



NIBIO

NORSK INSTITUTT FOR
BIOØKONOMI

NOTAT

Til: Norsk Gartnerforbund v/Morgan Andersson
Fra: Signe Kårstad (NIBIO) og Ivar Pettersen (Alo-Analyse AS)
Dato: 13.12.2024
Saksnr.: 20241206

Overordnede og prinsipielle vurderinger av erstatningsordning

Innhold

1	Oppsummerende momenter	3
2	Behov for forutsigbare rammebetingelser	5
2.1	Endring i forskrift fører til usikkerhet	5
2.2	Konsekvenser for berørte planteskoler	6
2.3	Erstatning som avbøtende tiltak	7
3	Prinsipper for erstatningsutmåling som følge av offentlige tiltak	8
4	Elementer i erstatningsutmåling.....	10
4.1	Erstatning for tap av verdier av driftsmidler og andre aktiva.....	10
4.2	Erstatning ved bruks- eller inntjeningsverdbasert tapsberegning.....	10
4.3	Vurdering av kortsiktige og langsiktige perspektiver	12
	Litteraturreferanse	13

1 Oppsummerende momenter

Dette notatet gjennomgår overordnede og prinsipielle vurderinger av erstatningsordning for planteskoler som berøres av forbud av innførsel, omsetting og utsetting av karplanter (heretter, planter) i forskrift om fremmede organismer¹, og gjennomgangen er ikke vurdert av juridisk ekspertise.

Planteskolesektoren er en liten hagebruksnæring, med få produsenter som opplever sterk konkurranse fra import. Planteskolene opplever også stor usikkerhet knyttet til endringer i forskrift om fremmede organismer.

Planteskolene bidrar med samfunnsgoder i form av økosystemtjenester som er viktige for prosjekter som prioriterer bruk av plante- og tresorter som beriker lokale miljøer. Tilgang til riktige plantesorter for utvikling grønne lunger, bymiljøer som er mer robuste for ekstremvær, mer egnet til å fremme insektmangfold og skape trivsel og fysisk aktivitet for innbyggerne får økende betydning i moderne byutvikling. I tillegg leverer lokalt tilpassede grønne miljøer både estetiske kvaliteter og store muligheter for effektiv karbonbinding.

I saken om forbud mot visse plantesorter i forskrift om fremmede organismer må viktige miljø- og samfunnsinteresser veies mot hverandre. Utfallet får potensielt stor, negativ betydning for en liten gruppe næringsvirksomheter, noe som gjør det rimelig å vurdere en kompensasjons- eller erstatningsordning. For å sikre at planteskolene skal kunne bidra med fellesgoder, er det viktig å sikre muligheten til å opprettholde næringsgrunnlaget eller næringsvirksomhet i Norge. Kunnskap om de enkelte plantesortene, dyrking og, ikke minst innpassing i landskap, hageanlegg, byanlegg og anlegg for mer klimavennlig og robust byutvikling, er viktige forretningsmessige grunnlag for driften og for samfunnsbidraget.

Samtidig har planteskolene, i likhet med annen bruk av naturressurser generelt, en virksomhet som tilsier regulering av næringsaktivitet med hensyn til nasjonale miljøhensyn. Planteskolene bidrar til viktig miljømål og økosystemtjenester, men må samtidig tilpasse produksjonen av hensyn til naturmangfold og bekjempelse av skadelige organismer. Når ny kunnskap om fremmede plantesorter, nye risikovurderinger og tiltaksvurderinger medfører forbud mot visse plantesorter, innsnevres virksomhetsgrunnlaget og sortimentsmulighetene svekkes, taper en liten, konkurranseutsatt planteskolesektor opparbeidede verdier i kompetanse og plantematerialer, og i verste fall grunnlag for videre drift.

I andre saker av sammenlignbart slag, som vern av naturområder mot næringsdrift eller forbud mot pelsdyrhold av dyrevelferdshensyn, er det etablert en praksis innenfor naturbaserte næringer hvor kompensasjons- og erstatningsordninger som hindrer at ivaretagelse av viktige samfunnsinteresse gjør urimelig skade på noen næringsutøveres inntektsmuligheter. Praksisen er blant annet forankret juridisk i Forskrift om erstatning etter offentlige pålegg i plante- og husdyrproduksjon som er hjemlet i matloven. I 2019 fikk vi Lov om forbud mot hold av pelsdyr som gir pelsdyroppdrettere "rett på erstatning for tap som følge av avvikling av pelsdyrvirksomhet som følge av forbudet" og fastsetter ekspropriasjonsrettslige prinsipper som basis for erstatningsordningen.

