kunnskap som gjør at vedtatte ambisjonsnivå knyttet til skog- og trebaserte næringer oppnås gjennom en mest mulig effektiv innretning av rammebetingelser og følgelig bidrar til å stimulere innovasjonstakt og verdiskaping i disse næringene. En hovedinnfallsvinkel har vært å sammenholde utvikling og rammevilkår i Norge med tilsvarende for Sverige og Finland.

I prosjektet ble det pekt ut følgende hovedarbeidsoppgaver:

- Kartlegge aktivitetsnivå og utviklingstrekk i landenes skogbruk, skogindustri og bioenergisektor.
- Kartlegge og gi en oversikt over relevante rammebetingelser.
- Drøfte ulike ambisjoner for skogbruk, skogindustri og bioenergi i de tre landene både fra et myndighets- og næringsperspektiv.
- Analysere alternative måter å innrette norske rammebetingelser på, og foreslå tiltak for mer effektive rammebetingelser i forhold til oppsatte ambisjonsnivå/målsettinger.

Denne rapporten sammenfatter analysene knyttet til de enkelte deler av verdikjeden for skogbruk og skogindustri. Rapporten oppsummerer også forslag til tiltak for å forbedre og effektivisere rammevilkårene rettet mot sektoren.

Foreliggende arbeid utgjør en av til sammen sju publikasjoner fra prosjektet.

Lillehammer, januar 2009

Svein Erik Hagen
forskningsleder

Kristian Lein
prosjektleder

Innhold

1. Bakgrunn	7
2. Utvikingstrekk	9
2.1 Avvirkningsnivå	9
2.2 Tømmerpriser	11
2.3 Investeringer i skogbruket	11
2.4 Bruk av bioenergi i de nordiske land	13
2.5 Verdiskaping og sysselsetting i skogbaserte næringer	14
3. Rammevilkår	17
3.1 Overføringer og tilskudd til skogbruket	17
3.2 Skattesystemet	17
3.3 Lover og regler	18
3.4 Rammevilkår for transport	18
3.5 Energi	19
3.6 Kompetanseinfrastruktur	20
4. utfordringer for norsk skognæring	23
4.1 Avvirkningsnivå	23
4.2 Reduserte investeringer	24
4.3 Kompetanse	25
4.4 Energipriser	26
4.5 Markeder	26
4.6 Industripolitikk og industrimiljø	27
5. Ambisjoner for skognæringene	29
5.1 Ambisjoner for skognæringen i Norge, Sverige og Finland	29
5.2 Sammenhenger mellom norske ambisjoner og offentlig politikk på skogområdet.....	31
6. Aktuelle tiltak	33

1. Bakgrunn

Mens Sverige og Finland opplevde en markert økning av avvirkningen gjennom 1990-tallet har Norge hatt et stort fall. Dette skjedde til tross for at utfordringene og utviklingen mht. sluttmarkeder, industristruktur, og andre forhold som har betydning for markedene for skogprodukter, har vært de samme.

I takt med redusert økonomisk betydning av tradisjonelt skogbruk har fokus blitt dreid i retning av alternativ bruk av ressursene på skogeiendommene, for eksempel knyttet til utmarksnæring og økt bruk av bioenergi. Dette er også felter hvor ambisjonsnivå, tiltak og innretning av rammebetingelsene har vært forskjellig mellom landene

Prosjekt Ramskog har hatt et verdikjedeperspektiv der det har vært tatt utgangspunkt i skogbruk, trelast-/treforedlingsindustri og bioenergisektoren. Hovedmålsettingen med prosjektet har vært å bidra med kunnskap som gjør at vedtatte ambisjonsnivå knyttet til skog- og trebaserte næringer oppnås gjennom en mest mulig effektiv innretning av rammebetingelser og følgelig bidrar til å stimulere innovasjonstakt og verdiskaping i disse næringene.

I prosjekt RAMSKOG ble det pekt ut følgende hovedarbeidsoppgaver:

- Kartlegge aktivitetsnivå og utviklingstrekk i de ulike lands skogbruk (ressurstilgang, avvirkning, planting, skjøtsel mv.), herunder regionale forskjeller og særtrekk innad i landene.
- Kartlegge og gi en oversikt over relevante rammebetingelser (skatt, tilskudd, lover og regler) knyttet til bruk skog og tre i Norge, Sverige og Finland og hvor i verdikjeden¹ fokus rettes.
- Drøfte ulike ambisjoner for skog- og trebruk i de tre landene både fra et myndighets- og næringsperspektiv. Analysere hvordan rammebetingelsene i de tre nordiske landene bidrar til å hemme/fremme oppnåelsen av uttrykte målsettinger samt hvordan disse på ulik måte stimulerer til innovasjon.

¹ Med verdikjede mener vi her produksjonskjeden fra råstoff til sluttbruker. For tre vil dette for eksempel omfatte stell og forynging av skog, avvirkning, transport, måling, industriell utnyttning og markedsføring.

- I lys av ovennevnte analysere alternative måter å innrette norske rammebetingelsene på, og foreslå tiltak for mer effektive rammebetingelser i forhold til oppsatte ambisjonsnivå/målsettinger

Verdien av prosjektet anses i første rekke å ligge i en eventuell forbedring innovasjon og verdiskaping gjennom en alternativ utforming av rammebetingelsene og valg av rammebetingelser. For å oppnå dette er det viktig å analysere hvor i de ulike verdikjedene rammebetingelsene mest effektivt virker og hvilke typer rammebetingelser som bør velges på de ulike leddene i verdikjeden.

Prosjektarbeidet har resultert i følgende skriftlige arbeider som har tatt utgangspunkt i de enkelte bransjer og utvalgte problemstillinger:

- Størdal, S, Lein, K og Kristoffersen, J: Rammebetingelser for skogbaserte næringer i Norden - Metodisk tilnærming og oversikt over relevante rammebetingelser. ØF-notat 17/2006.
- Størdal, S: Omgivelser, status og utviklingstrekk - Skogbaserte næringer i Norge, Sverige og Finland. ØF-notat 12/2008.
- Løge, K: Rammevilkår for skog- og trebaserte næringer i Norge - Delprosjekt: Ressursgrunnlaget. ØF-notat 13/2008.
- Nyrud, A.Q og Bysheim, K: Rammevilkår for skog- og trebaserte næringer i Norge - Delprosjekt: Trelastindustri. Norsk Treteknisk Institutt.
- Lein, K: Rammevilkår for skog- og trebaserte næringer i Norge - Delprosjekt: Treforedlingsindustri. ØF-notat 14/2008.
- Løge, K: Rammevilkår for skog- og trebaserte næringer i Norge - Delprosjekt: Bioenergi. ØF-notat 15/2008.

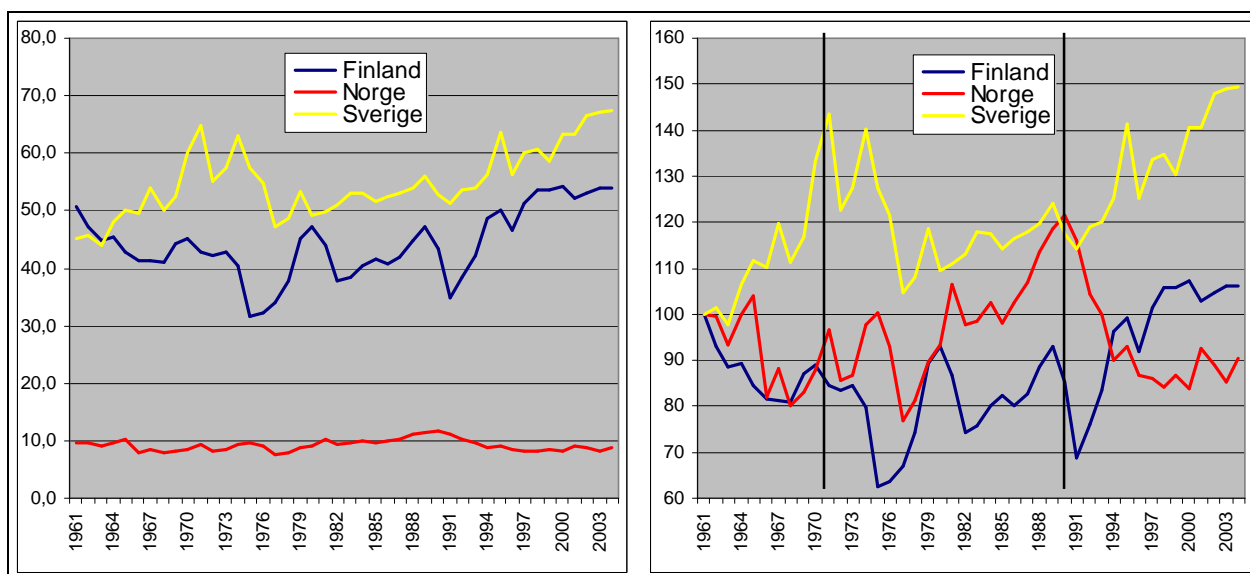
Foreliggende rapport fungerer som en sammenstilling av disse arbeidene, med vekt på en samlet framstilling av forslag til tiltak som bør vurderes for å øke aktivitetsnivå, verdiskaping og effektivitet i de skogbaserte næringer. For en mer detaljert beskrivelse samt henvisning til kilder og litteratur vises det til notatene ovenfor.

2. Utviklingstrekk

Dette kapitlet oppsummerer utviklingen innen skogbruk, treindustri og bioenergibransje med utgangspunkt i Norge, Sverige og Finland.

2.1 Avvirkningsnivå

Sverige har hatt den mest positive utviklingen i perioden samlet sett med en vekst i avvirkningen på 50 %. Her steg avvirkningen fram mot 1970 før den falt drastisk mot slutten av 70-årene. Etter den tid har utviklingen vært jevnt økende. Finland opplevde et fall mot midten av 1970-tallet hvor avvirkningen var nær 60 % av hva tilfellet var i 1961. Med til dels store svingninger fram mot 1990 har avvirkningen økt og er nå den høyeste i hele perioden samlet sett. Avvirkningen i Norge var jevn (dog med svingninger) fram mot om lag 1980 hvorefter den steg fram mot 1990. Etter toppåret (driftsåret 1989/90) har avvirkningen falt, selv om den har økt noe i 2007. Likevel ligger den vel 20 % under toppnivået i 1990.



