

Markedsregulering

Hva er det, og hva er Norturas rolle?





Innhold

Bakgrunn.....	2
1. Markedsregulering av jordbruksvarer	3
Formål.....	3
Hva er markedsregulering?.....	3
Bakgrunnen for at Norge fikk et markedsregulert jordbruk	4
Er den norske ordningen unik i verden?	5
De formelle rammene for markedsreguleringen.....	5
Organiseringen og aktørene	6
2. Markedsreguleringen for rødt kjøtt og egg	8
Styringsprinsipper	8
Verktøykassen til markedsregulator	9
Markedsreguleringen er finansiert av bøndene selv	9
Omsetningsavgiften siste ti år	10
Plikter for markedsregulator	11
Verdikjeden for rødt kjøtt.....	14
Gris.....	15
Storfe	16
Sau og lam.....	18
Egg	19
3. Utfordringer knyttet til markedsregulering	21
Revideringer av markedsreguleringsordningen.....	21
Markedsbalanseringsutvalget ledet av Hjelmeng.....	21
Mulige konsekvenser ved å avvikle markedsreguleringsordningen	22
Kylling – et eksempel på marked uten markedsregulering.....	25
Prissammenligning med Sverige	27
Intervju med Sveriges Nötköttsproducenter	29
Nord-Norge	30
Svekkete markedsandeler.....	31
4. Konklusjoner	32
Litteraturliste	33

Bakgrunn

Dette dokumentet er et sammendrag av en analyse gjennomført av AgriAnalyse og Handelshøyskolen BI om markedsreguleringen for egg og kjøtt i Norge, samt om hvordan ansvaret påvirker Nortura og konsernets utøvelse av markedsregulatorrollen. Prosjektet er bestilt av Nortura.

Arbeidet er ledet av Christian Anton Smedshaug (daglig leder AgriAnalyse), Per Ingvar Olsen (professor, Handelshøyskolen BI) og Martin Haaskjold Inderhaug (prosjektleder, AgriAnalyse).

Styringsgruppen for prosjektet har bestått av styreleder Trine Hasvang Vaag, Kjell S. Rakkenes (leder for styringsgruppen), Rolf Gjermund Fjeldheim (prosjektleder), Hans Thorn Wittussen (visekonsernsjef) og Ole Nikolai Skulberg (leder Nortura Totalmarked).



1. Markedsregulering av jordbruksvarer

Formål

Formålet med markedsregulering av jordbruksråvarer er å sikre stabil forsyning av råvarer med priser og regulatoriske ordninger som balanserer produsentenes, forbrukernes og andre viktige samfunnsmessige hensyn. Ordningen skal herunder også sikre produsentene avsetning og stabile priser i tråd med jordbruksavtalens bestemmelser. Effekten for samfunnet er at ordningen stimulerer til nasjonal primærproduksjon ved at bondens avsetnings- og inntektsrisiko blir redusert som følge av blant annet markedsregulators mottaksplikt.

Formålet med ordningen er beskrevet slik i markedsreguleringsforskriften¹:

- Markedsreguleringens formål innen produksjonene melk, korn og kjøtt av svin er gjennom et sett av virkemidler å bidra til uttak av avtalt målpris i samsvar med forutsetningene om at målpris skal kunne oppnås ved markedsbalanse.
- Markedsreguleringens formål innen produksjonene egg og kjøtt av storfe og sau/lam er gjennom et sett av virkemidler å sikre et balansert marked i samsvar med gjeldende landbrukspolitikk.
- Markedsreguleringen gjelder bare norskproduserte varer.
- Tilskudd skal i samsvar med omsetningsloven utformes konkurransenøytralt, både overfor produsentene og omsetningsleddene.

Tollvernet bidrar til beskyttelse mot internasjonal konkurranse. Dette for å skjerme bøndene mot produksjonsulemper som følge av geografiske, klimatiske, topografiske og andre kostnadmessige ulemper. Likevel er det atskillig internasjonal konkurranse på industrileddet gjennom RÅK-ordningen i EØS-avtalen. Ettersom jordbrukspolitikken er unntatt EØS-avtalen, kan Norge opprettholde en unik og omfattende jordbrukspolitik som øker selvforsyning og verdiskaping, stabiliserer markedene og sikrer aktivitet over hele landet, ikke minst gjennom jordbruksavtaleinstituttet der stat og faglag årlig forhandler om utformingen av jordbruksstøtten.

Dette gir Norge store muligheter for å føre en selvstendig jordbrukspolitik, herunder å ivareta de bredt forankrede politiske målene om matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk.

Hva er markedsregulering?

Mens tilbud og etterspørsel i et uregulert frikonkurransemarked balanseres ved fri prisdannelse, går markedsreguleringen for jordbruksvarer ut på å aktivt balansere tilbudet og/eller etterspørselen for å oppnå avtalte prisnivåer og samtidig avsette alle varer som leveres til bearbeiding og markedsomsetning. Tilbud og etterspørsel innenfor en reguleringsperiode på ett år balanseres altså gjennom volumtilpasninger, og i utgangspunktet ikke ved prisendringer. I praksis gjennomføres imidlertid markedsreguleringene i løpet av perioden i stor grad ved å endre pris til produsentene med henblikk på å påvirke produsentenes egne beslutninger til fordel for det markedsreguleringen ønsker å oppnå. Pris brukes altså aktivt som virkemiddel for å oppnå markedsbalanse, men den tilsiktede effekten er ikke fri prisdannelse, men oppnådd prismål.

Over tid vil prisendringer være viktige for markedsbalansen der produsentene har fri adgang til å øke produksjonen gjennom egne beslutninger. I markeder som er direkte volumregulert – som i

¹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-10-22-1136>

melkeproduksjon som har statlige produksjonskvoter – reguleres markedet i det vesentlige gjennom statlige inngrep i kvotesystemet. Da kan prisene og prisutviklingen over år i større grad styres politisk. I andre markeder vil økt lønnsomhet kunne medføre overproduksjon, som fører til svakere prisutvikling eller -fall for å tilpasse produksjonen til den faktiske etterspørselen. Over tid vil prisene da i stort tilpasse seg produksjonskostnadene, som i alle andre markeder.

Det er enkelte egenskaper ved jordbruksvarer som gjør regulering spesielt relevant for dette markedet. Noen produksjoner har lange produksjonssyklus – som for eksempel melk- og kjøttproduksjon hvor ledetiden er flere år. Storfe har også få avkom, noe som gjør at det tar lang tid å bygge opp produksjonskapasitet og å endre produksjonsvolum. Andre produksjoner som gris, kylling og verpehøner har kortere ledetider og høy fruktbarhet. Det gjør det enklere å endre produksjon over tid, men medfører også større risiko for volum- og prissvingninger i et uregulert marked. Mange produksjoner er preget av sesongvariasjoner både i etterspørsel og produksjon. For å begrense kvalitetstap er det behov for å koordinere og fordele salg over året. Produksjonene har altså svært ulike biologiske og produksjonsmessige forutsetninger og har derfor ulike reguleringsbehov som må ivaretas gjennom tilpassede virkemidler.

Bakgrunnen for at Norge fikk et markedsregulert jordbruk

Markedsreguleringsordningene for jordbruksvarer kom som et resultat av en periode med økonomisk krise og sterkt fallende priser på verdensmarkedet. På slutten av 1920-tallet var det overproduksjon av korn, kjøtt, flesk og meieriprodukter i Nord-Amerika. Eksporten til Europa økte, med tilhørende prisfall, og landbruket i europeiske land ble særlig rammet ved at prisene falt godt under produksjonskostnadene. Krisen meldte seg etter hvert også i Norge, hvor særlig produksjoner som svin, meieriprodukter og egg var større enn det som kunne omsettes til bærekraftige priser for bøndene. For å regulere det altfor store tilbudet begynte myndighetene i flere land å innføre ulike ordninger som tilskudd, skattelettelser, importtoll og eksportsubsidiering. Det ble også igangsatt lovpålagt sentralisering av omsetningen og organisering av produsenter. Tiltakene var preget av statlig dirigering og detaljerte regelverk.

Mens mange land forsøkte å finne løsninger gjennom offentlige reguleringer og tiltak var det her i landet enighet om at veien å gå var hjelp til selvhjelp (Lie, 1980). I Norge kom løsningen gjennom omsetningsloven, som ble etablert som kriselov i 1930. Loven ga jordbruket mulighet til selvbeskatning for å skaffe midler til å bedre omsetningsforholdene. Formålet var å regulere omsetningen av alle landbruksvarer, men var i første omgang innrettet mot melk og flesk. Man forsto at en viktig forutsetning for å gjennomføre dette mest mulig effektivt – og med minst mulig statlig byråkrati - var at bøndene selv tok en stor del av ansvaret, slik det også ble gjort gjennom New Deal-politikken i USA som var grunnlaget for president Roosevelts presidentskap fra 1933 til 1945. Grunnlaget for markedsreguleringsordningen ble dermed funnet i produsentsamvirkene, både i Norge og i USA. Lovgivningen gjorde de bondeide samvirkelseselskapene til markedsregulatorer. Kostnaden ved å regulere markedet måtte bøndene betale selv gjennom en avgift, et trekk i råvareprisen. Dette trekket er bedre kjent som omsetningsavgift. Avgiften skulle finansiere lagring og eventuelt eksport med tap for å stabilisere prisene.

Opprinnelig ble omsetningsloven innført i 1930 som et midlertidig tiltak til krisen var over. Det viste seg imidlertid at markedsreguleringen ble oppfattet som et hensiktsmessig, robust og effektivt system til gode for både bonde, forbruker og samfunn. I 1936 ble Omsetningsloven revidert og Omsetningsrådet opprettet. Krisetiltaket fra 1930 ble dermed gjort til en permanent ordning for å sikre stabil norsk matproduksjon fra bønder i hele Norge.



Det er Omsetningsrådet som har reguleringsmyndighet og som fastsetter og fordeler bruken av omsetningsavgiften. I sin essens har omsetningsloven og markedsreguleringen vært videreført til i dag, med mange justeringer og forbedringer underveis. En viktig suksessfaktor lå i at det var staten som regulerte ved lov og forskrift, og som kontrollerte, mens det var bøndene selv som ble ansvarlige for å dekke reguleringskostnadene. Det var også en viktig faktor at det var de bondeide produsentsamvirkene som hadde det operative reguleringsansvaret underlagt et omsetningsråd med bred representasjon fra næringen, som dermed sikret transparens, innflytelse og tilpasningsevne over tid.

Med andre ord legger staten til rette for privat regulering der ansvaret ligger på dem som produserer varene – bøndene selv.

Er den norske ordningen unik i verden?

De fleste utviklede land driver en eller annen form for markedsregulering. Det gjelder også EU og USA. Markedsreguleringssystemene fungerer som et sikkerhetsnett for både produsent og forbruker. Både i Norge og internasjonalt har begrunnelsen for markedsbalanserende tiltak vært å sikre prisstabilitet og sikker avsetning. Mens det i EU er myndighetene som finansierer og iverksetter tiltak dersom prisene faller under en nedre grense, er det spesielt for den norske markedsreguleringen at landbrukssamvirkene spiller en så sentral rolle (Bunger & Tufte, 2016). Mange EU-land hadde tilsvarende ordninger som Norge i etterkrigstiden, der samvirket stod for privat regulering, under offentlig kontroll. Med EU ble markedsregulering avviklet på nasjonalt nivå, og det er EU-kommisjonen som er ansvarlig for reguleringen i EU. Markedsreguleringen har da gått fra å være privat organisert og finansiert til å bli offentlig organisert og finansiert.

En viktig forutsetning for markedsregulering er unntaket for primærprodusenter fra konkurranseloven, som forbyr pris- og markeds samarbeid. Liknende unntak i andre land er landbrukets unntak fra antitrust-lovene i USA og diverse unntak og tilpasninger i EUs konkurranselover.

Markedsreguleringen av jordbruket har vært en sentral del av jordbrukspolitikken til EU siden Romatraktaten ble undertegnet i 1957. I EU er markedsreguleringsordningen stadig blitt svekket i de siste CAP-reformene (Common Agricultural Policy). Spesielt melkeproduksjonen er fremdeles koblet til diverse former for markedsstyring fra EU-kommisjonen for å balansere produksjon, avsetning og priser. Dette inkluderer tollvern, intervensjonspriser, intervensjonsoppkjøp, markedsføringstiltak, kvalitetstiltak og merkeordninger med mer² (Fuglestad & Tufte, 2016).

I en rapport fra EU-kommisjonens ekspertgruppe står det at den svekkede markedsreguleringen i EU har gjort bonden til den sårbare aktøren: «*Det er en bekymring at bøndene, som generelt er en fragmentert gruppe, og som nå er mindre støttet av politiske virkemidler enn tidligere for å sikre levedyktige priser, er blitt de som må absorbere markedssjokkene i verdikjeden, slik som prissvingninger og lange perioder med lave priser*» (Agricultural Markets Task Force, 2016).

De formelle rammene for markedsreguleringen

De viktigste rammene for markedsreguleringsordningen inkluderer omsetningsloven av 1936 med tilhørende forskrifter og retningslinjer. Omsetningsloven har nær sammenheng med de årlige

² Intervensjonspris vil si en minstepris. Dersom prisene faller under nivået, starter EU oppkjøp av smør, skummetmelkepulver og ost til lager for å dra opp prisene og sikre avsetning til bøndene. Videre har de ordninger som markedsføring, støtte til skolemelk og merkeregler som beskyttede navn og betegnelser.

jordbruksforhandlingene som igjen er regulert av Hovedavtalen for jordbruket fra 1950. Hovedavtalen for jordbruket mellom staten på den ene siden og faglagene i landbruket på den andre siden ble revidert i 1992.

Et annet viktig moment inkluderer unntak fra konkurranseloven § 10 (forbud mot konkurransebegrensende avtaler) for primærprodusenter og deres organisasjoner. Primærnæringsunntaket er avgjørende for at markedsbalanseringen skal kunne gjennomføres uten å komme i konflikt med konkurranseloven.

Til sist er det norske importvernet, regulert gjennom internasjonale avtaler som WTO- og EØS-avtalen, også viktige forutsetninger for gjennomføringen av markedsreguleringsordningen. Eksempler på elementer som inngår i det internasjonale rammeverket, inkluderer reguleringseksport, tollbeskyttelse på jordbruksvarer produsert i Norge samt muligheten til å administrativt sette ned tollene ved situasjoner med underskudd i det norske markedet. WTO-regelverket har medført flere begrensninger i adgangen til å utforme virkemidler og økonomisk støtte, og har gjort at markedsregulering og målprissystemet har blitt utfordret ved at det er gitt øvre grense (11.4 mrd. kr) for hvor mye gul støtte (prisstøtte) som kan gis årlig. Dette nivået har stått stille siden 1995. Ettersom det ikke justeres, blir den reelle verdien mindre med årene.