Praksisen og de juridiske prinsippene gjør at også planteskolene har grunn til å forvente at det etableres erstatningsordninger når miljøhensyn hindrer, setter stans eller krever avvikling for vesentlige deler av etablert næringsaktivitet basert på spesifikke investeringer, kompetanse og driftsformer.

¹ <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2024/september-2024/horing-av-forslag-til-nye-forbud-av-fremmede-planter/>

Ved endring i forskrift om fremmede organismer, vil det være mulig å innføre avbøtende tiltak som bidrar til forutsigbare rammebetingelser. Et mulig virkemiddel er å innføre erstatning, dvs. en form for kompensasjon, for den delen av næringsvirksomheten som vil bli berørt. Her pekes det på elementer som bør vurderes, dersom erstatning innføres som virkemiddel. Elementer som presenteres i notatet, vil kreve en mer omfattende vurdering dersom erstatning ønskes innført som et avbøtende tiltak. Notatet redegjør for vår forståelse av forbudet, planteskolenes situasjon, behovet for erstatning, alternative erstatningsprinsipper og skisserer noen hovedtrekk i en mulig erstatningsordning basert på inntjenings- eller såkalte "bruksverdier". I tillegg har vi en egen vurdering av kortsiktige og langsiktige perspektiver ved en erstatnings- og kompensasjonsordning. Denne vurderingen tar konsekvensen av at planteskolene må regne med vesentlig økt regulatorisk usikkerhet i fremtiden. Nye forskriftsendringer må forventes, og metoder og vurderingsprinsipper kan endres. Det skaper stor usikkerhet for en sårbar, men viktig, norsk naturnæring.

I notatet pekes det på behovet for forutsigbare rammebetingelser (del 2). Deretter omtales prinsipper for erstatningsutmåling (del 3), og elementer i erstatningsutmåling (del 4).

2 Behov for forutsigbare rammebetingelser

Planteskolevirksomhet i Norge skaper goder for fellesskapet, i form av å bidra med økosystemtjenester som drenering og magasinerings av vann, forbedret luftkvalitet, pollinering, støyreduksjon og solskjerming, i tillegg til opplevelsesverdier (rekreasjon og mentale- og fysiske helsegevinster). Videre kan norske planteskoler bidra i prosjekter som i større grad verdsetter bruk av lokale plante- og tresorter. For å kunne gjøre dette er det likevel viktig å sikre at planteskolene har et næringsgrunnlag som sikrer at det er mulig å opprettholde næringsvirksomhet.

Samtidig som planteskolene skaper goder for fellesskapet, har sektoren en virksomhet som tilsier regulering av næringsaktivitet blant annet med hensyn til nasjonale mål for naturmangfold og bekjempelse av skadelige organismer. Forutsigbare rammebetingelser er likevel viktig å sikre for en næring som er preget av prispress, sterk importkonkurranse, lange produksjonssykluser og usikkerhet knyttet til endringer i fremmedartslisten og dermed endring i forskrift om fremmede organismer.

2.1 Endring i forskrift fører til usikkerhet

Gjeldende forskrift om fremmede organismer² trådte i kraft 1.1.2016. Foreslått endring i forskrift, som nå er på høring med høringsfrist 20. desember 2024 (høringsnummer 2024/8056), omfatter:

- (i) Forbud av innførsel, omsetting og utsetting av 97 nye karplanter (heretter; planter), som føres opp på vedlegg I (forbud) til forskrift om fremmede organismer. Det er 96 planter som foreslås til nasjonalt forbud og én plante til regionalt forbud.
- (ii) Av de er det 20 planter som er oppført på vedlegg V (krav om tillatelse for utsetting) til forskrift om fremmede organismer, og som flyttes til vedlegg I. Disse plantene blir dermed forbudt å innføre, omsette og utsette. Forbudet omfatter også private hager.
- (iii) Unntak fra forbud for utenlandske treslag til leplanting

Endring i forskrift om fremmede organismer følger i stor grad endringer i fremmedartslisten. Fremmedartslisten oppdateres gjerne hvert femte til sjette år og kriteriene/metodikken endres gjerne. Slike oppdateringer innebærer stor usikkerhet for planteskolens tilpasningsmulighet. På tidspunktet for valg av sortiment, er det altså ikke kjent om planten(e) det tilpasses til vil bli berørt av endringer som kan oppstå ved neste revidering av fremmedartslisten. Dette medfører stor usikkerhet for en næring som er preget av lang produksjonstid.