Figur 2.1. Tømmeravvirkning 1961-2004 i Norge Sverige og Finland. Mill. kbm (venstre) og Indeks hvor 1961=100 (høyre). Kilde Roundwood production – FAOSTAT

Utviklingen siden 1961 kan deles inn i tre epoker med hensyn til likheter og forskjeller mellom landene:

- Fram mot 1970 steg avvirkningsnivået i Sverige sterkt med hele 40 %, mens det i Norge og Finland sank 10-15 %
- I perioden fra 1970 til 1990 var utviklingen mellom de tre landene om lag lik med de samme toppene og bunnivåene. Etter en liten topp midt på 1970-tallet var det et fall i avirkningen de neste årene. Fra 1980 og fram mot 1990 steg avirkningen i alle tre land – faktisk sterkest i Norge.
- Fra 1990 har avirkningen i Norge sunket betraktelig, mens det både i Sverige og Finland har vært relativt sterk vekst.

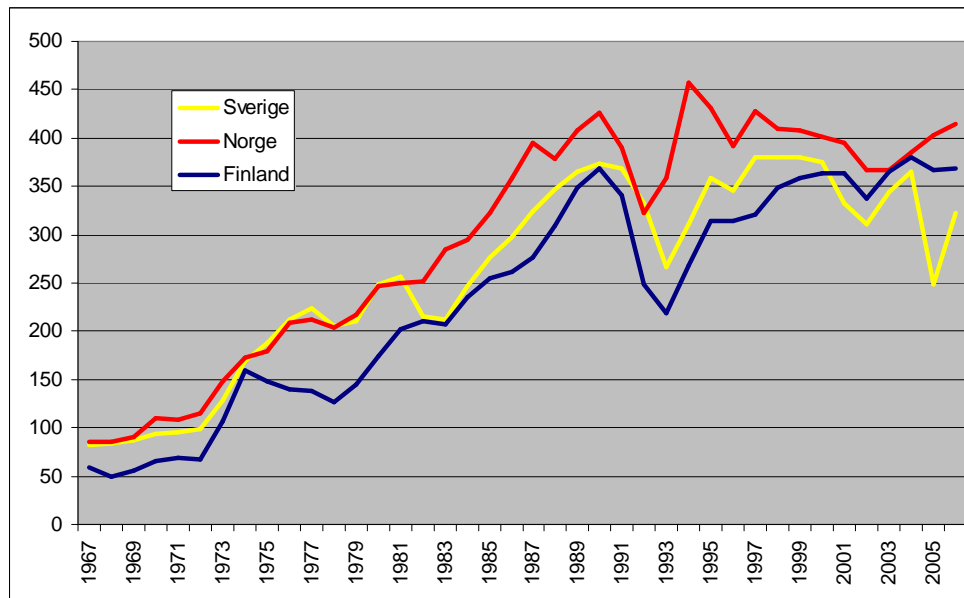
Det er altså bare de siste om lag 15 årene at utviklingen i Norge har vært særpreget forskjellig fra den som finnes i våre naboland. Man kan selvfølgelig hevde at utviklingen på 1990-tallet bare var en korrigering tilbake til normalen, men utviklingen under 1980-tallet var altså noenlunde den samme i Norden. Mens veksten fortsatte for Sverige og Finland utover 1990-tallet, så falt altså avirkningen i Norge.

Vi skal komme tilbake til rammevilkår rettet mot skogbruket. I denne omgang vil vi peke på at årsaker til svakere utvikling i Norge enn i nabolandene kan ligge utenfor skogbruket og rammevilkårene rettet mot dette. Makroøkonomiske forhold kan spille inn på aktiviteten i skogbruket. For eksempel kan inntekts-/velstandsutvikling og tilgangen på alternativt arbeid ha betydning for ikke-industrielle skogeiere. Dersom verdiskapingsveksten innen skogbruk er lavere enn for andre næringssektorer vil skogbruket tape konkurransekraft relativt sett. Skogbruket blir da mindre verdt og det blir mer attraktivt å ta arbeid utenfor skogbruket, evt å benytte mindre tid på skogdelen av eiendommen til fordel for f.eks lønnsarbeid. En slik utvikling kan skje parallelt med at eiernes målsettinger med driften endres – for eksempel fra å være økonomisk motivert til mer å skulle tilfredsstille andre behov, slik som ønske om mer fritid, evt å benytte eiendommen til rekreasjon, tilgang på jakt og fiskerettigheter med mer. Ulik inntektsvekst mellom land kan også ha betydning ved at timelønnskostnadene i skogbruket utvikler seg ulikt mellom land. Ulik utvikling i lønnskostnader vil da også omfatte treindustrien, som dermed kan påvirke dens konkurransekraft og derigjennom priser og avsetningsmulighetene for virke.

Utredningsarbeidet viser at selv om de fleste makroindikatorer viser en noenlunde lik utvikling for Norge, Sverige og Finland, så skiller Norge seg på mange måter ut. Arbeidsledigheten har siden 1980 vært jevnt over lavere og mer stabil i Norge enn i de nabolandene. Verdiskapingen (BNP) per innbygger har hatt langt sterkere vekst i Norge enn i Sverige og Finland. Særlig gjelder det i perioden etter 1990.

2.2 Tømmerpriser

Alle studier av tømmertilbudet peker på at tømmerprisene og forventninger til disse er de viktigste forklaringsvariable. Studier viser også at tømmer, som i prinsippet er en frihandelsvare, følger de samme utviklingsbaner mellom land. Dette synliggjøres i Figur 2.2.



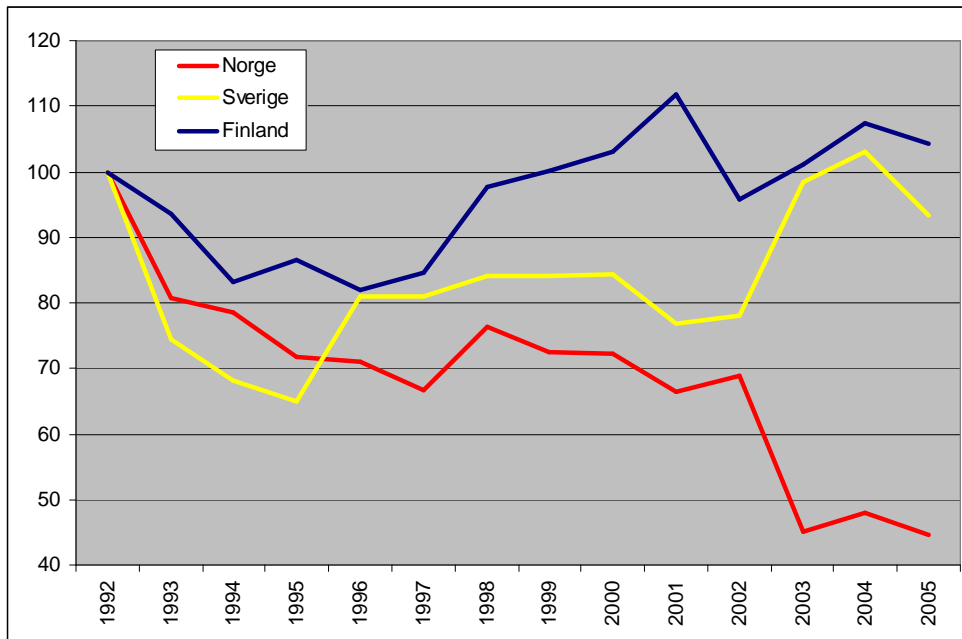
Figur 2.2. Prisutvikling i Norge, Sverige og Finland (omregnet til NOK) på grantømmer 1967-2006. Finske priser fra 1980 er gjennomsnittspriser av gran og furu. For omregning fra driftsår til kalenderår er brukt faktor 60/40. Kilder: SSB, Metla, Skogsstyrelsen

Som det framgår av figuren er det små forskjeller i utviklingen av tømmerprisene mellom de ulike landene. Det var en pristopp rundt 1990 med et påfølgende kraftig fall, men en stigning fram mot 1995. Siden 1995 har det vært en flat, noe nedadgående trend. Når det gjelder nivået følger det av figuren av det norske prisnivået jevnt over har vært noe høyere. Dette kan imidlertid skyldes måten omregningen mellom land har blitt foretatt på og ulike definisjoner, dermed en skal være forsiktig med å tolke for mye av nivåforskjellene mellom landene.