Figur 1 Fundamentene for markedsregulering



Organiseringen og aktørene

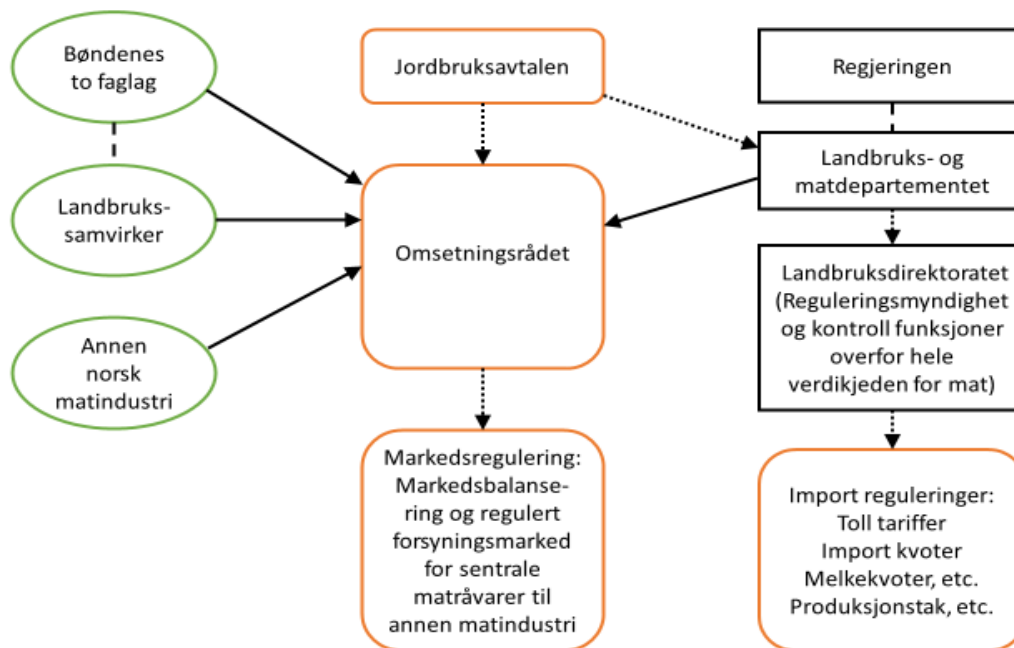
Omsetningsrådet er et offentlig organ med frittstående stilling som er satt til å kontrollere at markedsreguleringen gjøres i henhold til regelverket. Jordbruket har det økonomiske ansvaret for overproduksjon gjennom å bære pristap ved overskudd og gjennom å innbetale omsetningsavgift for å dekke avsetningstiltak og andre reguleringstiltak. Representantene for jordbruket har derfor flertall i rådet (totalt 11 medlemmer). Rådet består av representanter fra Norges Bondelag og Norsk bonde- og småbrukarlag, markedsregulatorne, Norsk Landbrukssamvirke, næringsmiddelindustrien, handelen, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet.



Landbruksdirektoratet er sekretariat for Omsetningsrådet. Selv om rådet har en frittstående stilling, kan Landbruks- og matdepartementet omgjøre vedtak dersom de er i strid med lov, forskrift eller jordbruksavtalen. Regjeringen kan, ved Kongen i Statsråd, omgjøre vedtak dersom det etter deres vurdering er i strid med samfunnsinteresser.

Det er bøndene, gjennom de produsenteide landbrukssamvirkene, som har ansvaret for å gjennomføre markedsbalanseringen. TINE SA, Nortura SA og Norske Felleskjøp har ansvaret for markedsbalansering innen henholdsvis melk-, kjøtt- og kornsektoren, og har rollen som markedsregulatorer. Et viktig kriterium for at samvirkene skal kunne utøve rollen som markedsregulator er at de har en tilstrekkelig markedsandel i sine markeder til effektivt å kunne regulere markedet for å oppnå målsettingene.

Figur 2 Hierarkiet i markedsreguleringen



- Stortinget vedtar Omsetningsloven hvor markedsbalanseringen er hjemlet.
- Avtalepartene i Jordbruksavtalen legger premisser for markedsbalanseringen i jordbruksoppgjøret, som vedtas av Stortinget.
- Landbruks- og matdepartementet oppnevner og setter rammer for Omsetningsrådet og fastsetter omsetningsavgift.
- Omsetningsrådet forvalter ordningen og avgiftsmidlene, fastsetter forskrifter og retningslinjer.
- Nortura, Norske Felleskjøp og Tine har det operative ansvaret for gjennomføringen, for henholdsvis kjøtt/egg, korn og melk.

2. Markedsreguleringen for rødt kjøtt og egg

Nortura er markedsregulator for storfe, sau/lam, svin og egg. Kylling ble tatt ut av markedsordningen i 2007 på grunn av politiske prioriteringer knyttet til det øvre taket for «gul støtte» (prisstøtte) regulert gjennom WTO-avtalen³. Andre kjøttslag som geit, kalkun og and, som har små volum, er heller ikke med i markedsreguleringsordningen.

Norturas styre har hovedansvaret for markedsreguleringsoppgaven og fastsetter blant annet gjennomsnittlig engrospris for storfe, lam og egg, og forslag til omsetningsavgift.

Totalmarked er en intern avdeling i Nortura som har fått tildelt oppgaven med det daglige operative ansvaret. Totalmarked er adskilt fra den forretningsmessige driften ved juridiske og informasjonsteknologiske tiltak for å sikre at de to rollene ikke blandes. Samtidig er Totalmarked fortsatt samlokalisert med Nortura. For å løse det operative oppdraget er det avgjørende for Totalmarked å være tilknyttet varestrømmen og innhente informasjon direkte. Totalmarkeds aktivitet er finansiert av Omsetningsrådet, og de finansierer også kjøp av tjenester fra Nortura som er nødvendige for å drifte markedsreguleringen.

Styringsprinsipper

Mens likevekten mellom tilbud og etterspørsel i et ikke-regulert marked tilpasser seg selv, etableres likevekten for landbruksprodukter gjennom reguleringer og aktiv styring fra markedsregulator. Det er sammensatte politiske mål som er årsaken til at denne modellen er valgt for landbruksproduksjonen. Dette er beskrevet i kapitlet over.

Markedsregulator skal medvirke til at prisene er mest mulig i samsvar med jordbruksavtalens forutsetninger ved at prisen i markedet skal holdes nært til avtalt nivå som gjennomsnitt for året. Prisene skal holdes stabile og noenlunde like over hele landet. Måten dette gjøres på, er at jordbruksvarer som omfattes av markedsreguleringsordningen, først får fastsatt en pris. Mens det for gris er en målpris som er fastsatt i jordbruksavtalen og som Nortura skal forsøke å styre mot å oppnå, er det for storfe, sau/lam og egg en planlagt gjennomsnittlig engrospris som fastsettes av Nortura for 6 måneder om gangen.

Priser er på den ene siden et mål som skal oppnås, og på den andre siden et virkemiddel for over tid å balansere tilbudet og etterspørselen nært til prismålet. For at markedsregulator skal kunne styre mot de fastsatte prisene, er det en forutsetning at markedsregulator har en høy markedsandel, slik at regulators prissignalisering også påvirker de andre aktørenes prissetting. Som virkemiddel brukes prissetting mot både produsent og engrosmarkedet aktivt gjennom sesongen for å tilpasse salg og tilførsel, herunder for å forebygge tilbudsoverskudd. Primærprodusenter bruker prissignalisering til å vurdere om hvorvidt de skal starte opp eller endre eksisterende drift, samt tilpasse leveransene gjennom året der det er mest lønnsomt.

Prognoser er grunnlaget for alt arbeid for å balansere markedet, og markedsregulator utarbeider prognoser for både tilbud og etterspørsel. Prognoseringen av produksjon, forbruk og prisutvikling gir markedsregulator grunnlag for å vurdere og igangsette balanseringstiltak. Prognoseringen gir også

³ Word Trade Organization (WTO) arbeider for å legge til rette for en regelstyrt verdenshandel. WTO-landene har vedtatt et system hvor de grupperer statlig landbruksstøtte inn i en gul, blå, grønn «boks». Om statsstøtten er direkte handelsvridende, legges den i gul boks. Grønn boks er ikke handelsvridende støtte. Medlemslandene har en maksimalgrense for hvor høy den handelsvridende (gule) støtten kan være hvert år. Taket på «gul støtte» er ca. 11,5 milliarder kroner, og det har vært nominelt stabilt siden avtalen ble inngått i 1995.



grunnlag for primærprodusentene til å gjøre beslutninger om å utvide eller redusere, og om å fremskynde eller forskyve produksjonene sine.

For å skape likevekt rundt prisene gjennomfører markedsregulator løpende tiltak.

Verktøykassen til markedsregulator

Totalmarked, som er markedsregulator for egg og kjøtt (ikke kylling), har en rekke virkemidler til rådighet i arbeidet med å balansere/skape likevekt i råvaremarkedet. I takt med Norges etterlevelse av inngåtte handelsavtaler, bl.a. EØS, men først og fremst WTO-avtalen, har virkemidlene blitt færre de siste årene.

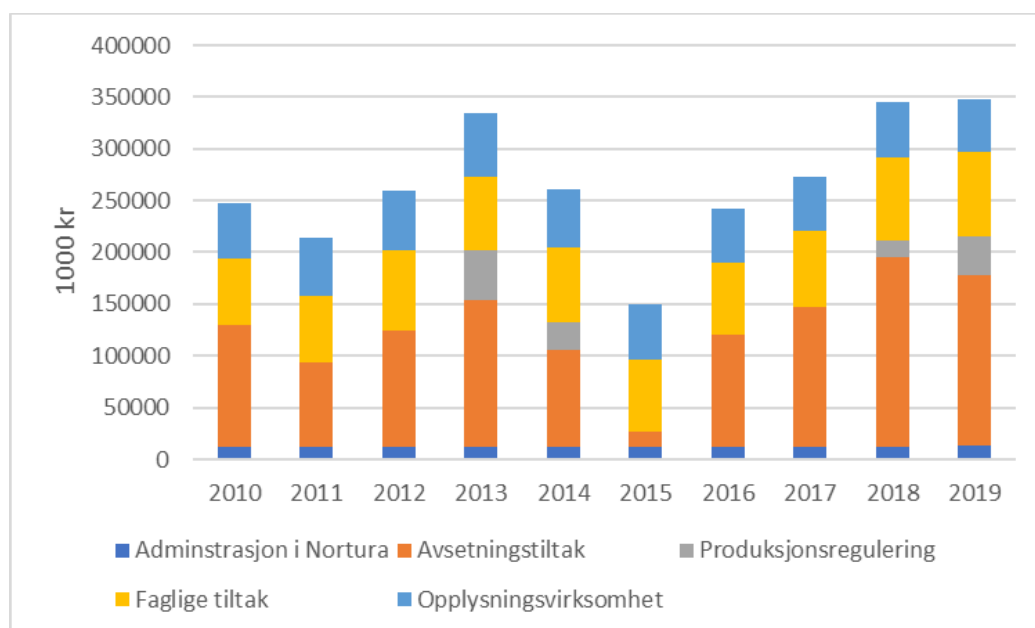
De viktigste virkemidlene er (per 2021):

- **Avsetningstiltak:** For eksempel gjelder dette muligheten til å legge eggprodukter og slakt på reguleringslager i perioder hvor produksjonen er høyere enn etterspørselen. Dette er et viktig balanseringsvirkemiddel for biologiske produksjoner fordi produksjonen og etterspørselen etter de ulike jordbruksvarene ikke samvarierer gjennom året. Ved at man kan reguleringslagre overskuddsproduksjonen kan egg og kjøtt tilbys i markedet når etterspørselen er høyere enn produksjonen. Dersom reguleringslagrene blir for høye, og det heller ikke senere skulle være etterspørsel etter egg og kjøtt som ligger på lager, kan markedsregulator bruke ekstraordinære tiltak for å fjerne produktene fra markedet for humant nasjonalt konsum. Det kan være til produksjon av dyrefôr, destruksjon eller ved å iverksette markedsføringstiltak for å øke etterspørselen etter en bestemt råvare. Muligheten for reguleringseksport falt bort fra 2021 som følge av WTO-forpliktelser.
- **Produksjonsregulering:** Mens avsetningstiltak brukes for å regulere varetilgangen for varer som allerede er produsert, søker produksjonsregulerende tiltak å påvirke, eventuelt forhindre at varevolum blir produsert, for eksempel ved å slakte gris på lavere vekt enn planlagt. Produksjonsregulering er et viktig virkemiddel for å tilpasse produksjonen til etterspørselen, slik at man oppnår det prismålet som er satt i jordbruksavtalen ved riktig ressursbruk. Slike tiltak forutsetter Omsetningsrådets godkjenning, og ordningene er alltid frivillige for bøndene, noe som kan være en utfordring.
- **Faglige tiltak:** Dette gjennomføres i hovedsak av bransjens egne virksomheter, herunder avlsorganisasjonene og Animalia. Faglige tiltak har til hensikt å fremme omsetning av norsk vare på lang sikt, og har således liten innvirkning på den løpende markedsbalanseringen.
- **Opplysningsvirksomhet:** Dette brukes hovedsakelig som et langsiktig virkemiddel for å fremme omsetningen av norske varer. Det blir også brukt som et markedsbalanserende tiltak, for eksempel kampanje på egg utenom toppsesonger.