Svar på en spørreundersøkelse gjennomført i 2021 (Kårstad m.fl.) viser at endringer i fremmedartslisten anses som den nest største utfordringen i næringen i dag, mens importkonkurranse anses som den største utfordringen. Også intervju, gjennomført med planteskoler i 2021, synliggjorde at endring i forskrift om fremmede organismer er et stort usikkerhetsmoment for næringen.

I høringsnotatet viser Miljødirektoratet (2024) til at et forbud vil innebære kostnad for den del av produksjonen som ikke er omsatt eller klar til å omsettes. For å redusere kostnaden, påpeker Miljødirektoratet at det vil være mulig å utsette ikrafttredelse av forbud for planter med lang produksjonstid lenge nok slik at planter som er i produksjon rekker å omsettes. Videre påpeker Miljødirektoratet at en slik utsettelse vil kunne påvirke etterspørselen, i form av lavere etterspørsel eller økt etterspørsel etter planter som ikke lenger vil være i salg.

Å utsette ikrafttredelse av forbud for planter med lang produksjonstid har ikke vist seg å være et effektivt tiltak for næringen. Erfaringer fra utarbeidelse av gjeldende forskrift om fremmede organismer, som trådte i kraft i 2016, er at etterspørselen falt idet forbudet ble kjent, og idet krav om tillatelse for utsetting ble kjent. Krav om tillatelse for utsetting sender nemlig signaler om at et forbud

² <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-06-19-716>

vil kunne oppstå. Slike erfaringer taler for at andre virkemidler som avbøter virkningene av endring i forskrift om fremmede organismer bør vurderes slik at forutsigbare rammebetingelser sikres for næringen.

2.2 Konsekvenser for berørte planteskoler

Få planteskoler driver med eksport³, og dette innebærer at forbud av innførsel, omsetting og utsetting av planter omfatter primært markedet i Norge. Den norske planteskolenæringen består av få produsenter, og omtrent 39 planteskoler i 2018, med et veksthusareal på 59 dekar og et totalt frilandsareal på 1 146 dekar og av dette utgjør karplantearealet 469 dekar.⁴

Produsenter som berøres av forbud, har muligheten til å legge om produksjonen til annet sortiment. Innenfor planteskolevirksomhet foretas gjerne valg av sorter flere år før avtakeren skal ha produktene, og responstiden for endringer i preferanser er meget lang (Kårstad m.fl., 2021). Konsekvensen av den lange responstiden er at importtilbudet, som er sammensatt av mange, store leverandører i flere land, blir relativt mer tilgjengelig og et mer fleksibelt valg for kjøperne. Spesielt i tiden det tar før planteskoler har fått omstilt produksjonen, slik at de igjen er klar til å innføre og produsere alternativ til markedet. Det vil være mulig å innføre/importere annet sortiment til omsetning i markedet, men slik praksis brukes vanligvis for å kunne tilby kunden et bredt utvalg dersom en eller flere av varene som kunden etterspør ikke er i produksjon, på lager, eller mulig å kjøpe fra andre planteskoler i Norge. Kunden ønsker nemlig gjerne å få en samlet bestilling og levering fra en planteskole.

Når planteskoler legger om sortimentet vil det påløpe kostnader til å finne egnet sortiment som markedet etterspør. Produsenten vil også måtte forholde seg til endringer knyttet til;

- Investeringer
- Produktrelatert
- Eventuelle stordriftsfordeler
- Kompetansen til arbeidskraften
- Markedsføring og kundekommunikasjon

Kostnader til investeringer i omstillingsperioden er knyttet til egnet utstyr, som produksjonsfasiliteter, dyrkningsteknologi eller spesialutstyr som kreves for å produsere annet sortiment. Det vil også oppstå endringer som er produktrelatert, slik som varekostnad, lagring, og i forhold til distribusjon og logistikk. Endringer knyttet til investeringer og som er produktrelatert, vil kunne føre til endret kostnadsstruktur som igjen kan påvirke lønnsomheten i driften. Spesielt dersom berørt produsent i dag har stordriftsfordeler i produksjonen, dvs. en kostnadsstruktur som er slik at gjennomsnittlige variable kostnader faller med økt produksjon, vil lønnsomheten kunne gå ned i en periode (pga. økte kostnader) ettersom det vil ta tid å utvide produksjonskapasitet ved en omlegging av sortiment.