2.3 Investeringer i skogbruket

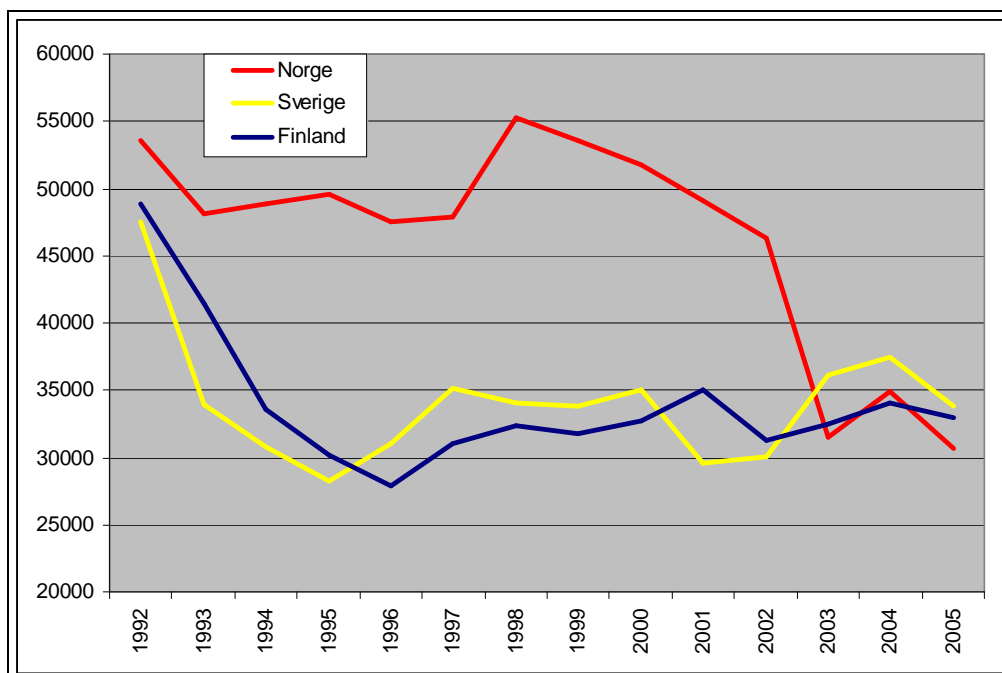
Skogbruket har en lang investeringshorisont. Investeringer i skogbruket er likevel viktig for å opprettholde produktiviteten på skogarealet over tid. Dette gjelder både investeringer skogkultur (markberedning, planting/såing, ungskogpleie, grøfting og gjødsling mv.) og vegbygging. Som det framgår av figuren nedenfor har utviklingen i Sverige og Finland vært noenlunde den samme, og investeringskostnadene var om lag de samme i 2005 som i 1992 i nominelle termer – dvs at det har vært en realnedgang i reelle kostnader. Investeringene i

norsk skogbruk derimot har falt til under halvparten av utgangsnivået i 1992, og altså en ytterligere forverring dersom vi har tatt hensyn til pris- og kostnadsvekst.



Figur 2.3. Investeringskostnader nominelle verdier (omregnet til NOK) i skogkultur og vegbygging i Norge, Sverige og Finland 1992-2005. Indeks: 1992=100. Kilde: ØF på grunnlag av SSB, Skogsstyrelsen og Metla.

I et lengre tidsperspektiv er det et nær sammenheng mellom investeringsnivå og avvirkning. Figur 2.4 viser investeringskostnader per avvirket kvantum året før (siden investeringer i skogkultur som oftest skjer etter avvirkning).



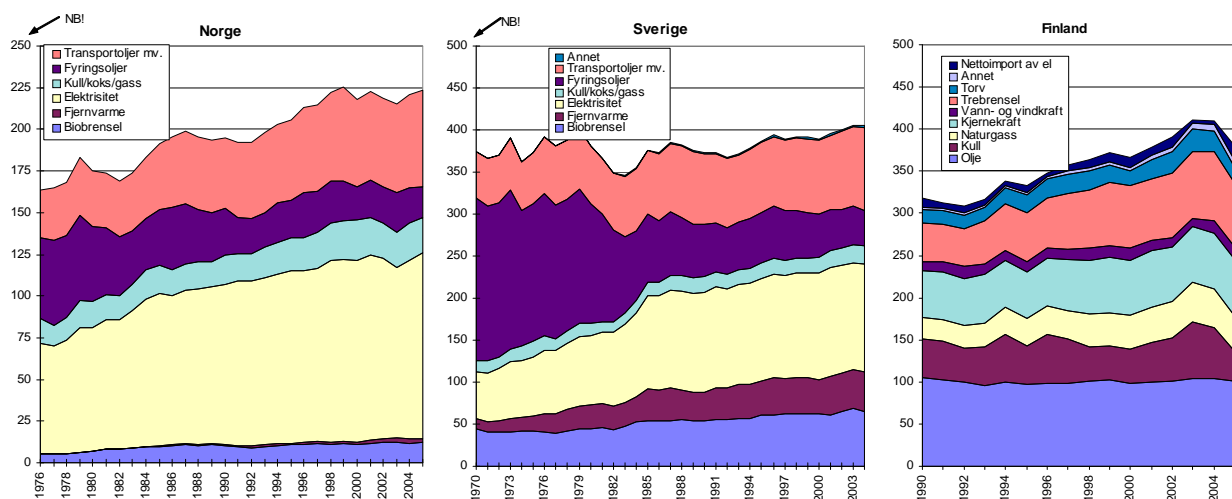
Figur 2.4. Investeringskostnader (omregnet til NOK) i Norge, Sverige og Finland i perioden 1992-2006 per kubikkmetre avvirket tømmer året før. Kilde: ØF på grunnlag av SSB, Skogsstyrelsen og Metla.

Som det framgår var investeringsnivået i Norge noe høyere ved starten av perioden og holdt seg relativt høyt gjennom 1990-tallet. Dette skyldes at investeringsnivået relativt til avvirking i stor grad holdt seg oppe, mens avvirkingen falt relativt kraftig i perioden. Investeringene i Sverige og Finland falt relativt kraftig fra 1992 til 1996, men har deretter holdt seg relativt stabilt. Gjennom 2000-tallet falt investeringsnivået også i Norge – muligens delvis som årsak i bortfallet av statstilskudd til planting, og i de siste årene lagt seg på om lag samme nivå som i Sverige og Finland.

2.4 Bruk av bioenergi i de nordiske land

Av et norsk stasjonært energiforbruk på vel 160 TWh pr år dekkes bortimot 70% av elektrisitet basert på vannkraft. Vår unike posisjon med rik tilgang på energi har naturlig nok vært utgangspunkt for den energipolitikk som har vært ført de siste 30 år. Når våre naboland opplevde oljekrisen på 70- og 80-tallet merket de raskt ulempene ved avhengighet av oljeimport. Det ble innført restriksjoner på energibruk til oppvarming og transport. Resultatet var massiv og målrettet offentlig innsats for å redusere oljeavhengigheten og finne nye alternative energikilder til akseptabel pris og med bedre tilgjengelighet. Også i Norge førte dette til redusert oljeforbruk, men her overtok i stor grad elektrisitet som energikilde i oppvarmingen.

Først på begynnelsen av dette århundret har noe av den samme diskusjonen kommet til Norge, men med en annen bakgrunn. Behovet for å tenke alternativt og fornybart har i hovedsak kommet som en konsekvens av økende fokus på klimautfordringene.

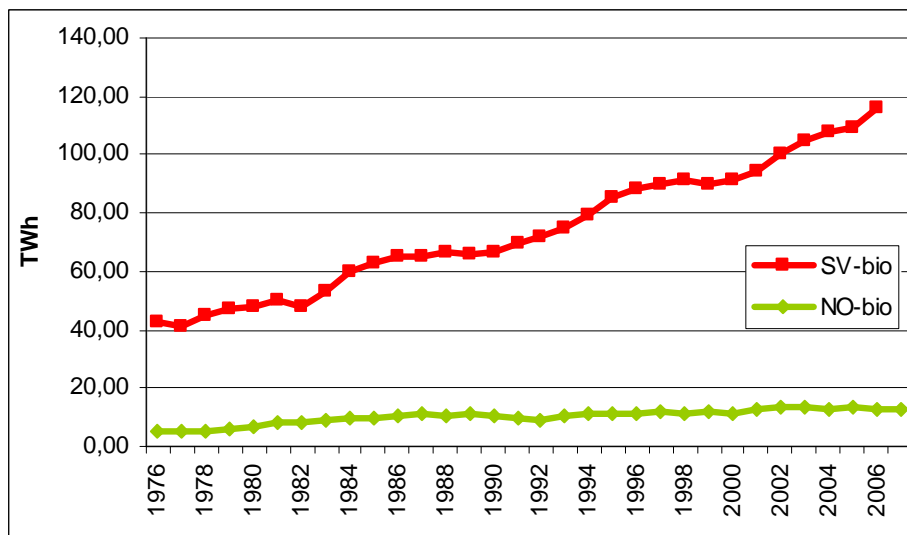


Figur 2.5. Innenlands sluttforbruk av energi i Norge, Sverige og Finland, 1976-2005, TWh/år tilført.

Norge har hatt en klart sterkere vekst i energibruken siden 1970-tallet enn hva tilfellet er for Sverige. Det framgår også at veksten i hovedsak har vært dekket av elektrisitet. I Sverige var

det en markant nedgang i forbruket av fyringsoljer gjennom 90-tallet, mens det har vært en jevn vekst i forbruket av elektrisitet, fjernvarme og biobrensel. For Finland har trebrensel hatt en relativt sterkere økning i forbruket enn de andre energibærerne.

Mens Norge har hatt en vekst i bioenergibruk de siste 20 år på ca 8 TWh eller 0,4 TWh pr år har Sverige i samme tidsrom hatt en vekst på 73 TWh eller 3,7 TWh pr år. Den årlige svenske veksten har vært 9 ganger høyere i Sverige enn i Norge i denne perioden.

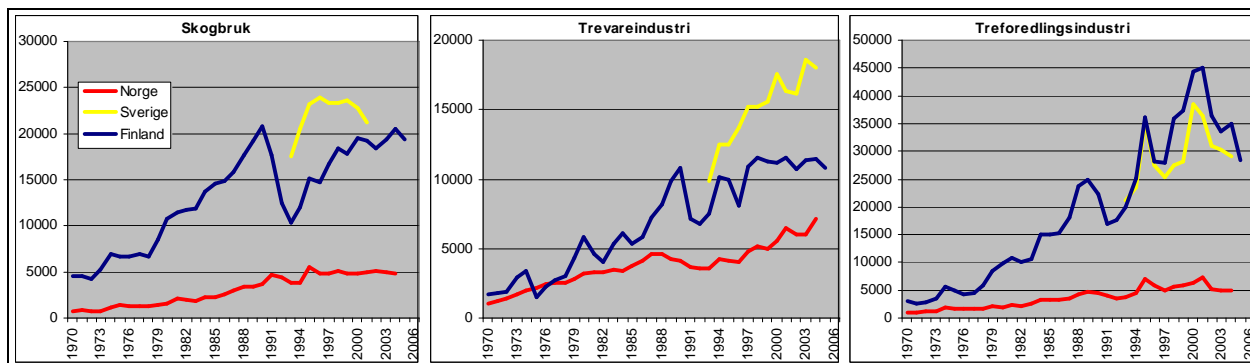


Figur 2.6. Utvikling i sluttforbruk av bioenergi i Norge og Sverige fra 1976-2006 Kilde: Energistatistikk SSB og Energiläget 2007.