Markedsreguleringen er finansiert av bøndene selv

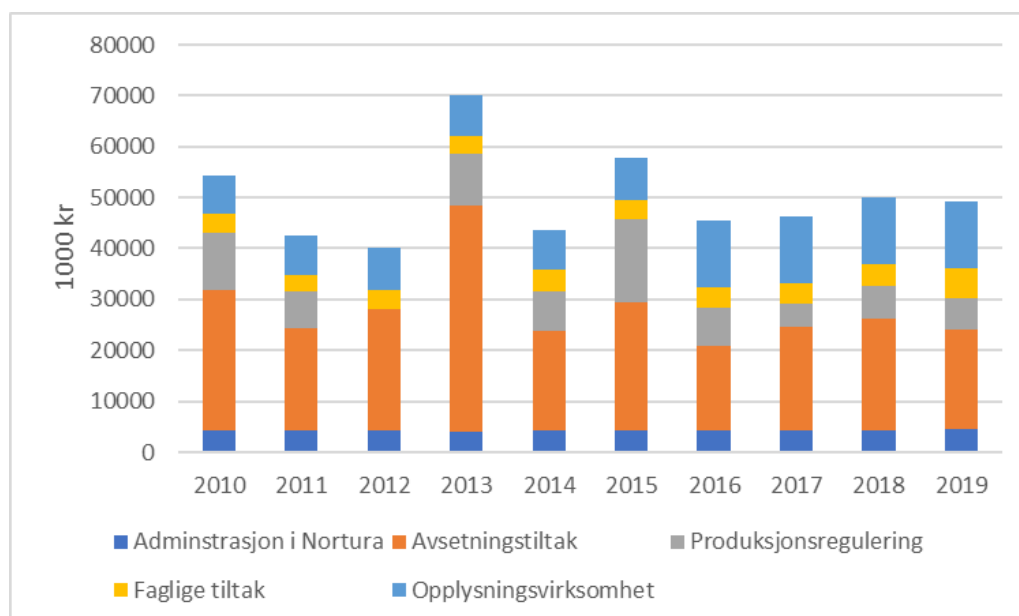
Kostnadene for markedsreguleringen finansieres i sin helhet av bøndene selv og ikke over statsbudsjettet – som er en vanlig misforståelse. Kostnadene for de ulike tiltakene varierer noe fra år til år for de ulike kjøttslagene som finansierer sin egen regulering. For rødt kjøtt er avsetningstiltak normalt den største kostnaden, etterfulgt av faglige tiltak, opplysningsvirksomhet og produksjonsregulerende tiltak. Avsetningstiltakene varierer naturligvis med markedsbalansen.

Figur 3 Kostnader for markedsreguleringstiltak for rødt kjøtt siste 10 år



Sammenliknet med kjøtt utgjør kostnadene til opplysningsvirksomhet for egg en relativt større andel av kostnadene for markedsreguleringstiltakene. Dette skyldes blant annet store svingninger i etterspørselen gjennom året. Etterspørselen i toppsesongene (jul, påske, 17. mai og skolestart) kan ofte være 50–70 prosent høyere enn normalomsetningen.

Figur 3 Kostnader for markedsreguleringstiltak for egg siste 10 år

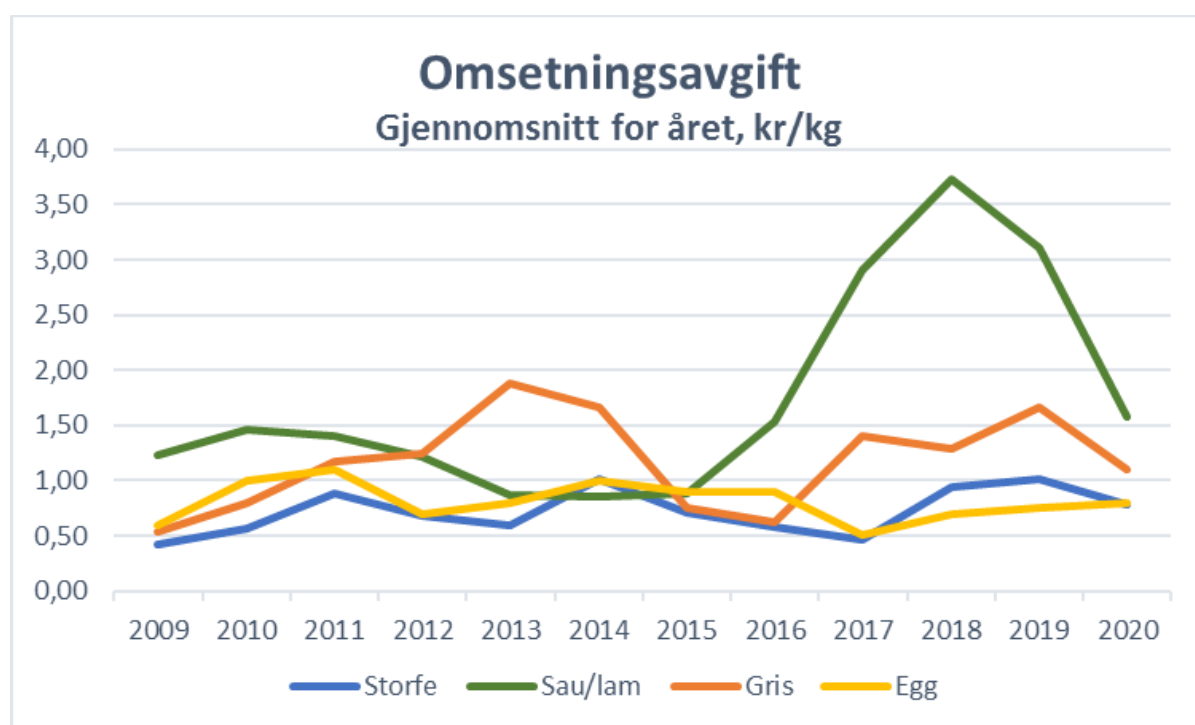


Omsetningsavgiften siste ti år

Tiltakene finansieres av omsetningsavgiften, som betales inn av bonden gjennom en avgift per kilo kjøtt eller egg som leveres til slakteriet eller eggpakkeriet. Grafen under viser utviklingen i omsetningsavgiften (i kr/kg) de siste ti årene for produktene Nortura Totalmarked har balanseringsansvar for.



Figur 5 Omsetningsavgiften fra 2009–2020



Plikter for markedsregulator

Det påligger markedsregulator både plikter og rettigheter som er helt nødvendige for å gjennomføre de pålagte oppgavene. Det er også viktig at markedsreguleringen fungerer konkurransenøytralt, især slik at ordningene og praktiseringen av dem i sum ikke gir Nortura og de andre markedsregulatorene konkurransefortrinn. Dette er slik formulert i næringskomiteens innstilling til jordbruksmeldingen i 2017⁴: «Samvirkets tildelte markedsregulatorrolle må ikke være konkurransevridende for noen». Dette er svært viktig også for å opprettholde bred tillit til reguleringsordningene, og åpenhet, tydelighet og god kommunikasjon er derfor også en viktig side av reguleringsarbeidet.

Mottaksplikten

Mottaksplikten innebærer at man som bonde har krav på å få solgt svin, storfe, sau/lam eller egg til Nortura på de vilkår som gjelder ved det aktuelle anlegget på det aktuelle tidspunktet for salget. Formålet med mottaksplikten er at bøndene skal være sikret avsetning for varene de produserer. Dette er en viktig bærebjelke for å redusere bondens risiko og oppnå en geografisk fordelt matproduksjon over hele landet.

Godtgjørelsen til bonden avhenger av varens kvalitet og markedssituasjonen. Mottaksplikten gjelder for alle, uavhengig av om bonden er medlem i Nortura eller ikke. Den er uavhengig av volum, transportavstand, sesongvariasjoner og markedssituasjon i kjøttmarkedet. Ansvar og risiko blir dermed dekket kollektivt, noe som sørger for at bonden ikke bærer egen kontrakts- og motpartsrisiko for fremtidige leveranser.

⁴ Innst. 251S (2016-2017), Næringskomiteens innstilling til Jordbruksmeldingen «Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon», Meld. St. 11 (2016-2017).

For å kunne påta seg mottaksplikt må Nortura ha mulighet til å gjennomføre reguleringstiltak og få kompensert kostnadene knyttet til den landsdekkende mottaksplikten.

For egg har Nortura dobbel mottaksplikt, det vil si at man også har plikt til å motta egg fra øvrig industri (eggpakkerier) i tillegg til fra bonden. Mottaksplikten fra annen industri er likevel avgrenset til perioder med overskudd i totalmarkedet og i henhold til aktørenes markedsandeler, og kan ikke benyttes hvis varen er kjøpt gjennom forsyningsplikten.

Mottaksplikten for kjøtt innebærer at kjøttprodusentene ikke behøver å inngå leveringskontrakt for fremtidige leveranser, men kan levere kjøtt til slakting hos Nortura utover det Nortura trenger selv til egen bearbeiding. Mottaksplikten er derfor også knyttet til forsyningsplikten som sikrer at Nortura får omsatt det overskytende volumet til andre kjøttforedlingsbedrifter.

I 2020 ble også spørsmålet om dobbel mottaksplikt for kjøtt behandlet politisk, men Regjeringen avviste forslaget fordi en slik ordning ville svekke markedsregulators evne til å ivareta samfunnsoppdraget.

Forsyningsplikten

Forsyningsplikten pålegger markedsregulator å videreselge deler av sitt innkjøpte kvantum til andre aktører, også konkurrenter. Formålet med forsyningsplikten er å styrke konkurransen i markedet for foredling av råvarene og forhindre at Nortura får urimelige konkurransefordeler.

For Norturas del plikter den til å fordele usorterte egg og hele slakt slik at alle som kjøper over forsyningsplikten, inkludert Nortura, får lik andel med egg eller slakt i henhold til bestilling og historiske markedsandeler. Det innebærer at Nortura er forpliktet til å selge råvarer fra egne slakterier til andre aktører til samme pris som det Norturas foredlingsvirksomhet kjøper dem til.

Nye aktører som etablerer seg, har også rett til å få tilført råvarer gjennom forsyningsplikten. Dersom det ikke er nok egg eller hele slakt tilgjengelig i forhold til behovet, skal fordelingen skje slik at alle aktører får samme prosentvis dekning av norsk råvare.

I perioder hvor tollene er satt ned pga. underdekning i markedet, kan Nortura avkorte leveransene til aktører som har egen slakting/eggmottak, med sikte på at alle aktører skal få samme dekningsgrad av norsk råvare.

Forsyningsplikten medfører at selv om en økende andel av verdikjeden allerede er organisert inn i vertikale leveransestrukturer under hver av de tre dagligvarekjedene, er det fortsatt et stort rom for uavhengige merkevareprodusenter som kan kjøpe kjøttråvare i det regulerte engrosmarkedet og levere til alle tre dagligvarekjedene, til hotell- og restaurantmarkedet, kiosker, bensinstasjoner osv.

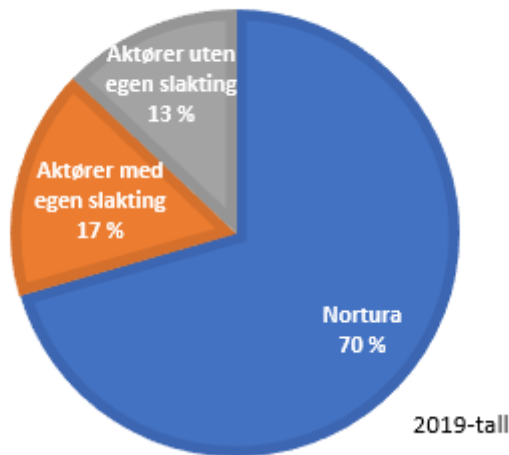
Forsyningsplikten praktiseres også ved underskudd av norsk vare i markedet. I slike situasjoner settes som regel tollene ned slik at importvare prismessig blir tilnærmet lik norsk vare. Likevel kan de uavhengige aktørene bestille norsk vare gjennom forsyningsplikten, og Nortura er forpliktet til å fordele denne slik at alle aktører får tilnærmet lik dekningsgrad med norsk vare.

Hver onsdag beregner Totalmarked dekingen (også kalt dekningsgraden eller dekningsprosenten) for kommende uke basert på innmeldt slakting i Nortura, bestillinger fra andre aktører og Nortura. Dekningsgrad på for eksempel 90 prosent innebærer at alle aktører, inkl. Nortura, får kjøpe 90 prosent av sin bestilling som ferske slakt den aktuelle uka. Det resterende blir levert som fryst fra reguleringslager eller ved import.



Figur 6 Fordeling av Norturas slakt

FORDELING AV NORTURAS SLAKT



- Nær 1/3 av Norturas slaktevolum selges til andre aktører over forsyningsplikten
- Av dette går nesten halvparten til aktører som ikke har egen slakting
- Ca. 200 små og store bedrifter benytter seg av forsyningsplikten
- Nortura har et omfattende salg av stykningsdeler til foredlingsbedrifter som ikke skjærer helt slakt selv

Informasjonsplikten

Informasjonsplikten innebærer at markedsregulators informasjon om prognoser, priser og reguleringsaktiviteter i kraft av reguleringsansvaret skal formidles samtidig, og på samme måte til Nortura og konkurrerende markedsaktører og kunder i engrosmarkedet for kjøtt. Formålet er som med forsyningsplikten – å sikre konkurranse i markedet på like vilkår.

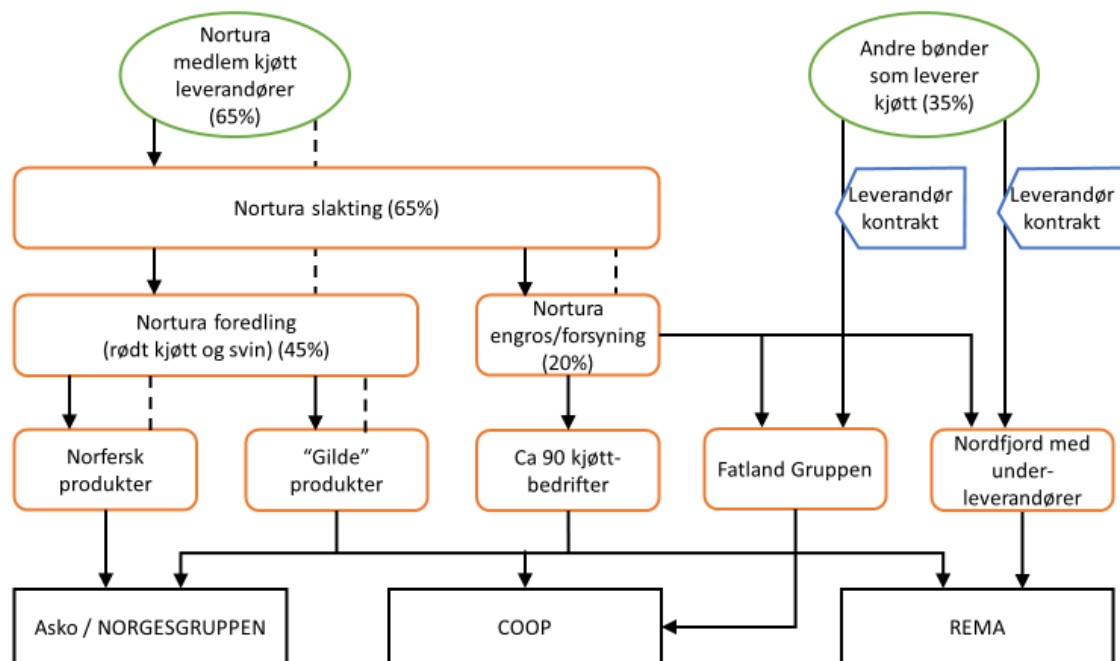
Som markedsregulator har Nortura (Totalmarked) plikt til å informere om aktiviteter som utføres i kraft av reguleringsansvaret. Informasjonsplikten omfatter prognoser, markedssituasjonen, status reguleringslagring, priser og prisuttak, samt reguleringstiltak.