Endringer i sortiment vil også føre til endringer i oppgavene som skal utføres i driften, og dette krever riktig kompetanse. For berørt produsent innebærer dette en periode med kostnader knyttet til testing og utvikling av sortiment. Slik utprøving medfører usikkerhet/risiko i forhold til feilvurderinger eller mislykkede introduksjoner. Omlegging i sortimentet vil også kunne kreve annen eller ny kompetanse hos den leide arbeidskraften, og det vil kunne oppstå merkostnader knyttet til opplæring og/eller nyrekruttering.

En utfordrende konsekvens av å endre sortimentet, er knyttet til å finne sortiment som kunder vil etterspørre. I en periode kan produsenten oppleve tapte markedsandeler. Dersom nytt sortiment oppnår lavere etterspørsel, kan dette også føre til en svekkelse av berørt produsents markedsandeler på sikt. Det understrekes likevel at det er usikkerhet knyttet til dette, ettersom annet sortiment også

³ Svar fra spørreundersøkelse i 2021 (Kårstad m.fl., 2021), viser at 3 av 24 planteskoler oppgir å eksportere planter i 2020.

⁴ Statistisk Sentralbyrå, tabell 12833, sist oppdatert 02.02.2019.

kan føre til økt etterspørsel og styrket markedsposisjon på sikt. En viktig merkostnad knyttet til å endre sortiment er likevel relatert til markedsføring og kundekommunikasjon.

Det kan oppstå situasjoner der produsenter ikke har mulighet til å omstille produksjonen slik at driften opphører/avvikles. Dette kan blant annet skje dersom produsenten har høy alder (nær pensjonsalder).

2.3 Erstatning som avbøtende tiltak

Et tiltak som kan bidra til å avbøte negative virkninger for næringen som følge av et forbud, er å tilby kompensasjon/erstatning for den del av næringsvirksomheten som blir rammet. I Norge er det mulig å motta erstatning, i enkelte tilfeller, og her pekes det på noen eksempler. For å kunne vurdere erstatning som avbøtende tiltak ved endring i forskrift om fremmede organismer, bør det juridiske rammeverket mht. mulig lovhjemmel likevel gjennomgås.

Pelsdyrnæringen ble kompensert⁵ med hensyn til bruksverdi⁶, og ekspropriasjonerstatningslova⁷ lå til grunn. Anvendelse av ekspropriasjonerstatningslova er rettet mot tvangsavståelse av eiendomsrett eller annet rett i eller over fast eiendom, og ikke nødvendigvis på å erstatte en ren formueskade, se Prop. 122 L (2020-2021), del 4.4.1. Departementet har likevel tydeliggjort at loven bare skal gjelde «så langt den passer», noe som innebærer at forvaltningen og domstolene kan trekke grensene, basert på formålet med kompensasjonsordningen. Det er også mulig å oppnå erstatning ved vern av kulturminner, skogvern og avlingssvikt i jordbruket.

Forskrift om erstatning etter offentlig pålegg⁸ er rettet mot å gi økonomisk kompensasjon for å redusere belastningen ved ulike bekjempelsestiltak mot planteskadegjørere, dyresykdommer og smittestoffer. I § 22 følger det at virksomhet har rett til erstatning ved pålegg om destruksjon av egenproduserte planter eller plantedeler, som er gitt med hjemmel i forskrift om plantehelse⁹ (§§6 og 40). Forskrift om plantehelse søker å hindre introduksjon og spredning av planteskadegjørere, bekjempe eller utrydde eventuelle utbrudd i Norge og sikre produksjon og omsetning av planter og formeringsmateriale med best mulig helse og tilfredsstillende kvalitet. I Landbruksdirektoratets rundskriv (2017/30), påpekes det at retten til erstatning gjelder utgifter og tap pådratt etter det tidspunktet Mattilsynet fattet vedtak om avling eller destruksjon. Videre presiseres det at erstatning gis for direkte tap og kostnader med å gjennomføre tiltak pålagt av Mattilsynet.