Den sterke veksten i bioenergibruk i våre nordiske naboland de siste 30 årene har i stor grad vært politisk styrt gjennom støtteordninger, avgifter og reguleringer. Det er forventet at utviklingen i våre naboland vil fortsette. Internasjonale og nasjonale avtaler og ambisjoner tilsier fortsatt sterk politisk styring av marked og utvikling av fornybar energi generelt og bioenergi spesielt.

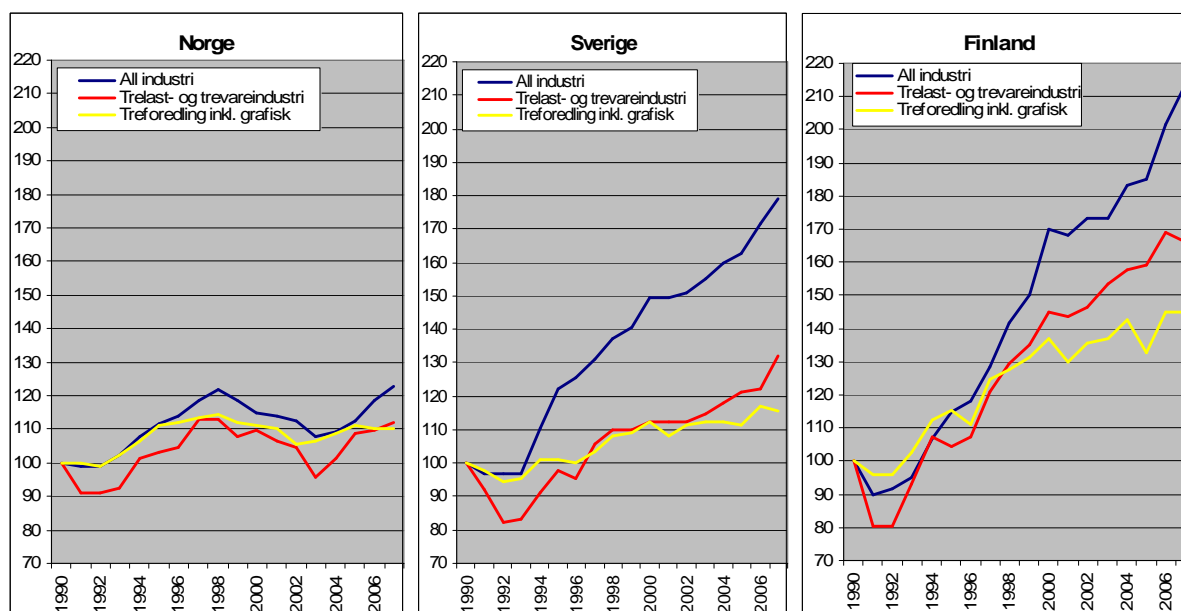
2.5 Verdiskaping og sysselsetting i skogbaserte næringer

I likhet med utviklingen i avvirkningen har aktivitetsutviklingen i skogindustrien vært forskjellig i de tre landene. Figur 2.7 viser verdiskapingen (bruttoproduktet) for skogbaserte næringer fra 1970-tallet og fram til i dag. Som figuren viser har økningen i verdiskaping vært langt større i Finland og til dels Sverige (her mangler det nasjonalregnskapstall for tidligere perioder enn 1993) enn i Norge. Spesielt gjelder dette treforedlingsindustrien, men det er verdt å merke seg den økning som har skjedd i svensk trevareindustri gjennom 1990-tallet.



Figur 2.7. Utvikling i verdiskapingen (bruttoproduktet) i skogbaserte næringer i Norge, Sverige og Finland 1970-2006 (omregnet til NOK). Kilde: ØF på grunnlag av SSB, Metla, SCB

Når en ser på verdiskapingsutviklingen i skogindustrien i hvert av de tre landene holdt opp mot industrien samlet siden 1990, er det også store forskjeller mellom Norge på den ene siden og Sverige/Finland på den andre. Etter et lite fall i begynnelsen av perioden har Finland og Sverige begge hatt en sterk vekst i industriens verdiskaping. I Norge vokste verdiskapningen fram til slutten av 1990-tallet, for deretter å falle. I oppgangskonjunktoren siden 2003 har det igjen vært en økningen i verdiskapningen i industrien. For alle land følger verdiskapingsendringene for skogindustrien stort sett industrien samlet, men utviklingen er jevnt over svakere. Spesielt tydelig er dette for Sverige. I Sverige og Finland har trelastindustrien styrket seg i forhold til treforedlingsindustrien fra midten av 1990-tallet og framover. Det samme har skjedd i Norge etter 2002, noe som antakelig henger sammen med betydelig vekst i byggeaktiviteten i denne perioden.



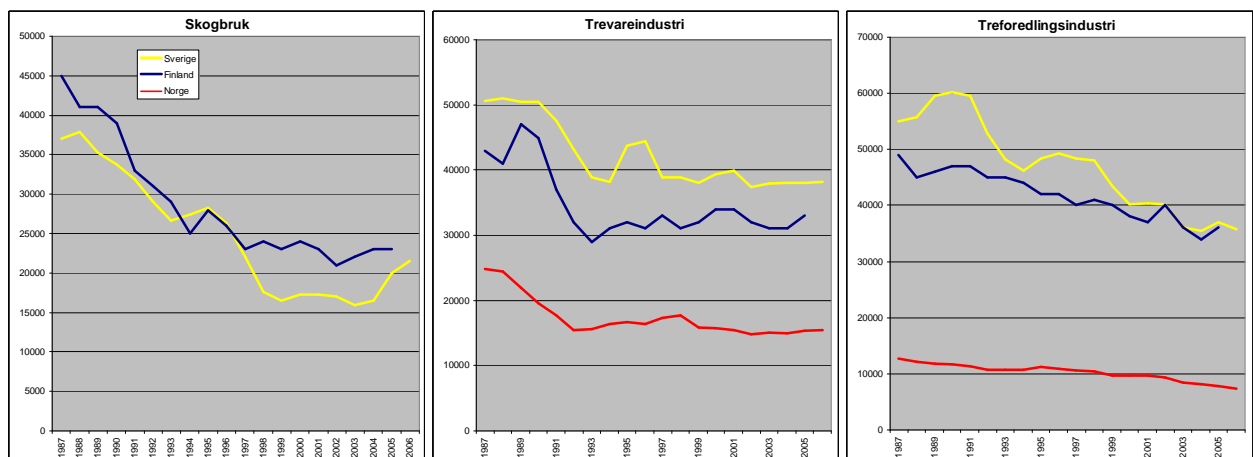
Figur 2.8. Aktivitetsutvikling i skogbasert industri 1990-2007. Indeks for verdiskaping 1990=100. Kilde: Østlandsforskning på grunnlag av Nordisk statistisk årbok 2007.

Utviklingen må ses i sammenheng med utviklingen i den norske petroleumssektoren, en sektor som ikke finnes i våre naboland. Sektoren står for betydelig sysselsetting og

verdiskapning innen utvinning, service og andre typer tjenesteyting koblet til sektoren. Dessuten innebærer store inntekter fra sektoren inntektsoverføringer til det norske samfunnet, som for en stor del kanaliseres over i økt innenlands etterspørsel. Til sammen medfører dette at ressurser trekkes fra industrien over til andre sektorer (innen privat og offentlig tjenesteyting).

Sammenholder man utviklingen i skogindustrien med utviklingen i avvirkingen som ble presentert i forrige avsnitt er disse på mange måter sammenfallende. Utviklingen i Finland og Sverige har vært bedre enn den vi har i Norge – spesielt i trelastindustrien.

I tillegg til aktivitetsendringer i verdiskapning vil utvikling i sysselsetting være en god indikator på hvordan viktigheten til en industri endrer seg.



Figur 2.9. Utviklingen i sysselsettingen i skogbaserte næringer i Norge, Sverige og Finland. 1990-2004.

Sysselsettingen innen trelast- og treforedlingsindustrien i de tre landene har noenlunde fulgt den samme utviklingstrenden. Det kan imidlertid synes som om sysselsettingen i Sverige og Finland falt raskest fram mot 1995, mens Norge har hatt en svakere utvikling siden da.

3. Rammevilkår

Nedenfor drøftes det vi oppfatter som de viktigste rammevilkår der Norge skiller seg fra Finland og Sverige. Drøftingen tar ikke for seg ulikheter i generelt kostnadsnivå.

3.1 Overføringer og tilskudd til skogbruket

Norge har det høyeste støttenivået av de tre landene. Mens Finland har opprettholdt et stabilt støttenivå over flere år, har Sverige kuttet kraftig i sine tilskudd etter omlegging av skogpolitikken i 1993.

Norge har ca 28 kr i direkte støtte pr avvirket m³ mot Finlands 10 og Sveriges 3. Størst forskjell ligger i de indirekte tilskuddene som i hovedsak utgjøres av offentlig ansatte med rådgivnings- og forvaltningsoppgaver. Tilskuddene fordelt på produktivt skogareal er mer jevne mellom landene, noe som skyldes Norges relativt lave avvirkning i forhold til produksjonsarealet. Mens Finland har flere støtteordninger direkte rettet mot produksjonsøkende tiltak og investeringer har Norge fokusert på nærings- og miljøtiltak, skogbruksplanlegging og verdiskapingstiltak. Sverige har kun direkte støtte til bevaring av natur og – kulturverdier, og ingen rettet mot produksjon eller investeringer.