Informasjonen skal gjøres tilgjengelig for alle aktører i markedet samtidig. Totalmarked har etablert interne rutiner som skal sikre en forsvarlig informasjonshåndtering slik at opplysninger om aktiviteter som markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret, ikke tilflyter forretningsvirksomheten før den blir gjort offentlig tilgjengelig.

Informasjonsplikten sikrer små og store aktører i bransjen tilgang til informasjon om markedet som de ellers ikke ville hatt tilgang til.

Verdikjeden for rødt kjøtt

Figur 7 Verdikjeden for rødt kjøtt



Verdikjeden for rødt kjøtt og svin er i dag preget av at Nortura har 65 prosent av slaktevolumet, mens to konkurrenter har de resterende 35 prosent. Nortura foredler ca. 2/3 av det selskapet slakter, mens 1/3 selges i det regulerte engrosmarkedet for kjøtt. Noe av dette går til de to slakteri-konkurrentene, men det meste går til et stort antall små og mellomstore kjøttforedlingsbedrifter.

Tabell 1 Nøkkeldata om husdyrene omfattet av markedsreguleringsordningen

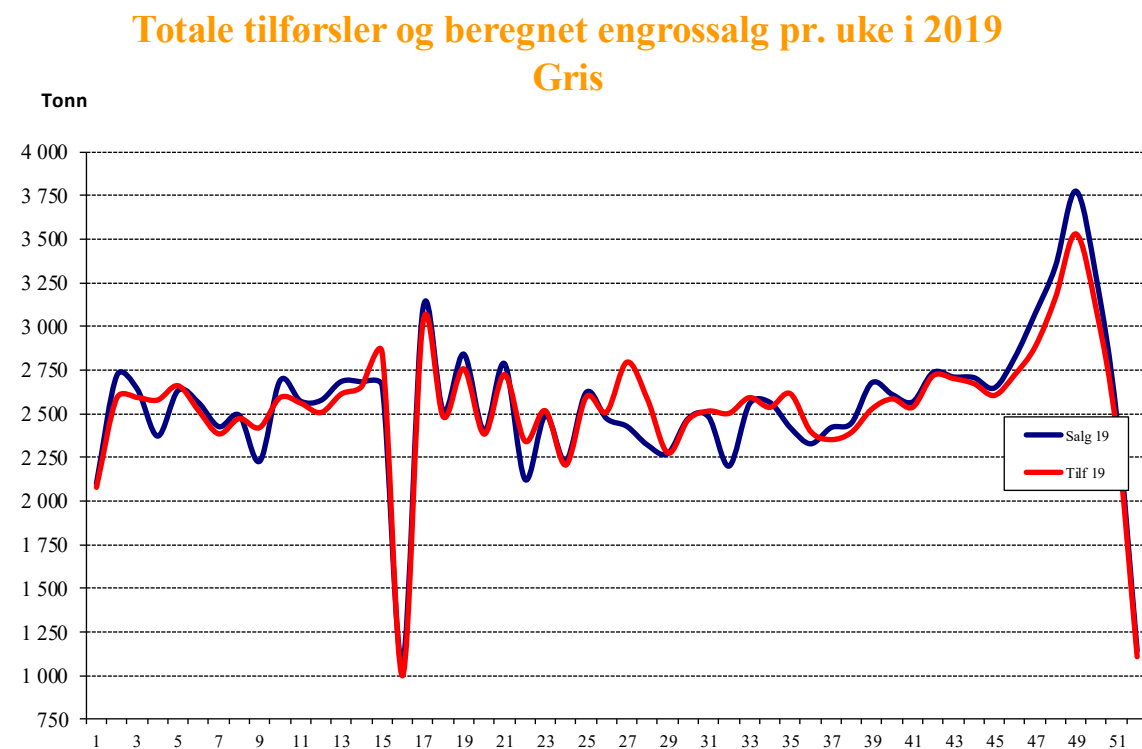
Tall fra 2019	Gris	Storfe	Sau/lam	Egg
Produksjonsverdi (førstehandsverdi)	3,5 mrd. kr	4,4 mrd. kr	1 mrd. kr	1,2 mrd. kr
Antall produsenter (mottaksplikten)	Ca. 1800	Ca. 12 000	Ca. 14 000	Ca. 600
Markedsregulators markedsandel (tilførsler)	66 %	73 %	68 %	72 %
Antall slakterier / eggpakkerier	17	27	24	18
Antall kunder som kjøper gjennom forsyningsplikten	74	70	103	12
Tid fra befruktning til vare i butikk	Ca. 9 måneder	Ca. 2–4 år	Ca. 10 måneder	Ca. 6 måneder



Gris

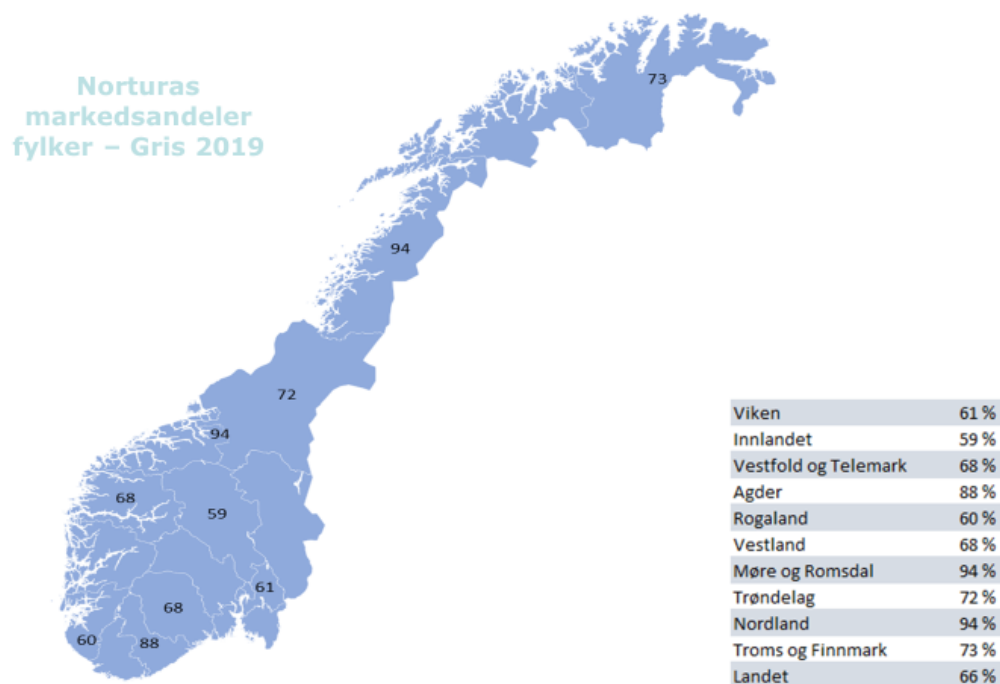
Den vanligste produksjonsformen er at noen produsenter har purker og produserer smågris, som deretter føres opp til slaktegris av andre produsenter. En stor del av produksjonen foregår også i kombinasjonsbesetninger (bønder som har purker, smågris og slaktegris). Slakting av svin er jevnt fordelt gjennom året med topper i mars, november og desember. Det er utfordringer knyttet til sesongmessig etterspørsel etter visse stykningsdeler, spesielt ribbe til jul. Generelt større etterspørsel etter siden av grisen (ribbe/bacon) og langt mindre etter f.eks. lår og nakke. Etterspørsel etter svinekjøtt under grillsesongen om sommeren varierer avhengig av været.

Figur 8 Tilbud og etterspørselsgraf for gris



Både tilbud og etterspørsel har relativt jevnt nivå gjennom året med unntak av førjulstider hvor det både slaktes og selges mye. I perioden før grillsesongen starter og i sommerferien pleier det å være noen uker med overskudd. Overskuddet fryses inn på reguleringslager og tas ut i perioder med underdekning, særlig mot jul. Dropp i tilførsel i ukene 16 og 51 skyldes påske- og juleferie.

Figur 9 Norturas markedsandeler – Gris 2019 for ulike fylker



Svin har målpris som prissystem, og bruk av pris er et viktig virkemiddel for markedsbalanseringen. Forsyningsplikten gjelder for helt slakt og skinke, kam, sideflesk og svinekjøtt med 23 prosent fett hvis dette er definert som reguleringslager.

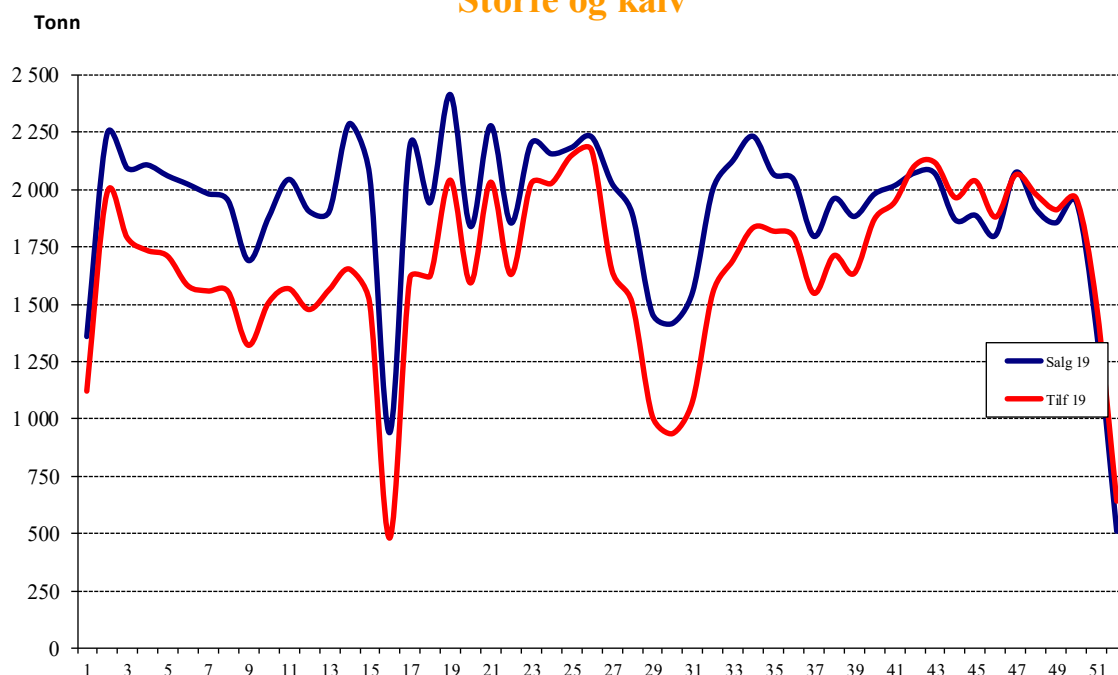
Storfe

Storfe kjøtt har en lang produksjonssyklus, fra inseminering til ferdig foredlet stykningsdel kan en regne minimum to og et halvt år. Mens tilbudet er størst om høsten, er etterspørselen størst under grillsesongen på sommeren. Pris brukes aktivt for å styre slaktingen mot perioder med størst etterspørsel. Storfeproduksjonen er tett knyttet opp mot melkeproduksjonen, og på grunn av nedgang i antall melkekyr, har produksjonen av storfe kjøtt ikke klart å øke i takt med innenlands forbruk.



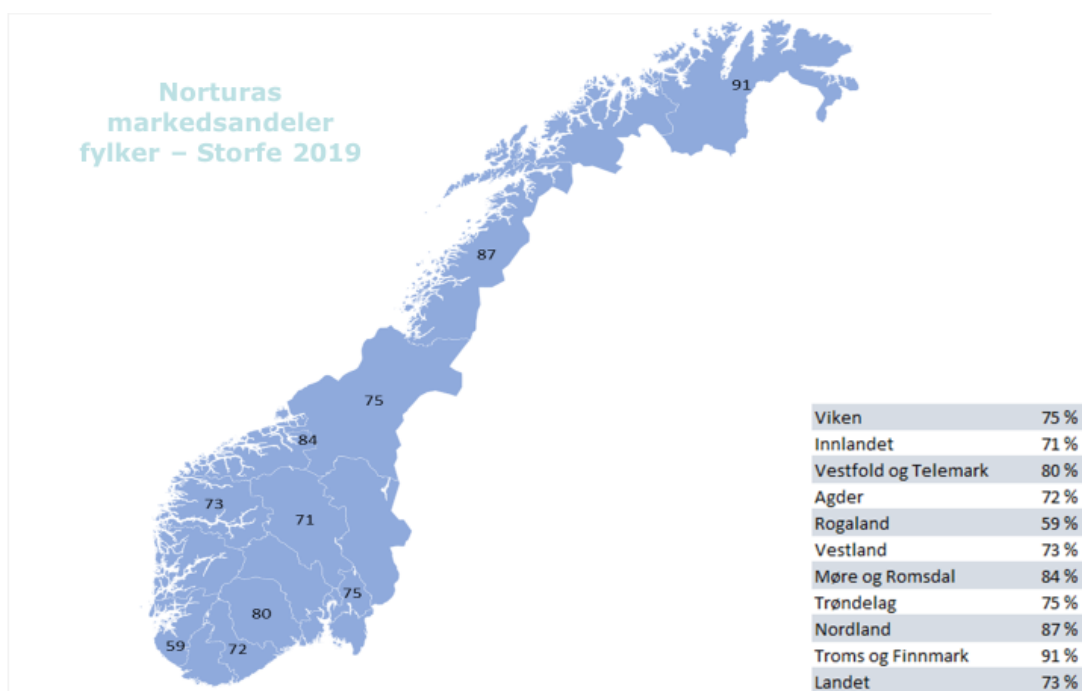
Figur 10 Tilbuds- og etterspørselsgraf for storfe

Totale tilførsler og beregnet engrossalg pr. uke i 2019 Storfe og kalv



Det er for lite storfekjøtt i store deler av året, og spesielt første halvår. Noen uker på høsten er det overskudd, som legges på reguleringslager. Når det er underdekning, dekkes behovet for helt slakt gjennom uttak av lager eller import. Dropp i tilførsel i ukene 16 og 51 skyldes påske- og juleferie.