Hensyn til nasjonale mål for naturmangfold og bekjempelse av skadelige organismer, er årsaken til endring i forskrift om fremmede organismer. Et forbud vil kreve pålegg om destruksjon av berørte planter i Norge. På samme måte som erstatningen som følger av forskrift om plantehelse, vil det også oppstå utgifter og tap for planteskoler som berøres av et eventuelt forbud.

⁵ Kompensasjonsordning for pelsdyrnæringen er nedfelt i forskrift om kompensasjon etter avvikling av hold av pelsdyr mv., url: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2019-11-27-1587>

⁶ Prop. 122 L (2020-2021), Innst. 613 L (2020-2021) og Lovvedtak 153 (2020-2021)

⁷ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1984-04-06-17>

⁸ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-05-29-545>

⁹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2000-12-01-1333>

3 Prinsipper for erstatningsutmåling som følge av offentlige tiltak

For tap påført planteskolene av hensyn til naturmangfold, kan følgende erstatningsprinsipper være aktuelle:

Erstatningsberegning ut fra bokførte verdier

Bokførte verdier skal i prinsippet gjenspeile restverdiene av investeringene. Dersom forbudet mot visse planter fører til at virksomhetens aktiva taper sin verdi, kan bokførte verdier av disse aktiva være et relevant utgangspunkt for erstatningen. Svakheterne ved bokførte verdier er imidlertid at (1) de gjerne først og fremst gjenspeiler skattereglenes satser for avskrivning, og at bokført verdi derfor kan være lavere enn f.eks. en realisasjonsverdi. (2) Verdiene av aktiva kan gjennom driften ha en helt annen verdi for eieren. Dersom aktiva kan selges eller overføres til annen virksomhet, er det nettotapet som gir utgangspunkt for tapsberegningen. Anleggsaktiva som må fjernes vil også medføre en fjerningskostnad.

Takstverdi

Takstverdi er også aktuelt i samme tilfeller som erstatning for bokført verdi, dvs. Hvor det ikke er den løpende inntjeningen som er avgjørende for tapet, men verdien av aktiva. Siden bokførte verdier er påvirket av skatteregler og historiske anskaffelsespriser, kan takstverdi vise tap av aktiva som gjenspeiler gjenanskaffelseskostnader, teknisk tilstand og, eventuelt, omsetningsverdier. Dersom aktiva kan selges eller overføres til annen virksomhet, er det nettotapet som gir utgangspunkt for tapsberegningen. Anleggsaktiva som må fjernes vil også medføre en fjerningskostnad.

For taksering av landbrukseiendom finnes det også en praksis som gir veiledning ved takseringen. I forbindelse med erstatning i forbindelse med forbud mot pelsdyrhold, ble takstverdier i stor grad lagt til grunn etter en ganske grundig drøfting av takseringsprinsippene.

Bruks- eller inntjeningsverdi

Bruks- eller inntjeningsverdi brukes der verdiendringer av aktiva ikke gjenspeiler de påregnelige tapene for næringsvirksomheten. Når tapet først og fremst dreier seg om fremtidige netto inntekts bygget på kompetanse, leverandør- eller kunderelasjoner osv. vil verken bokførte eller takserte verdier kunne vise tapet. eller pålegg om stengning av drift kompenseres ved tapt kapitalverdi eksisterende bygg.

For bruks- eller inntjeningsverdberegning er det viktig at fire prinsipper legges til grunn:

- i. En rimelig tilpasningsplikt: Det legges til grunn at næringsutøveren tilpasser sin virksomhet ut fra de ressursene foretaket råder over, slik at tapene begrenses. Det kan følge av tilpasningsplikten at dersom en forsikringsordning kunne ha dekket tapet helt eller delvis, skal dette trekkes fra i beregningen av erstatning, uavhengig om den som søker erstatning har tegnet forsikring.
- ii. Beste alternative anvendelse: Tilpasningsplikten betyr at alternativkostnadsprinsippet benyttes, dvs. at tapet ikke skal overstige forskjellen mellom verdien av virksomheten før forbudet minus verdien av den beste alternative anvendelsen av eiers arbeidskraft og andre virksomhetsressurser etter at tiltaket utløser endringen i virksomheten
- iii. Påregnelighet / sannsynlighet: Det skal være sannsynlige eller såkalte påregnelige verdier som legges til grunn.
- iv. Nåverdi av kontantstrømmer: Alle fremtidige kontantstrømmer omregnes til dagens verdier ved hjelp av en rentesats (diskonteringsfaktor). Denne er i mange sammenhenger som dreier seg om f.eks. erstatning ved ekspropriasjon satt til 4 prosent, men må vurderes ut fra løpende rettspraksis. At det kun er fremtidige kontantstrømmer som legges til