Norge har noe høyere indirekte støttesats (pr m³) i form av rådgivning/informasjon og andre fellestiltak. Hovedgrunnen til at nivået er høyt i Norge er fortsatt høy bemanning i offentlig skogforvaltningstjeneste lokalt.

3.2 Skattesystemet

Skattesatsene er relativt like i landene, selv om skatteordningene rettet mot skogbruket er ulikt utformet.

Finland skiller seg mest ut ved at skogbruksinntekt (netto) beskattes som kapitalinntekt sammen med øvrige kapitalinntekter. Skattetrykket på skogbruksinntekten er dermed

vesentlig lavere enn på lønnsinntekt. (Ca 10 – 12%). Deler av anskaffelsespris på ny skog gir i Finland reduksjon i skatt. I Sverige er det skille mellom aktiv og passiv næringsvirksomhet (skille på 1/3 av årsverket) hvor det er skattemessig fordelaktig å være aktiv.

3.3 Lover og regler

Det er ikke store forskjeller i selve skoglovgivningen i de tre landene. Hvordan lovgivningen praktiseres er ikke studert spesielt, og det er dermed ikke gitt å kunne si om regelverket fungerer likt landene i mellom.

Det er flere reguleringer i den finske enn i den svenske skogbruksloven. Dette er i tråd med de mer ambisiøse politiske mål som er satt for den finske skogsektoren. I det nasjonale skogprogrammet 2015 som ble lagt fram tidligere i år legges det flere konkrete mål for skogproduksjon og verdiskapning i skognæringen (jf kap 5 nedenfor). Etter 1993 har Sverige avregulert lovverket, framhevet skogeierens frihet under ansvar, kuttet tilskudd og avviklet skogavgiftsordningen.

I tillegg til skoglovgivningen berøres skogbruket av flere lover og reguleringer, blant annet som regulerer friluftsliv/adgang til skogen, skogvern, miljø, etc. Et område der det er betydelige ulikheter mellom landene er reglene for omsetning av skogeiendom. Her har Norge flest reguleringer, mens Finland har færrest. Det er fri rett til å erverve eller avhende eiendom i Finland. I Sverige innebærer lovverket at lokale, fastboende kjøpere til skogeiendom favoriseres ved kjøp av skogeiendom i landdistrikter, ved at disse ikke trenger tillatelse til oppkjøp landbrukseiendom. I regelverket er det imidlertid lagt inn begrensninger på ”exploaterande förvärv”, dvs oppkjøp som innebærer stor avvirkning og der ny eier bryter med skogslovgivningen eller prinsippene for et ansvarlig skogbruk. Dessuten finnes det bestemmelser som sier at mark som er satt av til skogbruk ikke skal deles på en slik måte at muligheten til å utnytte skogen økonomisk ikke blir vesentlig forverret.

3.4 Rammevilkår for transport

Skogsektoren er transportintensiv, og produktene fra tremekanisk industri og treforedlingsindustrien utgjorde i 2006 samlet sett omtrent 14 prosent av det totale transportarbeidet på veiene i Norge. Norsk skogbasert næring har i snitt nesten dobbelt så høye transportkostnader som annen norsk industri. Det er tidligere anslått at norske transportkostnader ligger 20-25 prosent høyere enn svenske og finske, både for vei og bane. Av dette anslås ca 70 pst av kostnadsforskjellen mellom Norge og Sverige å skyldes svakere rammebetingelser knyttet til kjøretøybestemmelser, infrastruktur og avgiftsnivå.

For veitransporten, som utgjør ca 70 prosent av alt transportarbeid på tømmer i Norge, skiller finsk og svensk skogindustri seg ved at de er unntatt EUs kjøretøybestemmelser og har lavere dieselavgift og transportkostnader på jernbane. Ingen av landene har direkte støtte på tømmertransport, men det finnes imidlertid støtteordninger for transport av ferdigvarer (for eksempel trelast) i Sverige. Sverige og Finland innførte det såkalte modulsystemet i 1997 som tillater 25,25 meter vognlengde. I Norge har det fra 1984 har det vært mulig å anvende 22 meter vogntog til tømmertransport på veier som generelt er åpne for 18,75 meter vogntog. Av like stor betydning for næringsutøvelsen er vegnettet (fylkesveier og kommunale veier) som setter begrensninger på totalvekt og akseltrykk. Omkring halvparten av fylkesveiene har tillatt totalvekt mindre 50 tonn.

TF har beregnet at med de samme kjøretøysbestemmelsene som i Sverige og Finland ville tømmertransportkostnadene reduseres med ca 200 mill kr årlig. En ny rapport fra TØI (Hovi m.fl., 2008) opererer med noe lavere gevinst. Med samme rammebetingelser i Norge som i Sverige og Finland, ville transportkostnadene kunne bli redusert med ca. 25 kroner pr. m³. Rapporten viser at økt tillatt totalvekt for transport på vei og fjerning av flaskehalsen utenom stamveinet i regioner med nettoeksport av tømmer, ville hatt størst effekt på skogbrukets transportkostnader.

Lavere kostnader for jernbanetransport i Sverige og Finland skyldes flere forhold som bl.a flatere terreng, større volumer, mer rasjonelle transportopplegg og lavere avgifts- og kostnadsnivå, ikke minste er kjøreveisavgiften langt lavere enn i Norge.

3.5 Energi

I løpet av de siste årene har el-prisene økt markant. Drivkraften i økningen har vært økte oljepriser og åpning av konkurransen på energimarkedene i Europa, noe som betyr at den nordiske energimarkedene i stadig større grad påvirkes av forholdene på den europeiske markedet. Alle landene har hatt stigende energipriser for industrikunder på 2000-tallet. Norge har hatt den sterkeste stigningen, noe som delvis skyldes avgiftsutviklingen. Høye energipriser rammer treforedlingsindustrien hardest, og er dessuten ugunstig for bransjen ved at etterspørselen etter bioenergi øker, noe som bidrar til økt pris på skogsråvaren.

I Norge har det vært svak utvikling av bioenergimarkedet som følge av manglende konkurransedyktighet i forhold til alternative energikilder som olje og elektrisitet. Norge har primært satset på økonomisk støtte gjennom flere former for tilskudd. For 2007 lå støtten i snitt på 2-4 øre pr KWh i Norge. Til sammenligning har svenske og danske myndigheter satset på avgifter på konkurrerende energikilder som hovedvirkemiddel. Mens Norge har en el-avgift til vanlige forbrukere på 10 øre pr KWh er avgiften 24 øre i Sverige og 72 øre i Danmark. I Sverige styrkes dermed bioenergiens konkurransekraft mot el med 14 øre i

forhold til i Norge og 62 øre i Danmark forhold til Norge. I tillegg til høye el-avgifter i våre naboland favoriseres bioenergi av et allerede godt utbygd fjernvarmenett. Mens fjernvarme i Norge kun dekker ca 3% av varmebehovet dekker det ca 50% av behovet i Sverige, Danmark og Finland.

I Norge er de viktigste rammebetingelsene for økt bioenergibruk i knyttet til investeringsstøtte for varmeanlegg og distribusjon. Norge bruker i liten grad energiavgifter som virkemiddel sammenlignet med våre nordiske naboland. Det er begrensede støtteordninger mot sluttbrukermarkedet og det er heller ikke etablert spesielle ordninger som stimulerer uttak av skogvirke til bioenergiformål.

Sverige startet tidlig på 90-tallet med investeringsstøtte og miljøbonus for å stimulere biokraft og vindkraft. Grønn skatteveksling ble innledet i 2001 med overgang til skatt på energi framfor arbeidskraft. Et markedsbasert el-sertifikatsystem ble etablert i 2003. Sverige har på 2000-tallet hatt konverteringsstøtte fra el- og oljefyring til fornybar varme. I motsetning til Norge har Sverige valgt virkemidler som i hovedsak er rettet mot sluttmarkedet. Sverige støtter ikke uttak av skogvirke til bioenergiformål.

Finland har lagt mindre vekt på energiavgifter og mer på støtteordninger. Ved uttak av skogvirke finnes støtteordninger til tynning, ivaretagelse av energivirke og flising. I tillegg ble det våren 2008 innført skattefritak på førstegangstynning for å stimulere til økt uttak.

3.6 Kompetanseinfrastruktur

I den grad det finnes spesialisert utdanning rettet mot skogsektoren i Norge, fokuserer denne vanligvis på skogproduksjon og forvaltning, med høyt råvare-fokus og mindre fokus på materialkunnskap, produksjon og markeder. Skogutdanning på høyskolenivå er sterkt redusert de siste årene i alle de nordiske land. Dette gjelder særlig fagutdannelse og skogingeniører/skogteknikere. Sverige og Finland har likevel et betydelig antall studenter på gymnasnivå med skogbruksprofil. Antall studenter med slik profil var over 300 i Sverige og over 600 i Finland i 2004.

Større skogsektor i både Finland og Sverige gjør at det er lettere å rekruttere til skogindustrien enn i Norge. Dette har også gjort at man har kunnet opprettholde universitets- og forskningsmiljøer, også i perioder med dårlig rekruttering. Dette har gjort det mulig å opprettholde utdanning og gitt bedre tilgang på kompetente fagfolk og lederressurser for bedriftene i næringen. For eksempel utdannes det sivilingeniører med spesialisering innen treindustri, og markedsføring av skogprodukter undervises på universitetsnivå. Finland og Sverige har sterke kompetansemiljøer innen masse/papir.

Skoglig og skogindustriell forskning i Sverige beløp i 2005 seg til 1,87 mrd SEK (2005), hvorav 1,05 mrd ble brukt i bedriftene i sektoren og 820 mill ble brukt ved universitet, høyskoler og institutter. Av de 820 mill var 395 mill offentlig finansiering. Den finske skogindustrien bruker ca 350 mill Euro pr år i forskning, hvorav ca halvparten i Finland og resten i utenlandske enheter av større finske skogkonsern.

Norge har relativt høy forskningsaktivitet pr avvirket m³ i forhold til våre naboland. Mens svensk skogforskning har ca 66% offentlig finansiering utgjør offentlig finansiering i Norge og Finland ca 90% av samlet finansiering.