Figur 11 Norturas markedsandeler – Storfe 2019 for ulike fylker

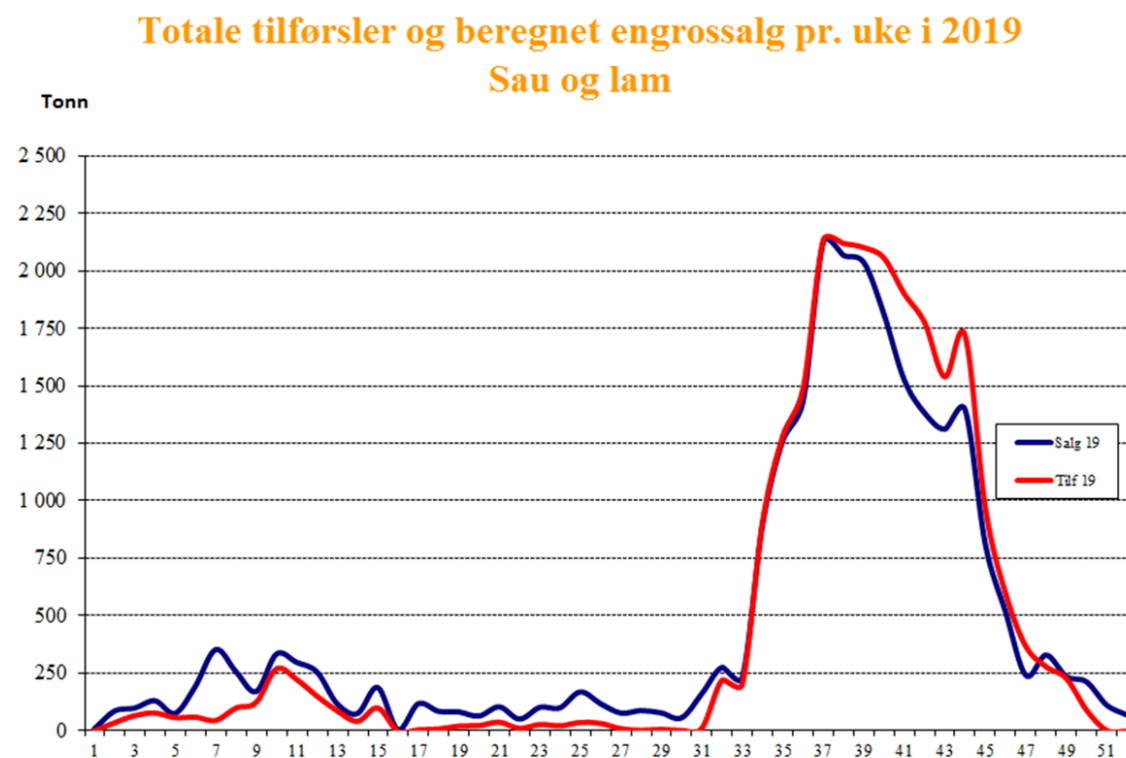


Storfeproduksjon er underlagt volummodellen, med planlagt gjennomsnittlig engrospris som prissystem. Forsyningsplikten gjelder for helt slakt av definert kvalitet, og for storfekjøtt med 14 prosent fett, når dette blir definert som reguleringsvare.

Sau og lam

For sau og lam er det stor variasjon i tilbud og forbruk gjennom året. De fleste slaktes i september og oktober, og 75 prosent av konsumet skjer fra september til desember. Fra februar og gjennom våren er etterspørselen normalt sett høyere enn tilførselen, som gir behov for fryselagring. Markedet for sau og lam er to ulike markeder, og generelt er etterspørselen større etter lam. Sauen blir først og fremst brukt i spekemat og pølser, mens etterspørselen etter lam konsentrerer seg om visse stykningsdeler samt kjøttdeig.

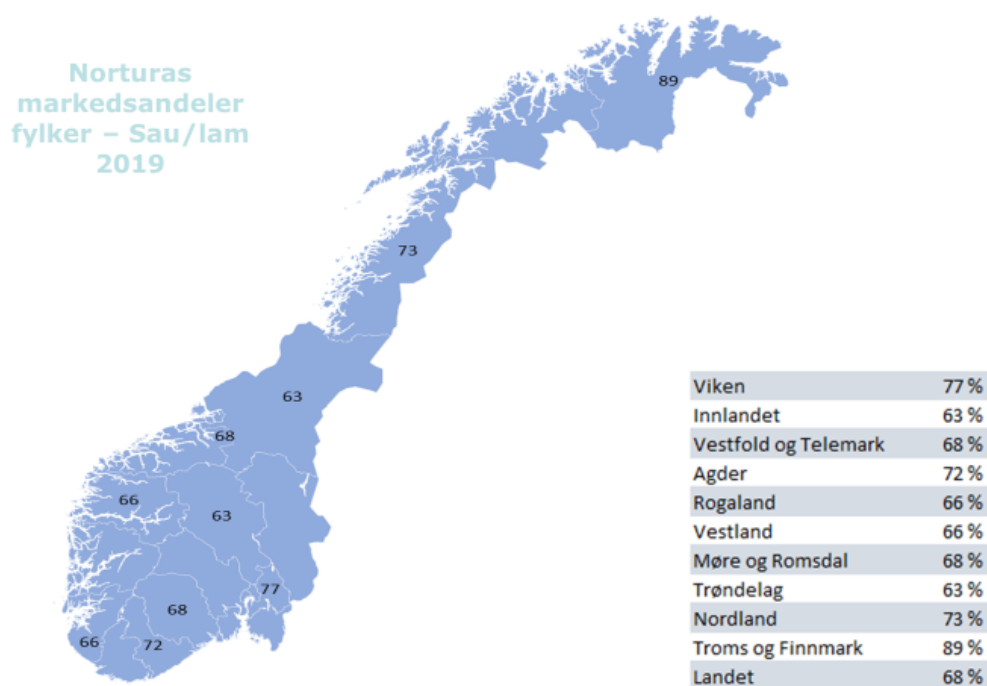
Figur 12 Tilbuds- og etterspørselsgraf gjennom året for sau og lam



Både produksjon og salg av sau og lam er meget sesongpreget, 80 prosent slaktes i løpet av ti uker om høsten. Det som ikke selges ferskt i denne perioden, legges på reguleringslager som brukes til å forsyne bransjen resten av året når tilførslene av fersk råvare er liten.



Figur 43 Norturas markedsandeler – Sau/lam i ulike fylker

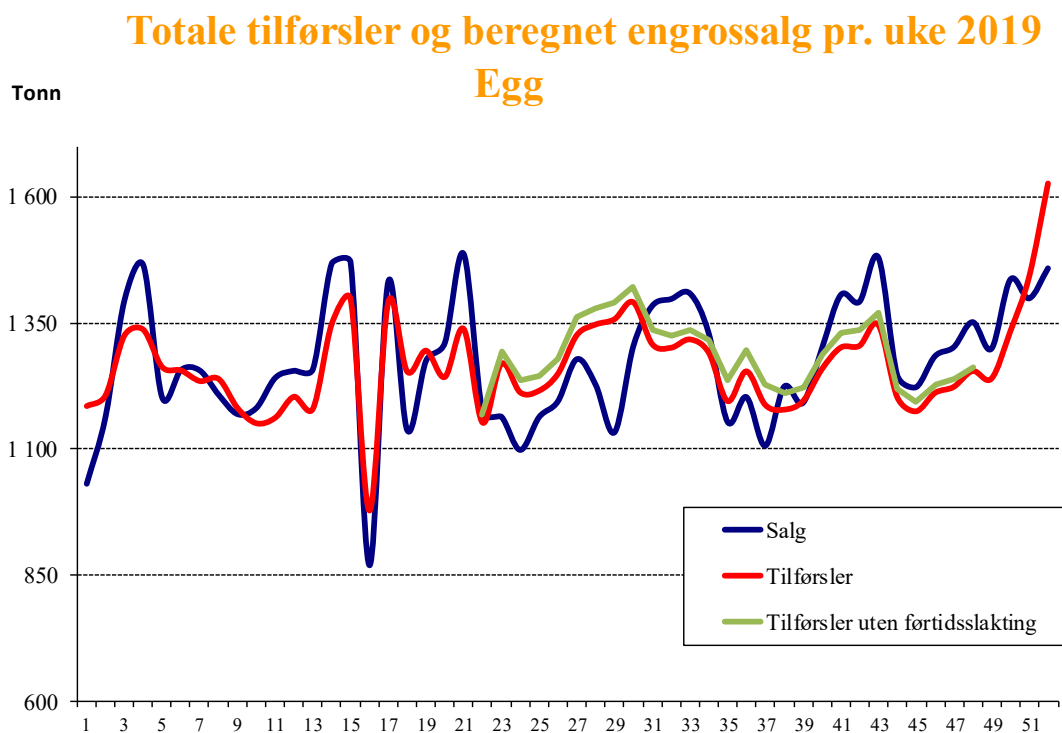


Sau-/lammeproduksjon er underlagt volummodellen med PGE (planlagt gjennomsnittlig engrospris) som prissystem. Forsyningsplikt gjelder for helt slakt, samt lammelår og bog med bein hvis dette er definert som reguleringsvare.

Egg

Til forskjell fra kjøttmarkedet, hvor både fersk og frossen vare kan oppfylle forbrukernes ønsker, må konsumegg være ferske. Eggproduksjonen er stabil gjennom året. En verpehøne legger egg fra ca. 20 ukers alder og er i produksjon ca. halvannet år. Hun produserer ca. ett egg om dagen. I henhold til EU-direktiv har ferske egg kun holdbarhet på 28 dager. Det er forbrukstopper ved jule- og påsketider og i mai, noe som gjør at markedsregulator bevisst styrer mot en liten overproduksjon. Overskuddseggene utenfor salgstopperne benyttes til produksjon av eggprodukter. Import av egg er lite hensiktsmessig da det er få salmonellafrie produsentland, og de som er det, har gjerne sammenfallende forbrukstopper med Norge.

Figur 54 Tilbuds- og etterspørselsgraf for egg



Figur 65 Norturas markedsandeler fylker – Egg 2019



Forsyningsplikten gjelder for konsumegg. Mottaksplikten gjelder for skallegg, gitt at det er overskudd i markedet og at markedsregulator har mulighet for avsetning av varen. Førtidsslakting av verpehøner er et sentralt reguleringstiltak for å balansere tilførsel og salg.



3. Utfordringer knyttet til markedsregulering

Revideringer av markedsreguleringsordningen

Markedsbalanseringen har vært en sentral del av norsk landbrukspolitikk siden den foreløpige loven i 1930, og omsetningsloven ble endelig vedtatt i 1936 i etterkant av kriseforliket i 1935. Systemet har virket i over 90 år, og har vært gjenstand for gjentatte politiske debatter, utredninger og tilpasninger underveis. Det er delvis på grunn av denne fleksibiliteten over tid at den er blitt opprettholdt. De største og viktigste av disse endringene de senere årene er resultat av Norges tilpasninger til WTO-avtalens ulike begrensninger. Dette medførte blant annet at man i 2002 avviklet og begrenset virkemidlene som markedsregulator hadde til rådighet, som for eksempel reguleringseksport. Før Norge forpliktet seg gjennom WTO var slik eksport en viktig ventil i den nasjonale markedsreguleringen. Hele ordningen ble til slutt avviklet i 2020 da reguleringseksporten av svin og melk ble fjernet etter forliket på WTOs ministerrådsmøte i Nairobi desember 2015. Det er også foretatt vesentlige nasjonale endringer, som da kylling ble tatt ut av markedsreguleringsordningen i 2007, hvorpå man gikk bort fra målpris og over til planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE) og en såkalt volummodell som likner på ordningen for storfe og småfe.

I tillegg har markedsordningen vært gjenstand for omfattende utredninger der etablerte ordninger har vært utfordret av både konkurrerende leverandører og av fagøkonomer. Dette har gjennomgående ført til mindre, gradvise tilpasninger fremfor radikale endringer, med justeringer og innskjerpinger av de praktiske ordningene og av kontrollen med dem. I stor grad har dette hatt fokus på å sikre at Nortura som markedsaktør ikke kan utøve konkurransevridende tiltak som følge av selskapets ansvar for og oppgaver i markedsreguleringen. Totalmarked er derfor administrativt og økonomisk atskilt som egen økonomisk enhet underlagt rapporteringsplikt til og kontroll fra Landbruksdirektoratet og, som nevnt, finansiering fra Omsetningsrådet.

Samlet sett kan vi si at dagens ordning gjennom disse endringene er trimmet ned til en smalere ordning med mer begrensede virkemidler. Ordningen fungerer likevel etter målsettingen, med mer presise og mer kostnadseffektive virkemidler med en høy grad av måloppnåelse. Samtidig er hensynet til konkurransen i leverandørmarkedet skjerpet betydelig.

Markedsordningen er til for råvareprodusentene, ikke for industrien. I denne sammenheng er det også viktig at forsyningsplikten fungerer godt slik at systemet sikrer at Nortura ikke får bedre kommersielle vilkår enn andre produsenter som følge av markedsordningen.

Gjennom forsyningsplikten sikrer markedsreguleringsordningen råvaretilgang til hele egg- og kjøttforedlingsindustrien i Norge, også de uten egne leverandører. Dette skaper mangfold og konkurranse i sektoren.

Markedsbalanseringsutvalget ledet av Hjelmeng

Den seneste omfattende utredningen av markedsordningene ble foretatt av et utvalg opprettet av landbruksminister Sylvi Listhaug i mars 2014. Utvalget leverte sin evaluering og sine forslag til endringer i juni 2015. Evalueringen ender i en delt innstilling med tre ulike forslag som ulike deler av utvalget stilte seg bak.

Ett av disse forslagene ble fremmet av tre av utvalgets medlemmer inklusive utvalgets leder, med delvis støtte fra et fjerde medlem fra leverandørindustrien, som foreslo å avvikle markedsreguleringsordningene i det store og hele. De øvrige ikke-samvirke eide leverandørindustriens representanter samlet seg om et forslag om å utvide markedsordningen til

også å omfatte leverandørindustrien og å flytte markedsregulatorrollen fra samvirkebedriftene til et organ med bred næringsrepresentasjon. Forslaget om en slik endret rollefordeling er i praksis avvist ved at en slik ordning vil være i strid med Konkurranseloven. Den vil formodentlig også være i strid med ordningens avgrensning mot bare å ivareta landbruket og ikke industrien.

Det tredje forslaget fra Hjelmeng-utvalget ble fremsatt av representantene fra faglagene i jordbruket og samvirkeorganisasjonene, som foreslo en videreføring av dagens ordninger med visse mindre justeringer/forbedringer/avgrensninger.