grunn, betyr altså at bokførte verdier eller anskaffelseskostnader ikke blir del av regnestykket, siden dette ikke dreier seg om de kontantstrømmene driften genererer.

Rimelighetsbetraktninger

I noen sammenhenger kan det også være aktuelt å foreta rimelighetsbetraktninger. Det kan dreie seg f.eks. om situasjoner der tapene av individuelle eller sosiale årsaker må antas å bli annerledes enn det de rendyrkede prinsippene skulle tilsi. Spesielt vil rimelighet kunne være et viktig hensyn når erstatningsutmålingen av hensyn til saksbehandlingen må standardiseres (se eget avsnitt). Standardiserte erstatninger kan virke rimelig for gjennomsnittet av aktører, mens individuelle hensyn kan tilsi avvikende erstatningsutmåling.

4 Elementer i erstatningsutmåling

Ved å innføre erstatning for tap i næringsvirksomhet ved endring i forskrift om fremmede organismer, er det flere elementer som kan vurderes. Her omtales først erstatningsordning for tap av aktiva, deretter bruks- eller inntjeningsverdi.

4.1 Erstatning for tap av verdier av driftsmidler og andre aktiva

Ved erstatninger etter aktivaverdier; bokførte eller takserte, er det de aktivaene som taper hele eller deler av verdien som skal erstattes. Det betyr at en slik ordning sannsynligvis vil kreve en gjennomgang av drifts- og anleggsmidler i planteskolene for å se hvilke som påfører eieren tap.

4.2 Erstatning ved bruks- eller inntjeningsverdibasert tapsberegning

Verdien av endring i inntektsstrøm innebærer å identifisere det direkte tapet og omstillingskostnader sammenlignet med alternativet (dvs. alternativkostnaden, som tilsvarer produksjonsressursenes beste alternative anvendelse).

Tapet som skal erstattes i en erstatning etter bruks- eller inntjeningsverdi består av netto inntektsstrøm uten forbudet mot visse plantesorter minus inntektsstrøm etter forbudet, tillagt omstillingskostnader. Begge deler skal omregnes til nåverdi på erstatningstidspunktet.

Omstillingskostnader

Som nevnt har en som rammes av det offentlige vedtaket og som søker erstatning, en plikt til å tilpasse virksomheten for å begrense tapet. Tiltak for planteskolevirksomhet vil først og fremst være å legge om produksjonen til alternativer/planter eller til andre alternativ/planter (dersom planten som forbys ikke har alternativer). Det er lite som tyder på at det finnes mulighet til å tegne forsikring, og slik sett er ikke dette et aktuelt tiltak. Tiltak som planteskolene igangsetter vil innebære omstillingskostnader, og det er kontantstrømmen ved disse omstillingskostnadene skal beregnes. Omstillingskostnadene kan dreies seg om:

- Kostnader relatert til å fjerne planter som forbys, herunder rydde, destruere og å håndtere avfall (inkl. transport og avgifter).
- Personalutlegg til orientering om alternativt sortiment, herunder opparbeidelse av kompetanse
- Andre omstillingskostnader, bør vurderes nærmere. En mulighet er å beregne verdien av endring i inntektsstrøm basert på netto nåverdi.

Etter kontantstrømprinsippet vil nedskrivning av lager ikke inngå i beregningen annet enn som fravær av inntekt som ellers ville tilfalt virksomheten, utenom merkostnader knyttet til destruksjon eller avhending av lager.

Verdi av kontantstrømmer

Beregningen kan foretas for kun den delen av sortimentet som blir berørt av forbudet, eller for helheten i planteskolens virksomhet.