4. utfordringer for norsk skognæring

I verdikjeden finnes det, som i andre verdikjeder, så vel felles interesser og utfordringer, som motstridende interesser og utfordringer. Eksempler på sistnevnte er det opplagte forhold at skogbruket er interessert i så høy råvarepris som mulig, mens den industrien som forbruker råvaren selvfølgelig ønsker seg lav pris. Et annet motsetningsforhold, som er blitt mer tydelig de senere årene, er konkurranse om virke mellom ulike deler av skogbasert industri. Spesielt er det blitt sterkere konkurranse om massevirket mellom treforedlingsindustrien og brukere av trevirke til bioenergi-formål.

Hovedoppmerksomheten i prosjektarbeidet har ikke vært på kryssende interesser, men derimot på felles utfordringer. Særlig i et langsiktig tidsperspektiv er de felles utfordringene dominerende. Skogbruk og de ulike deler av skogindustrien lever langt på vei i et "skjebnefellesskap", ved at det neppe kan tenkes noe norsk, kommersielt skogbruk uten en innenlandsk industri som foredler råstoffet. Motsatt vil norsk skogindustri i hovedsak måtte baseres på norsk virke.

Fundamentet for denne gjensidige avhengigheten ligger dels på det strengt økonomiske plan. Total avhengighet av utenlandsk virke ville nemlig være for kostbart for størstedelen av norsk skogindustri, fordi den da måtte ha betalt høyere transportkostnader. Produksjon basert utelukkende basert på import vil dessuten være langt mer risikofylt. Det viser de siste årenes først økte import av virke fra Øst-Europa, og påfølgende nedgang i denne importen da kildene tørket ut. Likeledes ville manglende norsk avsetning bety både lavere priser for råstoffet fra norsk skogbruk, og mer usikre avsetningsmuligheter ved at disse utelukkende ville avhenge av betalingsevnen til utenlandsk industri. I tillegg til den rent økonomiske avhengigheten finnes det felles interesser i form av ønske om behov for kompetanse på skog/tre, byggemetoder, miljø, etc.

4.1 Avvirkningsnivå

Til sammen avvirket det årlig 10-11 mill m³ av en årlig tilvekst på nærmere 24 mill m³. Mens vi i Norge avvirker under halve tilveksten er bildet et annet i våre naboland i øst.

Sverige avvirket i 2006 ca 62 mill m³ eller 75% av årlig tilvekst. Også Finland avvirker nærmere 75% av tilveksten med et årlig hogstvolum på nærmere ca 50 mill m³.

Med Norges lave avvirkning har vi et betydelig virkeslager. Utfordringen ligger i lagerets tilgjengelighet og kostnader ved utnyttelse. Virket står i områder med lavt volum pr arealenhet, kvaliteten er lav, veitettheten er lav og avstanden til industri er lang. Dette tilsier høyere virkeskostnader ved ny avvirkning i forhold dagens kostnader. Stor differanse mellom avvirkning og tilvekst skyldes også høy tilvekst i yngre produktiv skog. Dette er tilvekst som ikke vil være utnyttbar på flere år. Sammenlignet med Sverige og Finland har norsk skogbruk flere utfordringer, som

- Skoginntekten har lav betydning for den gjennomsnittlige skogeier.
- Norge har de høyeste driftskostnader for sluttavvirkning, tynning, planting, veibygging. Høye kostnader skyldes dels naturgitte forhold og dels høyere kostnadsnivå og svakere konkurranse i Norge.
- Gapet mellom skoginntekten og alternativ inntekt, målt ved gjennomsnittlig lønnsnivå, er økende, og den er større i Norge enn i Sverige og Finland.
- Norge har lavest investeringer i skjøtselstiltak og veibygging (omtales nærmere i kap 4.2 nedenfor).
- Betydelig andel av hogstmoden skog finnes i vanskelig og bratt terreng, samt i områder som ligger langt fra industri.
- Norge benytter mindre ressurser til veiledning av skogeierne enn Sverige og særlig Finland. I Norge har offentlig ressursinnsats gått betydelig ned de siste årene.

Myndighetenes mål (jf Klimameldingen) om dobling av bioenergibruken krever økt avvirkning. Enkelt vurdert tilsier dobling av bioenergibruken en økning av avvirkningen med 5-6 mill m³, dersom ikke dagens anvendelser av råstoffet skal fortrenses. Dette øker utfordringene på områder som er nevnt over. For å utløse økt avvirkning vil det i utgangspunktet måtte kreves høyere tømmerpriser enn i dag. Hvor stor økning som kreves for å realisere en økning i denne størrelsesorden vil avhenge av om myndigheter og skognæringene evner å møte disse utfordringene.

4.2 Reduserte investeringer

Norge har hatt klart fallende investeringer innen skogkultur siden tidlig på 90-tallet og for veibygging siden tidlig på 2000-tallet. I samme periode har Sverige og Finland opprettholdt et høyt investeringsnivå. Norge investerer ca 2700 kr pr avvirket areal eller ca 65% av tilsvarende svenske investeringer. Aktiviteten innen skogkultur er reelt sett enda lavere i Norge fordi kostnadsnivået er betydelig høyere enn i våre naboland. Norge bruker bortimot halvparten av samlede investeringer på skogsbilveier mot tilsvarende andel på hhv 8 og 15% i

Sverige og Finland, noe som langt på vei skyldes høye kostnader ved veibygging i Norge. I Sverige og Finland utgjør tynningsvolumet ca 20% av samlet volum og bidrar i tillegg til bedre framtidsskog. I Norge derimot utgjør tynning foreløpig bare marginale volumer selv om aktiviteten lokalt er på vei opp.

Norge har altså en utvikling mot reduserte investeringer i viktige skjøtselstiltak og veibygging og lavere investeringsbeløp pr ha i forhold til Sverige og Finland. Lave norske investeringer bidrar på kort sikt til å holde lønnsomheten oppe i skogbruket, men vil på lang sikt redusere lønnsomheten ved lavere volum og kvalitet på framtidsskogen. Dette har skjedd i en tid hvor mye av avvirkingen i Norge har vært rettet mot områder med kort avstand, enkel tilgjengelighet og relativ god lønnsomhet. Dette vil ikke være tilfelle framover og vi vet at potensialet for økt avvirking ligger i områder med høyere drifts- og transportkostnader, lavere kvalitet og lavere lønnsomhet. Realisering av dette potensialet vil forutsette økte markedspriser, klart reduserte kostnader eller rammebetingelser som gir grunnlag for avvirking og nye investeringer.

4.3 Kompetanse

Spesialisert utdanning rettet mot skogsektoren i Norge fokuserer i stor grad på skogproduksjon, takst og planlegging. Sett i forhold til hovedutfordringer i Norge framover med økt ressursutnyttelse i områder med høye drifts- og transportkostnader samt økt behov for tynning synes det driftstekniske området lavt prioritert i Norge.

Norge har relativt høy forskningsaktivitet pr avvirket m³ i forhold til våre naboland. Utfordringen synes i større grad enn ressursmangel å være manglende kobling mellom forskning og næring og næringens bruk av FOU-resultatene. Skogforsk i Sverige gjennomfører store forskningsprogrammer i nært samarbeid med den svenske skognæringen.

Det også vært lite fokus på materialkunnskap, produksjon, markeder og kundekrav, felter som treindustrien har stort kompetansebehov på. Det er vanskelig å rekruttere studenter til bl.a skogfag og trelastfag, noe som har gjort at studietilbudet også har blitt redusert. Heving av kompetansen i industrien og rekruttering av arbeidskraft med spesialkompetanse er en utfordring for treindustrien. Bransjen er for liten til at den skal kunne tilby et bredt spekter av bransjespesifikk fagopplæring eller utdanning på masternivå. Det vil derfor sannsynligvis måtte satses på samarbeid med andre bransjer innenlands eller på tvers av grenser i de nordiske landene.

Sammenligninger av de nordiske landene, viser at kompetansenivået i den tremekaniske industrien er høyere i Finland enn i Norge og Sverige. Relativt sett er den finske skog- og trenæringen av større økonomisk betydning enn i nabolandene. Dette har gjort det mulig å

oppretholde utdanning og gitt bedre tilgang på kompetente fagfolk og lederressurser for bedriftene i næringen.

4.4 Energifriser

Høye energipriser er en fordel for å kunne utvikle bioenergi-bransjen, og etterspørselen etter virke til produksjon av bioenergi, mens det er klart negativt sett fra treforedlingsindustrien. Norge har den relativt sett mest el-forbrukende treforedlingsindustrien i Norden pga. stor produksjon av mekanisk masse og avispapir, samtidig utgjør biobrensel en mindre andel enn f.eks i svensk treforedlingsindustri.

El-prisene har vist en stigende tendens de siste årene. I perioden 2000-2003 lå de på 16-17 øre, og ca 12 øre på begynnelsen av 1990-tallet. Årsaken til prisøkningene er både økt markedspris for el og utløp av langsiktige kraftkontrakter til lave priser. Flere internasjonale forhold har medvirket til økte priser på el. Innføringen av CO₂-avgift er blitt anslått til å utgjøre en prisøkning på 2-5 øre pr KWh i det nordiske markedet.

Treforedlingsindustrien har snaut halvparten av sitt el-forbruk bundet opp i kontrakter som utløper årsskiftet 2010/-11. Treforedling har et høyere prisnivå enn øvrig kraftkrevende industri. Framover vil prisene på el sannsynligvis stige ytterligere. Årsaken er at utløp av kraftkontrakter med Statkraft som er inngått på myndighetsbestemte vilkår, samt forventede økte markedspriser. De fleste gjenstående av slike kontrakter går ut 31.12.2010. Samtidig er det konkludert med at det innenfor EØS-regelverket ikke er mulig for staten å inngå kraftkontrakter under markedsvilkår.