Samlet sett har ikke utredningen medført nevneverdige endringer i markedsordningene, noe som indikerer at ordningene samlet sett framstår som robuste både politisk og operasjonelt i møte med ulike forslag til endringer og/eller forbedringer.

Det er også verdt å merke seg at til tross for uenigheter om alternative løsninger til markedsreguleringsordningen, var et samlet utvalg enige om at dagens ordning bidrar til realisering av ordningens formål:

«Utvalget mener at markedsbalanseringen bidrar til å realisere formålet om uttak av målpris/PGE, økt prisstabilitet og sikker avsetning for primærprodusentene. Utvalget understreker at markedsbalanseringssystemet virker sammen med andre reguleringer som tollvernet, prisutjevningsordningen og kvoteordningen for melk.»

Selv om det ikke ble felles enighet om vesentlige endringer i markedsreguleringsordningen, førte den imidlertid til et økt fokus på potensielle kilder til konkurransevriddinger. I sin rapport pekte utvalget på at enkelte virkemidler «kan ha sideeffekter i form av konkurransevridding». Utvalget forsøkte ikke å dokumentere slike virkninger, men vurderte kun om det anså at det var en risiko for konkurransevridding.

Utvalget pekte på følgende potensielle kilder til konkurransevriddinger:

- Ulik tilgang til informasjon
- Over- og underkompensasjon i forbindelse med reguleringstiltak
- Hvilke varer det skal reguleres på (kvaliteter og foredlingsgrad) og prisgrunnlaget for dette
- Tilgang til og kontroll over råvarer
- Regulator påføres ulemper som følge av redusert fleksibilitet med hensyn til anleggsstruktur og prissetting

Dette ledet videre til at Landbruks- og matdepartementet fremmet forslag om at Omsetningsrådet skulle vurdere «endringer i regelverket som forenkler ordningen og reduserer risikoen for konkurransevriddinger i melke- [og] kjøttsektoren». Stortinget var i Innst. 251 S. (2016-2017) enig i at Omsetningsrådet gjennomgår sitt regelverk og understreket i den forbindelse at «samvirkets tildelte markedsregulatorrolle ikke må være konkurransevriddende for noen».

Omsetningsrådet fordelte denne gjennomgangen på flere arbeidsgrupper, og i rapport fra Arbeidsgruppe kjøtt ble det uttalt «at det ikke foreligger en omforent oppfatning av hva som er konkurransesituasjonen og hvordan virkemidlene påvirker konkurransen og risikofordelingen i bransjen» (Daling mfl., 2019).

Mulige konsekvenser ved å avvike markedsreguleringsordningen

En avvikling av markedsreguleringsansvaret ville innebære at partene i hovedavtalen gjennom årlige landbruksavtaler ikke lenger vil ha mulighet til å styre prissettingen i markedet mot målpriser og produksjonsvolummål, da ingen lenger vil ha hjemmel til å gripe inn overfor produsenter for å



regulere produksjonen og koordinere priser i markedet. Koordinering av priser kan da bare skje innenfor rammen av en bedrift, og i samarbeidet mellom samvirker og bønder i henhold til primærprodusent-unntaket fra Konkurranseloven. I praksis betyr det at det vil være fri konkurranse i det innenlandske markedet – bak et tollvern.

Ulike relative konkurransefortrinn rundt omkring i landet vil da medføre at de mest konkurransedyktige vil ta større markedsandeler, mens andre vil miste markedsandeler og eventuelt avvikle. Omfordeling av statsstøtte for å balansere ut dette ville i teorien fortsatt være mulig, da det er et ansvar som utøves av staten.

Dette vil forsterke konsentrasjonen av matproduksjon i de mest attraktive områdene og presse ut mindre attraktive områder fra deltakelse. Det vil formodentlig også øke presset mot mer intensiv landbruksproduksjon i de mest attraktive områdene med mindre grad av nasjonal arbeidsdeling mellom regionene.

Økt konkurranse vil legge press på alle innsatsfaktorene i produksjonen og redusere handlingsrommet for å nå andre politiske målsettinger, men staten kan fortsatt bruke andre virkemidler for å ivareta disse – så som skjerpede lovreguleringer, skjerpet tilsyn, mer målrettet økonomisk støtte, osv.

Et bortfall av omsetningsrådets – og dermed bøndenes – rett til å drive med markedsregulering vil først og fremst ramme kjøttprodusentene gjennom lavere og mer variable priser. I prinsippet kan staten også kompensere for prisfall gjennom økt økonomisk støtte, men i praksis vil konkurransen kjøttprodusentene imellom føre til at prisene faller tilsvarende størrelsen på den økte støtten. Over tid vil økt generell økonomisk støtte under fri konkurranse med andre ord ikke endre produsentenes samlede økonomiske resultater. Selektiv støtte vil derimot påvirke hvem som overlever i konkurransen, og kan for eksempel bestå i redusert støtte til de produsentene som har naturgitte og geografiske fordeler, og økt støtte til dem som har mindre favorable vilkår. Dermed vil selektiv støtte også påvirke fordelingen av det økonomiske resultatet mellom bønder med ulik konkurransekraft.

Avviklingen av markedsreguleringsordningen vil også innebære at staten ikke lenger forhandler på vegne av forbrukerne for derigjennom å påvirke pristaket. Men staten kan fortsatt påvirke pristaket gjennom endringer i importvernet. Importvernet kan dermed også potensielt sikre forbrukerne mot overprising som følge av markedsrett i Norge, forutsatt at de som utøver slik makt, ikke også har kontroll over importkanalene inn til de norske butikkhyllene.

Adgangen til å utjevne sesonger som følge av at tilbuds- og etterspørselskurvene varierer asynkront gjennom året, vil ikke lenger kunne gjøres kollektivt for hele egg- og kjøttbransjen. Ansvar for å drive slik sesongutjevning gjennom innfrysing og lignende vil da overføres til den enkelte bedriften og deres leverandører. I prinsippet vil det føre til relativt sett lavere priser i sesonger med stort tilbud og relativt sett høyere priser (med lavere kvalitet som følge av innfrysing o.l.) i sesonger med lite tilbud av slakt. Det er ikke åpenbart at en frikonkurranseløsning vil løse denne type utfordring mer effektivt til fordel for forbrukerne enn en samarbeidsordning slik vi har det i dag.

Samlet sett er det kjøtt- og eggprodusentene kollektivt som vil tape mest dersom adgangen til å regulere markedet bortfaller. Dermed vil staten antakelig i større grad måtte bruke direkte reguleringer, budsjettstøtte og offentlige administrative ressurser for å fremme andre politiske målsettinger enn pris. Dagligvarekjedene vil få lavere innkjøpskostnader med noe større sesongvariasjoner, og forbrukernes gevinst avhenger av konkurransen dagligvarekjedene imellom – som avgjør om noe av deres gevinst går over til forbrukerne. Staten vil få økte regulatoriske kostnader på sin hånd, mens bøndene vil få redusert sine kollektive reguleringskostnader dersom de

nye reguleringene blir billigere enn de nåværende. Samlet sett er det for eksempel ikke åpenbart at et system basert på offentlige anbudskonkurranser vil ha lavere operasjonelle kostnader enn dagens system. Offentlige anbudsprosesser tar tid, har mange juridiske restriksjoner og har ofte også konfliktkostnader i form av klagesaker og rettssaker knyttet til rigide gjennomføringskrav. Insentivene til å holde reguleringskostnadene er neppe heller like sterke om det er staten og et lite antall private selskaper som skal levere tilbud på tjenestene, mens kostnadene eventuelt fortsatt må dekkes av bøndene.

Konsekvenser ved avvikling av mottaksplikten

Ved avvikling av mottaksplikten vil den enkelte produsent ikke ha noen garanti for å kunne levere dyra til slakteri. Dersom det er et fungerende marked, vil man imidlertid alltid få levert til markedspris (spotpris for umiddelbar leveranse). Mottaksplikten vi har i dag, innebærer at alle kan levere til samme pris – justert for ulik kvalitet som fastsettes i et regulert og transparent kvalitetssorteringssystem. Det er denne retten til å levere og retten til lik pris for samme leveranse som vil falle bort når mottaksplikten avvikles. Dersom det ikke etableres et fungerende marked for leveranse av volumer som ikke er kontraktsfestet, må alle produsenter begrense sin produksjon til det som er avtalt av fremtidige leveranser i kontrakter med kjøpere.

Biologiske produksjoner som har en viss varighet fra oppstart til slakting og salg, vil vanligvis måtte sikre seg avsetningskontrakter for produksjonen før oppstart. Det er nødvendig for å håndtere risikoen for uforutsette prisfall fram til tidspunktet for slakting og salg, og risikoen for å bli utsatt for utpressing fra kjøper på slaktetidspunktet dersom det er få kjøpere i markedet. Kontrakter som sikrer prisen i fremtidige leveranser, vil normalt også være nødvendig for å oppnå kreditt på konkurransedyktige vilkår for å finansiere innsatsfaktorer og produksjon. I praksis vil derfor avvikling av mottaksplikten raskt føre til et kontraktmarked mellom slakteri og kjøttprodusenter. I det norske markedet der mer enn 85 prosent av det totale matmarkedet er kontrollert av bare tre store engroskjeder (Coop, Reitan og Asko/Norgesgruppen), vil dette kunne føre til at det alt vesentlige av markedet i praksis vil bli delt i vertikale og horisontale leveransekjeder fra bonde til butikk.

Mottaksplikten Nortura har i dag, gjør at den enkelte produsent ikke trenger å forhandle og inngå leveringskontrakt for fremtidig leveranse for å være sikret en rettferdig pris. Uten mottaksplikt må den enkelte produsent selv inngå kontakt, og bærer derfor også individuell kontraktsrisiko inklusive motpartsrisiko (risiko for at kjøper går konkurs, ikke oppfyller kontrakten, osv.)

Mottaksplikten omfatter også plikt til å sikre overholdelse av 8-timerstransport-regelen. En avvikling av mottaksplikten vil innebære at Nortura ikke lenger vil ha ansvaret for å sikre 8-timersregelen. Ansvaret vil dermed gå tilbake til staten, som da må finne andre måter å sikre håndhevingen av regelen på. Det kan eventuelt ende med at primærproduksjoner med lenger reisevei enn 8 timer til slakteri må omstille driften til annen produksjon. Alternativt må staten subsidiere slakterier som må være der for å opprettholde 8-timersregelen.

Forslaget fra mindretallet i Hjelmeng-utvalget på dette punktet var å etablere lokal mottaksplikt i områder uten et markedsmessig grunnlag for å drive mottaksanlegg (som i Nord-Norge). De foreslår at staten setter mottaksplikten ut på anbud der alle kostnader i utgangspunktet dekkes direkte av den som får kontrakten, mens staten bidrar med et tilskudd for å dekke opp underskuddet. I prinsippet kan lokal mottaksplikt organiseres på den måten for å ivareta landbruk i en slik marginal region. Om det i praksis vil være mange nok tilbydere med mottaksanlegg innenfor 8-timersregelen i et slikt område til at det vil bli et fungerende marked, er kanskje mer tvilsomt?



Mottaksplikten bidrar i praksis til å opprettholde den politiske målsettingen om selvforsyning og jordbruk i hele Norge. Bortfall av mottaksplikten ville trolig gjøre det svært vanskelig med volumproduksjon utenfor sentrale strøk.

Konsekvenser ved avvikling av forsyningsplikten

Ved avvikling av forsyningsplikten vil Nortura ikke lenger ha plikt til å forsyne kjøttforedlingsbedrifter som ikke selv driver med slakting eller som slakter mindre enn de foredler selv. I dag får alle disse kjøpe en andel av Norturas samlede slaktevolum på like vilkår for lik kvalitet. Det likebehandlingsprinsippet som gjelder for bøndene, gjelder tilsvarende for kjøpere av Norturas råvarer i det regulerte engrosmarkedet som leveringsplikten relaterer seg til. Dette gjør at vi i Norge har et stort antall kjøttforedlingsbedrifter av ulik størrelse som leverer et bredt spekter av produkter til de norske forbrukerne. Det betyr også at det på like innkjøpsvilkår for kjøttråvare er betydelig konkurranse innen kjøttforedling i Norge.

En avvikling av leveringsplikten vil medføre at kjøttforedlingsbedriftene ikke lenger har rett til å kjøpe kjøttråvare til lik pris for lik kvalitet. De største kjøperne vil dermed i praksis oppnå bedre kjøpsbetingelser enn de små, og dette vil raskt drive små bedrifter ut av markedet eller inn i sammenslutninger som typisk ender i integrasjonsprosesser gjennom oppkjøp og fusjoner drevet av de mest dominante aktørene. I Norge vil det være de tre dagligvare-/engrosselskapene og deres underliggende hovedleverandør-aktører som vil være de viktigste strategene i en slik restruktureringsprosess, som kan ende med at vi får få eller ingen uavhengige kjøttforedlingsbedrifter igjen.

Konsekvenser ved avvikling av informasjonsplikten

Informasjonsplikten er knyttet til ansvaret for markedsbalanseringen, til mottaksplikten og til forsyningsplikten. Den forplikter Nortura til å sette sine priser i de regulerte markedene i full åpenhet og på kontinuerlig basis.

Dersom ordningen avvikles, vil ingen ha informasjonsplikt, og priser blir å anse som forretningshemmeligheter bare Konkurransetilsynet har hjemmel til å kreve innsikt i. Alle kan imidlertid publisere sine priser frivillig. Dersom det ikke finnes et organisert marked som balanserer markedet, vil markedet i praksis bli et marked med bilaterale kontrakter for fysiske leveranser. I et slikt marked vil kjøper normalt foretrekke å forhandle kontrakter individuelt uten å publisere inngåtte kontraktspriser. Som et medlemseiet samvirke vil Nortura måtte publisere sine priser internt i henhold til interne likebehandlingsprinsipper, noe som vil kunne utnyttes av konkurrenter.

Fravær av publiserte markedspriser vil ramme dem som i minst grad har adgang til markedsinformasjon. Dette vil være primærprodusenter (som kan få slik info fra Nortura om de er medlemmer), og de mindre foredlingsbedriftene som selv må bruke større ressurser for å skaffe seg slik informasjon fra ulike leverandører.