- Netto inntektsstrøm uten forbudet, som består av periodiserte salg av planter minus anskaffelser og driftsutlegg (personalutlegg, energi, vekstmedier, pottes, gjødsel, plantevernmidler mm.). Dette vil altså være en fremstilling av den ordinære driften.
- Netto inntektsstrøm etter omstilling, som består av den samme typen periodiserte kontantstrømmer. Det vil være to spesialtilfeller; full nedstengning og stor usikkerhet om alternative sortimenter.

- Ved full nedstengning frigjøres eiers arbeidskraft. Eiers arbeidskraft inngår ikke i kontantstrømmen, siden denne ikke oppebærer lønn i virksomheten så lenge det dreier seg om enkeltpersonforetak. Ved nedstengning oppstår en kontantstrøm fra alternativt arbeid som erstatter kontantstrøm fra videreført sortiment.
- Ved stor usikkerhet om alternative sortimenter kan det i en periode være umulig å anslå netto inntektsstrøm uten de forbudte plantene. Generelt vil enhver innsnevring av valgmulighetene for planter som skal produseres og omsettes innebære et tap. Med stor usikkerhet må tapet anslås til et sted mellom gjennomsnitt per enhet omsatt før forbudet og samlet omsetning uten at de forbudte plantene blir erstattet.

Beregnet tap

Beregnet tap vil utgjøre:

Nåverdi av netto kontantstrøm uten forbudet

Minus nåverdi av netto kontantstrøm etter omstilling.

Pluss nåverdi av omstillingskostnader,

Noen tekniske forutsetninger ved nåverdiberegningen; diskonteringsfaktor og tidshorison

Diskonteringsfaktoren har vesentlig betydning for nåverdiberegningen. Diskonteringsfaktoren skal reflektere den renten virksomheten kan forvente å få ved å disponere virksomhetens netto kontantstrøm på beste måte. I praksis legges det imidlertid en standard diskonteringsrate til grunn i erstatningssaker, f.eks. fire prosent.

Ved vurdering av diskonteringsrate må man ta hensyn til hvorvidt kontantstrømmene inkluderer beregnet prisstigning, altså utføres i løpende eller faste priser, og hvorvidt beregningen gjøres før eller etter skatt. Dersom beregningen skal gjøres etter skatt skal diskonteringsraten være lavere og kontantstrømmene både for fortsatt drift uten forbudet og drift etter forbudet, skal justeres for forventet betalbar skatt i hver periode.

Tidshorisonen skal fastsettes til det som er realistisk for virksomheten, men det er vanlig å følge standardiserte vurderinger som f.eks. at kontantstrømsberegningen avsluttes etter 40 år. Dersom det er snakk om nedstengning av hele virksomheten som følge av forbudet, kan det oppstå en ikke ubetydelig forskjell i kontantstrømmen etter utløpet av den tidshorisonen man legger til grunn som følge av såkalte terminalverdier. Terminalverdien er forventet restverdi av anlegget ved utløpet av tidshorisonen.

Behov for standardisering

Myndighetene kan ha behov for standardiserte beregninger, for å unngå at det må gjøres vurderinger for hvert enkelt tilfelle som vil kunne utløse kompensasjon. Standardiserte satser sikrer effektiv forvaltning og forutsigbarhet for alle parter. Standardiserte satser spilte en viktig rolle i arbeidet med erstatninger etter forbudet mot pelsdyrdrift.

Ved forbud mot visse planter i *forskrift om fremmede organismer* må antall berørte planteskoler identifiseres. Plantene som forbyes ved endring i forskrift om fremmede organismer, kan ha stor betydning for den enkeltes virksomhet

Faktorer som det dermed er naturlig å vurdere standardisert, kan være:

Produktpriser: både for innkjøpte frø eller småplanter og for verdi ved salg. Verdiene varierer gjerne over tid, slik at det vil være aktuelt å danne seg et bilde også av en trend i enhetsverdier.

Variable enhetskostnader, arbeidstid og produksjonstid: Innsats av vekstmedier, plantenæring og plantehelsetiltak kan standardiseres for hver sort. Det samme gjelder arbeidsinnsatsen, produksjonstiden, energiforbruket etc.