4.5 Markeder

Problemene er kanskje mest alvorlige for treforedlingsindustrien uttrykt ved Norske Skog, selv om nedgangen i byggeaktivitet i løpet av det siste året også er i ferd med å sette trelastindustrien under press. For bioenergi-bransjen er adgang til varmemarkedet en utfordring i forhold til å utløse det potensialet som ligger i denne næringen.

Norske Skog-konsernet har slitt i årevis med elendige resultater. I 2007 og 2008 har situasjonen blitt ytterligere forverret. De fleste papirprodusentene i verden sliter med svak inntjening på grunn av overproduksjon av avispapir i markedet. Norske Skog ligger dårligere an enn flere konkurrentene, med større gjeldsgrad og svakere kursutvikling, selv om konsernet har redusert sin gjeld i løpet av høsten 2008.

Alle de store, nordiske papirprodusentene har falt dramatisk i verdi på grunn av dårlige resultater. En viktig årsak til problemene er nedgang i papirforbruket i USA, som har ført til overproduksjon og lave priser. Samtidig har prisen på tømmer, returpapir og energi steget kraftig, slik at produsentene er blitt skviset mellom lavere inntekter og høyere kostnader.

Mangel på infrastruktur for vannbåren varme (jf kap 3.5) er den viktigste barrieren for økt bioenergibruk i Norge. Med de siste 10 års veksttakt ville det ta ca 108 år å nå målet om 14 nye TWh bioenergi i Klimameldingen, hvis dette skulle baseres på økt fjernvarmeutbygging. Selv om andelen i dag er lav for bioenergi innen oppvarming av boliger og næringsbygg ligger det samtidig et betydelig potensial for økning her. Av et samlet varmemarked for boliger og næringsbygg på nærmere 50TWh utgjør elektrisitet ca 30TWh og olje 10TWh. Regjeringens mål om 14TWh ny bioenergi fram til 2020 tilsvarer ca 35% av oppvarmingsmarkedet for el og olje. Økt punktoppvarming basert på bioenergi bør trolig baseres på pellets. Her må det utvikles et helt nytt marked med et produkt som i dag er lite kjent.

4.6 Industripolitikk og industrimiljø

Som nevnt i kap 2 kan ulikheter i makroøkonomiske forhold og velstandsutvikling forklare noe av forskjellene i utviklingen i skognæringen mellom Norge og Sverige/Finland. I Norge er skogbruk og skogindustri små næringer. Mens øvrig næringsliv har ekspandert i takt med den generelle velstandsutviklingen har skogbruket og skogindustrien stagnert i forhold til aktivitet og verdiskapning. Næringenes betydning er de siste par tiårene blitt redusert og evnen til utvikling er blitt svekket i takt med stagnasjon og manglende attraktivitet for kapital, kompetanse og arbeidskraft. Som vist i kap 2 deler skogindustrien i Norge skjebne med øvrig industri ved at verdiskapningen har stått stille siden slutten av 1990-tallet (jf fig 2.7). Dette har skjedd parallelt med at mer oppmerksomhet er blitt rettet mot andre sektorer i norsk økonomi som har hatt sterk vekst, evt har blitt oppfattet å ha sterkt vekstpotensial. Eksempler på slike kan være offshore/olje, aquakultur, IKT og kultur/-opplevelsesnæringer.

Utviklingen med overgang fra vare- mot tjenesteproduksjon må også ses i sammenheng med utviklingen i den norske petroleumssektoren, en sektor som ikke finnes i våre naboland. Sektoren står for betydelig sysselsetting og verdiskapning innen utvinning, service og andre typer tjenesteyting koblet til sektoren. Dessuten innebærer store inntekter fra sektoren inntektsoverføringer til det norske samfunnet, som for en stor del kanaliseres over i økt innenlands etterspørsel. Til sammen medfører dette at ressurser trekkes fra industrien over til andre sektorer (innen privat og offentlig tjenesteyting).

Vi vil berøre industri- og næringspolitikk også i neste kapittel om ambisjoner.

5. Ambisjoner for skognæringene

5.1 Ambisjoner for skognæringen i Norge, Sverige og Finland

Vi ser klare forskjeller mellom de nordiske landene i forhold til nasjonale ambisjoner for produksjon og næringsutvikling:

I Norge har skognæringen definert klare ambisjoner for prioriterte verdikjeder i prosesser med bred deltakelse. Følgende ambisjoner er formulert for verdikjedene:

- Økt bruk av tre fra 0,65-0,75 m³/innbygger/år innen 2010
- Økt bruk av bioenergi med 14 Twh innen 2020 (Klimameldingen)
- Økt omsetning fra 4-8 mrd innen 2015 for naturbasert reiseliv

LMD presenterte 16.02.07 en nasjonal strategi for næringsutvikling kalt "Ta landet i bruk". Her er det ikke satt egne ambisjoner, men det er uttrykt at næringens ambisjoner vil støttes aktivt.

I Sverige har skogeiersiden formulert en strategi for familieskogbruket gjennom prosessene "Kraftsamling Skog" og "Öka värdet på din skog". Mål og strategier er lite konkrete men gir likevel føringer og prioriteringer på viktige områder. Myndighetene har ingen konkrete strategier for næringen. I svenskenes "Mervärdeskog fra 2006" foreslås ingen politiske mål for næringsutvikling. Her vises det til de skoglige sektormyndighetenes egne mål.

Svensk skogpolitikk har to sidestilte mål knyttet til produksjon og miljø. Produksjonsmålene er ikke konkretisert. I en egen innovasjonsstrategi fra 2004 anslår svenske myndigheter at avirkningen i Sverige kan økes med 20-50% i løpet av 50-100 år.

På bioenergifeltet preges Sveriges ambisjoner av at landet framstår med offensive mål innen både energi- og klimapolitikken. Mens EU i 2005 har en gjennomsnittlig fornybarandel på 8,5% har Sverige allerede en fornybarandel på nærmere 40%. EU skal innen 2020 oppnå et snitt på 20% mens Sverige skal opp på nærmere 50%. Sverige innførte el-sertifikatsystem i 2003 og har et mål om økt elproduksjon fra fornybare kilder med 17 TWh fra 2002-nivå innen 2016. Innen energieffektivisering ønsker Sverige å redusere oppvarmingsbehovet med en femtedel for boliger innen 2020. Innen 2050 skal energiforbruket halveres og avhengigheten av fossil oppvarming skal avsluttes innen 2050.

Finland har kommet klart lengst i å konkretisere mål for skogproduksjon og næringsutvikling innen et bredt spekter av delområder. Nåværende nasjonale skogprogram ble vedtatt våren 2008 og strekker seg til 2015. Prosessen med utarbeidelse av nasjonale finske mål er bredt anlagt og inkluderer næringsaktører, organisasjoner, myndigheter og kompetanseinstitusjoner. Målene er konkrete og både skog- og industrirelaterte.

For det nasjonale skogprogram 2015 gjelder følgende mål for skogbruk og skogindustri (startår er gjennomsnittet for perioden 2002-2006):

- Økt avvirkning fra 55 til 65-70 mill m³/år
- Netto resultat for privatskogbruket øker fra 94 til 120 eur/ha/år
- Oppgradering av vei- og jernbanenett, med særlig vekt på at det blir færre strekninger med lav akselast eller restriksjoner.
- Økt bruk av skogflis til bioenergiformål fra 3,4 til 8-12 mill m³/år
- Verdien av skogs og trevareindustriens produksjon øker med 20 prosent.
- Forbruket av trelast i Finland øker fra 0,94 til 1,2 m³/person.
- Skogssektorens offentlige FoU-finansiering øker fra 135 mill euro til 200 mill euro pr år.
- Antall utdannede personer til skognæringene skal tilsvare rekrutteringsbehovet for 3000-3500, en økning fra ca 2500 i 2006.

I tillegg stiller skogprogrammet opp mål for miljø, flerbruk, vern, skogbrukets renommé i samfunnet, etc.

Arbeidet med det finske skogprogrammet gir kompetanseinstitusjoner og andre vare- og tjenesteleverandører godt innblikk i næringens utfordringer og behov. Arbeidsformen gir hele verdikjeden felles virkelighetsoppfatning og felles ambisjoner som grunnlag for målrettet arbeid med oppfølging og tiltak. Programmet definerer konkrete virkemidler rettet mot ulike deler av skog-verdikjeden, innenfor en rekke forskjellige felt slik som utdanning/kompetanseutvikling, rådgivning, tilskuddsordninger, produktutvikling, investeringer, skatteregler, internasjonalt samarbeid, etc.

I Finland er det satt mål om økt bruk av fornybar energi med 25% i 2025 og 40% i 2025. Da skal fornybar andel i 2025 utgjøre ca 33% av energiforbruket. I 2003 lå fornybarandelen på 23%. I handlingsplanen for fornybar energi skal bioenergibruken øke med 30% innen 2010 i forhold til 2001. Det er her ikke skilt på oppvarming, elektrisitet eller transportformål. En annen finsk ambisjon er å øke bruken av bioenergiråstoff fra skog og landbruk med 65% innen 2015 og 80% innen 2025 sammenlignet med 2003. Som nevnt er det i skogprogrammet en ambisjon om økt bruk av skogsflis til energiformål fra 3,4 mill m³ til 8-12 mill m³ i 2015.

Finland er nå inne i en periode hvor målene for energiutvikling revideres basert på EU's ambisjoner om 20% fornybarandel innen 2020. Finland mål er økt fornybarandel fra 28,5 til 38% i oppfølgingen av EU's mål. Dette betyr i praksis tilsvarende økt bioenergi bruk siden 85% av fornybar energi i Finland er bioenergi.

5.2 Sammenhenger mellom norske ambisjoner og offentlig politikk på skogområdet

Hovedutfordringen med å finne sammenhenger mellom ambisjoner, rammebetingelser og aktivitet er at ambisjonene ofte er svakt formulert og ikke klart fulgt opp med tilpassede rammebetingelser. Av nordiske land med konkrete ambisjoner skiller Finland seg ut med sine nasjonale skogprogram, som også stiller opp mål for både skogbruk og skogindustri, samt forhold knyttet til miljø, flerbruk, renommé, etc. Her er målene konkrete og det evalueres underveis for å sjekke status og tilpasse planene. I Sverige del er det ikke konkrete ambisjoner verken fra myndigheter eller næring.