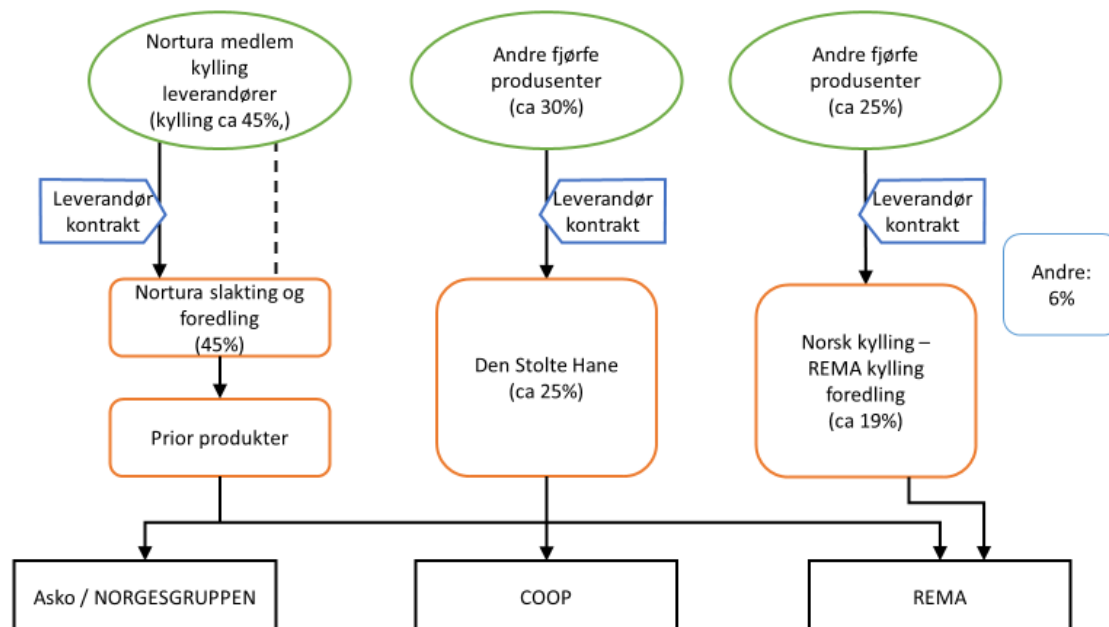
Kylling – et eksempel på marked uten markedsregulering

Kylling er ikke del av markedsreguleringssystemet, og er derfor et eksempel på en modell som svarer til det mindretallet i Hjelmenng-utvalget foreslår for hele jordbrukssektoren.

Verdikjeden for kylling i Norge er i dag preget av tilnærmet full vertikal og horisontal integrasjon i tre vertikale leveransekjeder styrt av hver av de tre store dagligvarekjedene. Det eksisterer ikke noe fritt marked for omsetning av kylling, verken for umiddelbare leveranser eller for fremtidige leveranser. Alle produsenter må ha leveringskontrakt med foredlingsbedrift som igjen enten må ha leveringskontrakt med en av dagligvareselskapene, eller det er direkte eid av dagligvarekjeden, som i Reitan Gruppen. Kyllingproduksjon er konsentrert i de tre store jordbruksområdene Trøndelag,

Rogaland og Sør-Øst-Norge, og produksjon utenfor disse områdene er helt marginal som lokal nisjeproduksjon med egenforedling og -distribusjon.

Figur 16 Verdikjeden for kylling

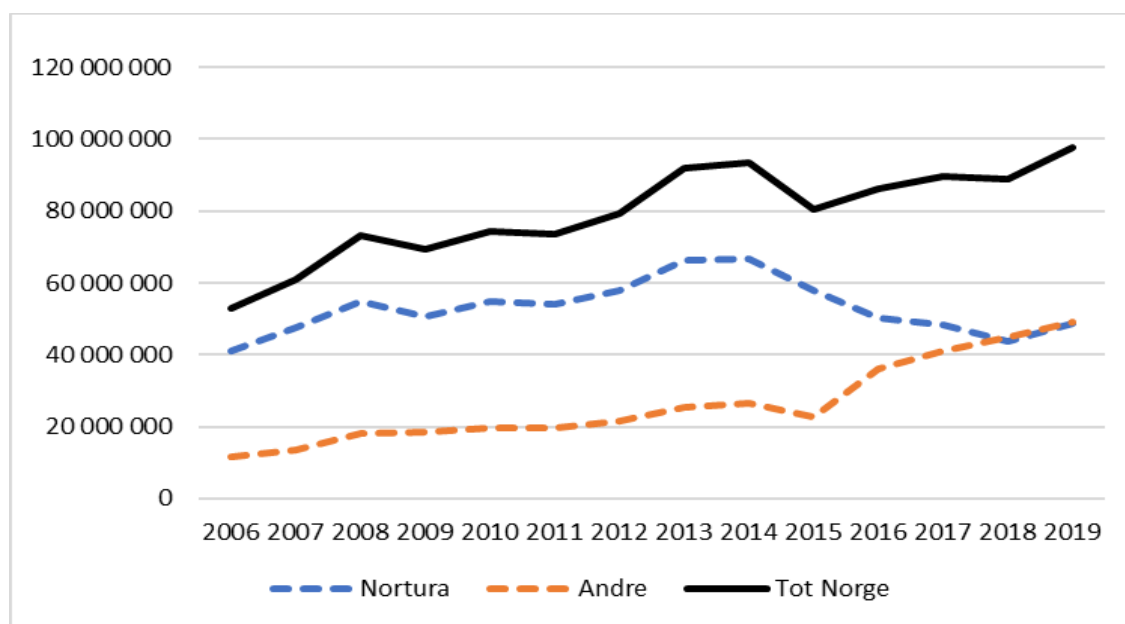


Utviklingen mot vertikal integrasjon startet allerede før avviklingen av markedsreguleringene i 2007. Sammen med betydelige hevinger av produksjonstaket for kylling har ordningen medført en situasjon preget av full integrasjon med individuelle leveringskontrakter for produsentene, betydelig omfordeling av produksjonsvolumer bort fra Nortura som er blitt hovedleverandør til en av de tre kjedene, til de leverandørene som er blitt hovedleverandører til hver av de to andre kjedene. Nortura har således mistet betydelige markedsandeler i kyllingmarkedet (fra 70 til 50 prosent), og et antall av Norturas kyllingprodusenter har avviklet produksjonen.

Det forhandles ikke lenger om priser for kylling i jordbruksoppgjøret, da partene ikke lenger har virkemidler for å nå målsettinger som måtte bli avtalt. Produsenter som ikke får leveringskontrakt, må avvikle produksjon og eventuelt legge om til annen produksjon for egen regning og risiko. I og med at det er Nortura-medlemmer som til nå har vært mest utsatt for dette, især i Trøndelag, har taps- og risikoproblemet for den enkelte til nå i det vesentlige vært ivaretatt gjennom kollektive ordninger i samvirkeselskapet der produsenter har fått økonomisk kompensasjon for å avvikle kyllingproduksjon.



Figur 17 Kyllingproduksjon og Nortura og andre aktørers volum 2006–2019

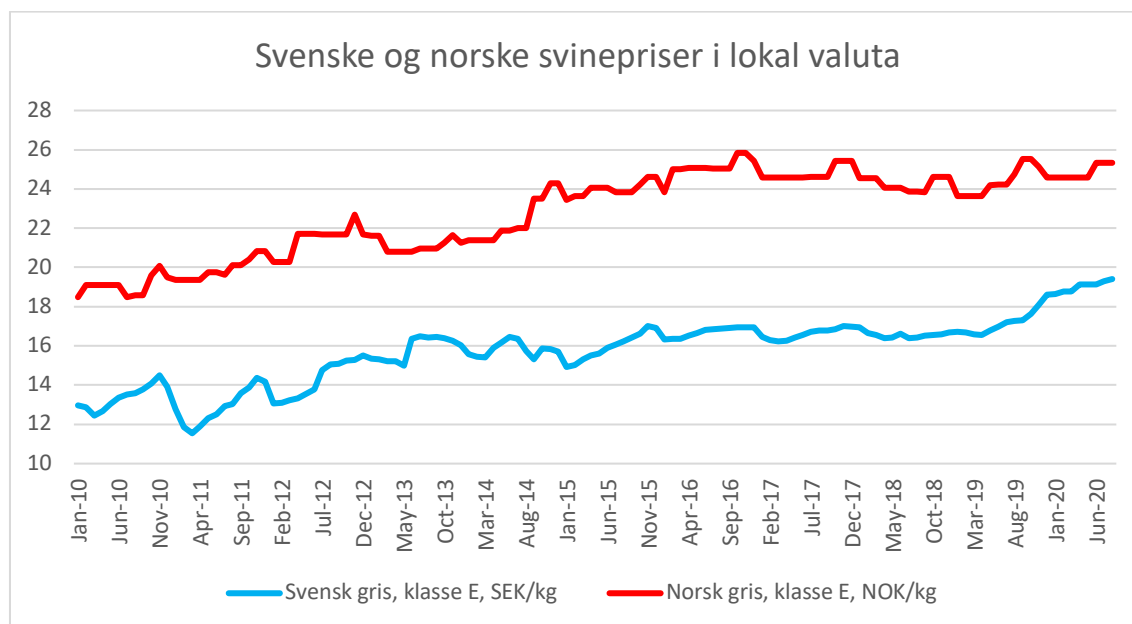


I og med at markedet for kylling har vært i vekst i hele denne perioden, synes det åpenbart at disse avviklingskostnadene er private så vel som samfunnsøkonomiske merkostnader som følger direkte av det nye markedsregimet. Tilsvarende er utbygging av ny kapasitet for kyllingproduksjon et annet sted en samfunnsøkonomisk merkostnad.

Prissammenligning med Sverige

Sverige er et annet eksempel på en markedssituasjon for landbruksvarer uten markedsregulering. De norske avregningsprisene til bonden ligger generelt høyere på landbruksvarer i forhold til de svenske.

Figur 18 Gris – prissammenligning mellom Norge og Sverige (Landbruksdirektoratet, 2020)⁵

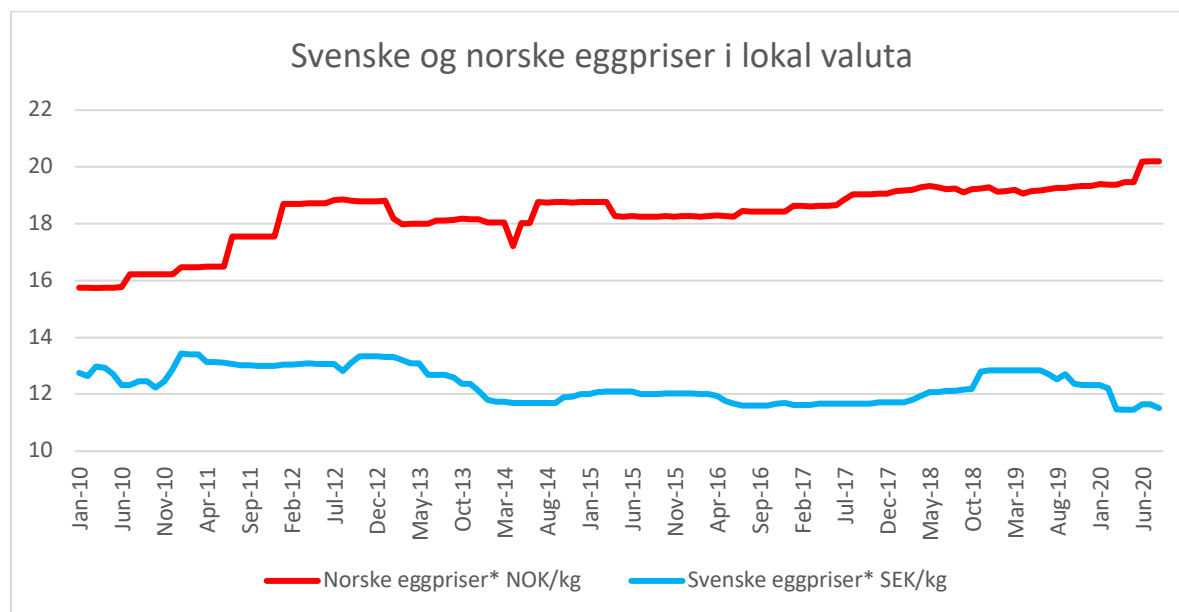


⁵ Norske priser: Norturas avregningspriser korrigert for omsetningsavgift (dvs. tillagt produsentprisen). Utvalgt vare er svin klasse E, 73,1–75,0 kg.

For gris ligger norsk pris ca. 25 prosent høyere enn svensk gris. Omregnet til norske kroner ligger svenske priser på ca. kr 20 per kg mens norsk pris er ca. kr 25 per kg. Den svenske prisøkningen fra sommeren 2019 skyldes at de nordiske EU-medlemmene har unngått afrikansk svinepest i motsetning til andre europeiske land. Derfor har etterspørselen etter svensk gris økt på det internasjonale markedet.

Til tross for overskuddsproduksjon av svin i Norge fra ca. 2016 til 2019, har man klart å holde relativt stabile priser.

Figur 19 Egg – prissammenligning mellom Norge og Sverige (Landbruksdirektoratet, 2020)⁶



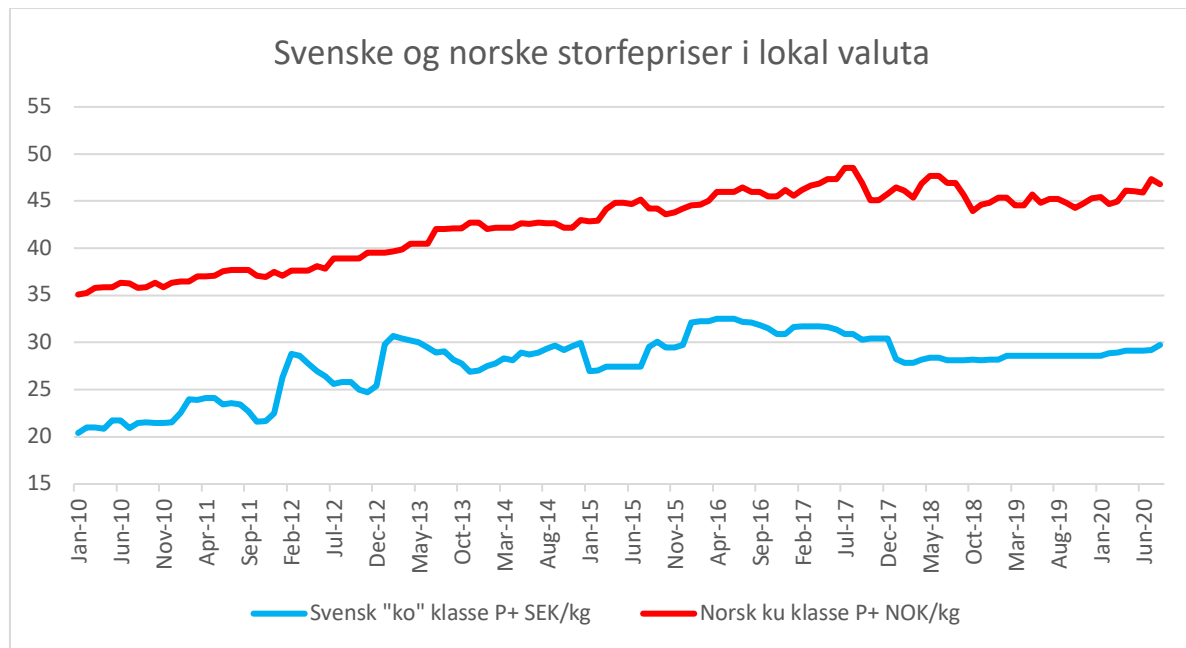
For egg ser man en jevn og stabil prisoppgang i Norge, men den svenske prisen har svekket seg i løpet av de siste ti årene. Omregnet til norske kroner ligger svensk pris på ca. kr 12 per kg mens norsk pris er ca. kr 20 per kg. Med det er prisen ca. 67 prosent høyere i Norge.