Alternativverdien av arbeidskraften; frigjort lønnet arbeidskraft ved avvikling av deler av sortimentet skal i den alternative netto inntektsstrømmen bidra til nye inntektsstrømmer. Hvis det som en standard forutsetning kan antas at mengden lønnet arbeidskraft holdes konstant, er det ikke nødvendig å verdsette lønnet arbeid i de to alternativene. Som nevnt vil eiers egen arbeidsinnsats ikke medføre kontantutbetalinger fra driften. Bare dersom eiers arbeidskraft frigjøres f.eks. for lønnet arbeid utenfor virksomheten, blir det behov for en standardisert antagelse om alternativverdien av frigjort del av eiers arbeidskraft.

All standardisering innebærer en risiko for å undervurdere individuelle variasjoner f.eks. i markedsforhold, kompetanse og driftsform. I ordningen med erstatning til pelsdyrbønder ble det derfor åpnet for avvik for minst tre forhold:

- Oppnådde priser ved dokumentert merpris over en viss periode.
- Oppnådd produktivitet som i dette tilfellet kan dreie seg om svinnprosjenter
- Spesielle investeringer i driften de seneste årene for berørte deler av sortimentet avvikes som følge av forbudet. Slike spesielle investeringer kan medføre behov for å anta lengre levetid på eksisterende anlegg osv., eller en endret tidshorisont totalt.

4.3 Vurdering av kortsiktige og langsiktige perspektiver

Mens forbudet mot pelsdyroppdrett, vedtak om vern av skog må anses som engangstiltak, er forskriftsendringen med forbud mot visse plantesorter, et varsel om en utvikling med vesentlig økt risiko for drivere av planteskoler. Dersom grunnlaget for planteskolene skal bevares, er det viktig at både den kortsiktige og de langsiktige konsekvensene tas med i vurderingen. Det vil være uheldig om det lages en ordning for denne forskriftsendringen som gjør det unødig tungvint å finne løsninger ved nye anledninger hvor planteskolene utsettes for krav om vesentlig innsnevring av næringens forretningsmuligheter.

Det vil være en fordel både for forvaltning og næring om følgende hensyn og løsninger tas med i vurderingen av erstatnings- og kompensasjonsordning i forbindelse med denne forskriftsendringen.

- Utvikle en kortsiktig ordning som skal være enkel å administrere også ved nye, fremtidige endringer i planteskolenes sortimentsvalg: det vil være en stor fordel om de prinsippene og beregningsmåtene som nå vedtas også kan forventes å være dekkene i andre mulige pålegg og krav som skal ivareta en ny forståelse av samfunnets interesser. En slik varig ordning med tilstrekkelig fleksibilitet kan i så fall fungere som en offentlig finansierte forsikringsordning. En slik forsikringsordning kan vanskelig tenkes etablert i private markeder og uansett vil offentlig finansiering være riktig ut fra fordelingen av byrdene ved å ivareta viktige samfunnshensyn.
- Som alternativ kan det tenkes et skille mellom den aktuelle forskriftsendringen som en engangshendelse og omstilling av hele planteskolesektoren til en mer risikofylt fremtid. Det kan være argumenter for at sikringen av utviklingsmuligheter for planteskolene fremover, dreier seg om offentlig finansierte programmer som tilfører planteskolene ny omstillingsevne og robusthet. Mulighetene for å innføre slike virkemidler, og hvilke virkemidler som vil være effektive og treffsikre, er imidlertid ikke vurdert nærmere her.

Valget av løsning for planteskolene kan ha betydning for større deler av naturbaserte næringer i Norge. Naturbaserte næringer skal både tilpasse seg sterkere miljøkrav, klimaendringer, mer kritiske samfunnsfunksjoner for sikkerhet og motstandsdyktighet, slik at den løsningen som velges her kan bli en del av en fremtidsrettet håndtering av nye risikofaktorer i norsk bioøkonomi.

Litteraturreferanse

Kårstad, S., Pettersen, I. og E. Ystad. 2021. *Plantevekst- verdien i grønt. Utviklingsmuligheter og samarbeidsløsninger for planteskolesektoren*. NIBIO-rapport 7-159-2021. Url: <https://hdl.handle.net/11250/2778954>

Miljødirektoratet. 2024. *Vurdering av arter på Fremmedartslita 2023 for oppføring på vedlegg I i forskrift om fremmede organismer*. Url: <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2024/september-2024/horing-av-forslag-til-nye-forbud-av-fremmede-planter/>