Norge har klare nasjonale næringsambisjoner på prioriterte verdiskapingsområder, men ikke på produksjon eller avvirking. Myndighetene støtter næringens ambisjoner, men har til forskjell fra Finland ikke i egne programmer vedtak om de samme ambisjonene. Myndighetene bidrar med rammebetingelser som skal virke til å oppfylle næringens mål. Det kan likevel stilles spørsmål ved om i hvor stor grad er det er samsvar mellom mål og rammebetingelser på viktige områder.

Norge har først de senere år etablert prosesser hvor næring og myndigheter har samarbeidet om etablering av felles ambisjoner for næringen. Dette startet med utarbeidelse av Treprogrammet i regi av LMD i 2000 og ble videreført ved utarbeidelse av "Strategi for næringsutvikling – Landbruk mer enn landbruk i 2005". Et av hovedmålene i Treprogrammet har vært økt treforbruk i Norge. Målet er 0,75 m³/innbygger i 2010, og det bør kunne være innen rekkevidde innen 2010. Det er likevel vanskelig å fastslå om utviklingen skyldes markedsmessige endringer eller de tiltak som er satt i verk fra myndigheter og bransje gjennom treprogrammet. Arbeidsformen har uansett gitt positive effekter ved at fokus er samlet i bruk av offentlige og private virkemidler mot felles mål.

Det har ikke siden St.meld. 110 (1974-75) blitt etablert konkrete ambisjoner for verken avvirking eller investeringer i skogbruket. Her ble det kvantifisert en ambisjon om avvirking på 11-12 mill m³ i 1990. Senere stortingsmeldinger har drøftet utfordringene men ikke konkretisert målene. Det har i de siste stortingsmeldingene blitt sterkere fokus på miljø- og flerbrukshensyn, verdiskapingstiltak og verdikjedeperspektivet. I stortingets pålegg til regjeringen ved behandling av revidert nasjonalbudsjett våren 2005 ble det etterlyst strategier for økt avvirking. I 2006 satte LMD i gang et arbeid med dette som utgangspunkt. Endringen av skogfondsordningen (jf kap 3) må ses i lys av dette arbeidet.

I de siste 15 årene har avvirkingen falt med ca 30% og investeringene med over 50% uten at verken næring eller myndigheter har konkretisert ambisjoner eller strategier for å endre utviklingen. I forhold til avvirkningsutviklingen siste 15 år finnes det ikke grunnlag for å vise sammenheng mellom ambisjoner, rammebetingelser og aktivitet. Ambisjonene har vært uklart

formulert og rammebetingelsene ikke tilstrekkelige til å sikre aktivitet i skogbruket. På investeringsiden kan det være enklere å finne sammenhenger. Da støtteandelen på 35-40% ble borte tidlig på 2000-tallet falt samlede investeringer med nærmere 40%. Det kan være grunnlag for å stille spørsmål om det kraftige fallet i investeringer er økonomisk eller psykologisk begrunnet.

På bioenergiområdet har Norge satt seg offensive mål i og med ambisjonen om å øke bruken av bioenergi med 14 TWh innen 2020. Som nevnt i kap 3 er de viktigste rammebetingelsene for økt bioenergibruk i knyttet til investeringsstøtte for varmeanlegg og distribusjon. Norge bruker i liten grad energiavgifter som virkemiddel sammenlignet med våre nordiske naboland. Regjeringens ambisjon om vekst på nye 14 TWh forutsetter virkemidler med et annet omfang og innretning enn det næringen til nå har hatt.

6. Aktuelle tiltak

Forslag til tiltak er vurdert i notatene som behandler hhv. ressursgrunlaget, bioenergi, treforedlingsindustri og trelastindustri. Som de 10 viktigste tiltak mht rammebetingelser rettet mot verdikjeden vil vi fremme følgende (tiltakene er ikke prioritert):

- ❖ *Tiltak for å senke kostnadsnivået i skogbruket.* For avvirkning og skogkulturaktiviteter er kostnadene høyere enn i våre naboland. Ordninger fra myndighetene som kan redusere kostnadene kan være tilskudd til tiltak som drift i vanskelig terreng, veibygging og skogkulturtiltak.
- ❖ *Tiltak for å senke kostnadene i logistikkjeden.* Viktige tiltak vil blant annet være
 - opprusting av vei og jernbanenett, ved vekt på veinettet i regionene
 - endre vekt- og lengdebegrensninger, slik at de mest mulig kommer på linje med Sverige og Finland
 - harmonisere avgiftsnivået for vei og jernbane med tilsvarende i Sverige og Finland.
- ❖ *Tiltak for å bidra til raskere energiomlegging fra fossil til fornybar energi.* To sett av virkemidler er aktuelle: økte avgifter på el og fossil energi, og tilskudd for å bidra til raskere energiomlegging og utvikle en norsk bioenergibransje. Det bør vurderes å øke el-avgiften til svensk nivå. Enova og Innovasjon Norge bidrar med ulike tiltak for å utvikle nye energiformer, ved å yte støtte til prosjekter, ny infrastruktur og småskala-tiltak innenfor bioenergi. Her bør innsatsen styrkes.
- ❖ *Tiltak som kan øke etterspørselen etter virke og senke kostnadene ved å benytte norsk virke.* Økt etterspørsel etter virke til bioenergi kan i prinsippet bli dekket ved økt import fra f.eks Nord-Amerika, med de uheldige virkninger det kan ha for klima og norsk verdiskapning. For å sikre bruk av norsk råstoff er det behov for langsiktige støtteordninger som reduserer kostnadene ved bruk av norsk råstoff. Et aktuelt virkemiddel som det bør ses nærmere på er tilskudd til heltreutnyttelse fra førstegangstynning til bruk som biobrensel.
- ❖ *Tiltak som kan øke investeringene i skogkultur.* Dagens investeringsnivå er lavt sett i forhold til lønnsomhet i avvirkningene, behov og investeringsnivåene i våre naboland. Økt avvirkning på områder med lavere volumtetthet og høyere kostnader vil gi lavere

lønnsomhet framover. For å sikre en framtidsskog med høyt volum og god kvalitet er det avgjørende med investeringer i nødvendig skogkultur. Dagens skogfundsordning er allerede god og et viktig virkemiddel for økte investeringer. Ytterligere forbedringer gjennom økt avsetningssats opp mot 80% vil bidra til økt interesse for avvirkning og reinvestering.

- ❖ *Stimulering av den nye skogeieren.* Generasjonsskifter og eiendomsoverdragelser gir nye skogeiere med svakere skogbruksmessig tilknytning, kompetanse og motivasjon for næringsutøvelse. Tiltak rettet mot spesielt mindre skogeiere kan være:
 - Innføring av forenklet regnskapsrapportering i forbindelse med avsetning og bruk av skogfond ville virke positivt.
 - Innføring av et skogfradrag, eller et bunnfradrag i skogbruksinntekten før beskatning. Dette vil også stimulere til aktivitet på de små eiendommene.
 - Styrke veiledningen mot skogeier, f.eks ved at private aktører gjennom støtteordninger stimuleres til informasjons- og kursopplegg som sikrer at skogeier har tilgang til kompetanse og veiledningstjenester.

- ❖ *Sikre likeverdige rammevilkår for energi.* Dette handler både om å få på plass et industrikraftregime industrien kan leve med, samt hindre at påslaget i kraftprisen som følge av kvotehandelsregimet avviker i forhold til konkurrenter utenfor EØS-området.

- ❖ *Utvikle kompetansenivået i skogbruk og skogindustri.* Viktige tiltak kan være:
 - Opprettholde relevant utdanning på mastergradsnivå.
 - Opprettholde etterutdanningstilbud som muliggjør kompetanseheving i skogindustrien og skogbruket.
 - Bedre tilrettelegging for forskningssamarbeid mellom skogbruk/skogindustri og nasjonale forskningsmiljøer.
 - Samarbeide bedre med Finland og Sverige om utdanning og forskning.

- ❖ *Tilrettelegging for økt bruk av tre som materiale.*
 - Bistå til utvikling av nye løsninger for tradisjonelt byggeri
 - Bistå til utvikling av nye byggeløsninger
 - Gjøre trevirkets produktegenskaper, kvalitet og miljø, til konkurransefaktorer.
 - Samarbeide med offentlige myndigheter om etablering av hensiktsmessige byggeforskrifter og krav til byggematerialer

- ❖ *Stimulere til bosetting i spredtbygde strøk.* Skogbruket er en distriktsnæring, det samme gjelder langt på vei skogindustrien. Urbanisering og økte inntekter i "vanlig" lønnsarbeid er slik sett en trussel mot skogbruket.

For ytterligere detaljer vises det til de fire nevnte notater.

**Prosjekt RAMSKOG - rammebetingelser for skogbruk og skogindustri -
Oppsummerings- og avslutningsrapport**

Prosjekt RAMSKOG har hatt et verdikjedeperspektiv der det har vært tatt utgangspunkt i skogbruk, trelast-/treforedlingsindustri og bioenergisektoren. Målet har vært å bidra med kunnskap som gjør at vedtatte ambisjonsnivå knyttet til skog- og trebaserte næringer oppnås gjennom en mest mulig effektiv innretning av rammebetingelser. En hovedinnfallsvinkel har vært å sammenholde utvikling og rammevilkår i Norge med tilsvarende for Sverige og Finland. Denne rapporten sammenfatter analysene knyttet til de enkelte deler av verdikjeden for skogbruk og skogindustri. Rapporten oppsummerer også forslag til tiltak for å forbedre og effektivisere rammevilkårene rettet mot sektoren.

ØF-Rapport nr.: 02/2009
ISBN nr.: 978-82-7356-646-1