Svenske priser: Jordbruksverket. Slaktgris, enligt EU:s klassificeringsskala klass E (ett köttinnehåll av mer än 55 % men mindre än 60 %). Priser inrapporterade veckovis till Jordbruksverket enligt EU-förordning som sedan viktats till månadspriser.

⁶ Norske priser er fra markedsregulator Nortura SA. Til og med 2011 har prisen vært på egg fra høns i tradisjonelle bur. Fra 2012 er eggprisen et vektet gjennomsnitt av egg fra høns i miljøinnredede bur og frittgående høns. Svenske priser er fra Jordbruksverket og er et gjennomsnitt av eggprisene for burhøns og frittgående høns. Klasse A.



Figur 20 Storfe - prissammenligning mellom Norge og Sverige (Landbruksdirektoratet, 2020)⁷



Mens både svenske og norske priser har steget siste ti år, ser vi at den norske priskurven har hatt en mer jevn og stabil stigning. Omregnet til norske kroner ligger svensk pris på ca. kr 31 per kg mens norsk pris er ca. kr 47 per kg. Med det er prisen ca. 52 prosent høyere i Norge.

Intervju med Sveriges Nötköttsproducenter

Sveriges Nötköttsproducenter er en interesseorganisasjon for storfeprodusenter. Målet er å forbedre lønnsomheten i produksjonen, fremme bøndenes interesser, drive forskning og utvikling, og tilrettelegge for kontakt mellom medlemmene over hele landet.

AgriAnalyse gjennomførte et telefonintervju med leder i den svenske organisasjonen, Jan Forssell, der han uttalte følgende:

- I Sverige får bøndene ulike avregningspriser, både mellom regioner og produsenter i samme region.
- Avregningsprisen til bonden avhenger av forhandlinger mellom hver enkelt bonde og slakteri, noen ganger går flere bønder sammen.
- Jo mer attraktiv en bonde er (antall dyr, avstand til slakter), desto høyere leveransetillegg får han
- De som driver smått og avsidesliggende, får dermed lavere betaling.
- Det er 2 aktører som kontrollerer 70–80 prosent av slaktemarkedet, og de er aktive i 75 prosent av Sverige.
- Det er ca. 10 slakterier som er middels store til store, i tillegg er det ca. 100 mindre slakterier og gårdsslakterier.

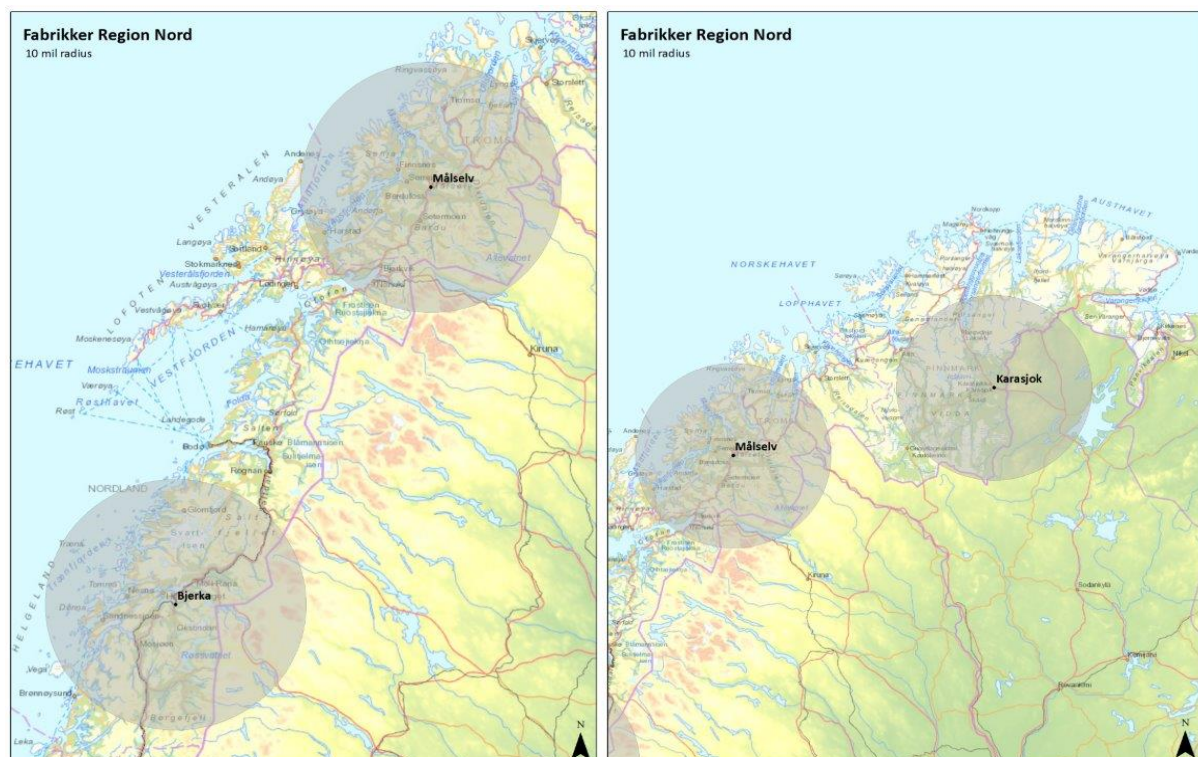
⁷ Norske priser: Nortura sine avregningspriser korrigert for omsetningsavgift (dvs. tillagt produsentprisen). Svenske priser: Jordbruksverket, Klasse P+, vekt 270 kg, inkl. leveransetillegg.

- Ettersom slakteriene ikke har noen forsyningsplikt, har det i takt med et stadig mer konsentrert slakterimarked blitt vanskeligere for individuelle kjøttforedlere uten eget slakteri å skaffe svenske råvarer til bearbeiding de siste årene.

Nord-Norge

I Nord-Norge er det en utfordrende struktur for landbruket. Totalt er det fire slakterier i Nord-Norge: Nortura Bjerka, Horns Slakteri, Nortura Målselv og Nortura Karasjok. Til sammenligning er det 26 slakterier i Sør-Norge (Animalia, 2020). Mellom det sørligste slakteriet i Bjerka og det nordligste i Karasjok er det ca. 1100 km kjøredistanse. Nortura Bjerka ligger igjen ca. 400 km nord for nærmeste slakteri i sør, Nortura Malvik.

Figur 7 100 kilometers radius på slakteriene i Nord-Norge



Samtidig er volumene begrenset. Selv om de fire slakteriene i Nord-Norge dekker nordlige halvdel av landet (Bjerka ligger ca. midt i Norge), slaktes det kun ca. 7 600 tonn storfe, 6 600 tonn gris og 3000 tonn sau (Animalia, 2020). Inkluderer man volumene på Horns Slakteri, tilsvarer Nord-Norge hhv. ca. 10 prosent, 6 prosent og 15 prosent av Norges totale slaktevolum.

Tabell 2 Totalt slakte- og skjærevolum i tonn på Norturas tre anlegg i Nord-Norge (Bjerka, Målselv og Karasjok)

	Gris	Storfe	Sau/lam	Rein
Slakting	6 600	7 593	3 008	185
Skjæring	2 099	5 413	1 937	0
Differanse slakting - skjæring	4 501	2 180	1 071	185

Prognosene for fremtiden er negative. Mens det i 2019 ble rapportert om 79 000 søyer i Nordland,



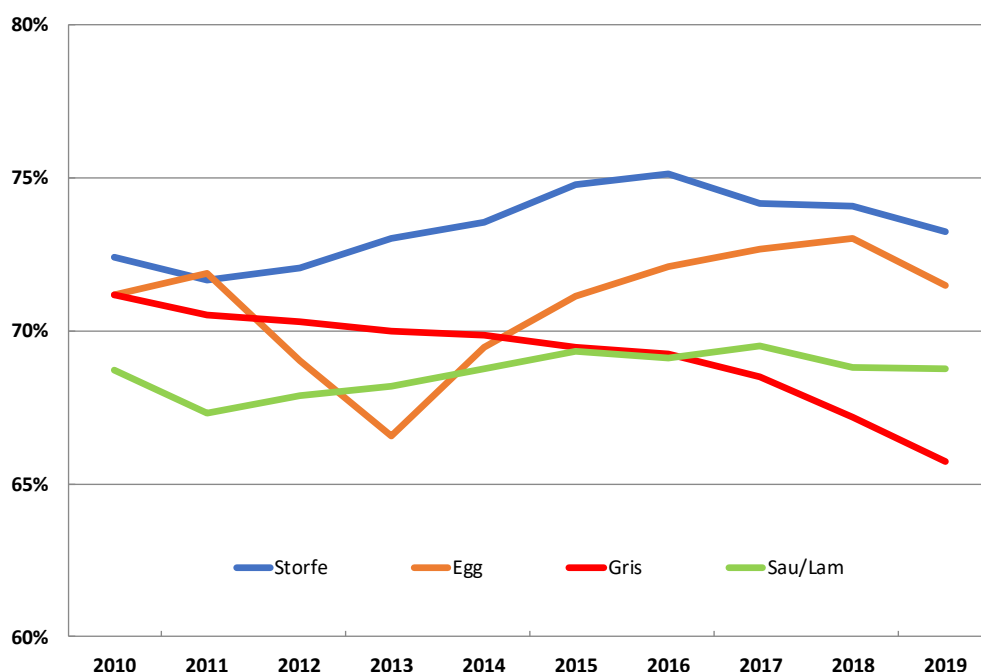
og 54 000 i Troms og Finnmark, ligger prognosene i 2025 på 62 000 i Nordland og 30 000 i Troms og Finnmark, noe som tilsvarer en forventet nedgang på hhv. 22 prosent og 44 prosent. Sammen med Møre og Romsdal (29 prosent forventet nedgang) er den forventede nedgangen i sauehold i Nord-Norge landets høyeste.

For å sørge for jevn inntjening og langsiktig tilstedeværelse i Nord-Norge, og med det ivaretagelse av landbruk i hele landet, er det behov for en formalisert løsning som kan styrke landbruket i nord og sikre økonomien til slakteriene som er en forutsetning for dyrehold i Nord-Norge. Norturas slakterivirksomhet i Nord-Norge går i dag med underskudd under gjeldende betingelser.

Svekkede markedsandeler

For å utøve rollen som markedsregulator, er det avgjørende for Nortura å ha en høy markedsandel.

Figur 8 Norturas markedsandeler over tid



Siden 2010 har det vært tilfredsstillende utvikling på markedsandelene for storfe, småfe og egg. Markedsandelen for gris har imidlertid svekket seg fra ca. 71 prosent til 66 prosent, særlig gjelder dette i Rogaland og på Østlandet. Nedgangen i markedsandel for gris skyldes ikke minst at Norturas produsenter har tatt særlig stort ansvar for å senke produksjonen da det var overskudd. I fremtiden bør for eksempel utkjøpskvoter kunne fordeles proporsjonalt på alle aktører.

4. Konklusjoner

- Markedsordningen har vist seg fleksibel, robust og tilpasningsdyktig over tid.
 - Ordningen bidrar til prisstabilitet og forutsigbarhet for primærprodusentene, men har begrenset effekt på langsiktig prisutvikling ettersom produsentene har fri etableringsrett og frihet til å øke egen produksjon. På lengre sikt er prisene på regulerte varer i det vesentlige avhengig av kostnadsutviklingen og konkurransen i markedet bak importvernet
 - Ordningen sikrer primærprodusentenes rett til å levere uten at det foreligger individuell kontrakt
 - Ordningen sikrer at kostnadene ved markedsbalanse fordeles kollektivt og at tiltak for å etablere markedsbalanse gjøres mest mulig effektivt til laveste kostnad
 - Ordningene for de ulike dyreslagene og for egg er spesifikt tilpasset de biologiske og produksjonsmessige vilkårene som gir grunnlag for presise og fleksible virkemidler.
 - Forsyningsplikten følger av mottaksplikten, men er også en ordning for å sikre likeverdige konkurransebetingelser i slakteri- og foredlingsleddet. Forsyningsplikten og informasjonsplikten er svært viktig for å opprettholde et stort antall foredlingsbedrifter i Norge og begrense vertikal integrasjon. Legitimiteten til markedsordningen er i stor grad knyttet til ordningens effektivitet og tilliten til at den sikrer nøytral konkurranse for industri og dagligvare
- Totalmarked har det daglige operative ansvaret og får dekket sine kostnader ved markedsregulerings tiltakene gjennom omsetningsavgiften.
 - Totalmarkeds operative ansvar for reguleringene er separert fra Norturas forretningsmessige drift for å sikre at roller ikke blandes
 - Nortura som industri får dekket sine kostnader i forbindelse med markedsreguleringen, men det er utfordringer i nord med små volumer og store avstander
- Markedsreguleringsordningen innen kjøtt og egg kan innebære kontroverser, men er i det store og hele velfungerende.
 - Det er p.t. ingen vesentlige konflikter rundt ordningen
 - Det er ingen realistiske alternativer til dagens organisering uten at staten overtar ansvaret
 - En stor aktør i et marked som Nortura, vil lett få en del kritikk fra andre aktører
- Formålet med ordningen oppnås, sammenlignet med andre land er det:
 - Bedre og mer stabil økonomi for bonden
 - Høy diversitet på foredlingsbedrifter i forhold til markedsstørrelse
 - Stabile leveranser og priser til forbrukerne
 - Lite samfunnsmessig tap som følge av fluktuasjoner i over- og underskudd i markedet over tid
- En avvikling av markedsordningen med innføring av fri konkurranse og statlig regulering bak importvernet vil antakelig få store konsekvenser for landbruket og primærprodusentene.
 - Primærprodusentenes rett til å levere uten kontrakt og den kollektive fordelingen av kostnader som følger av markedsbalanse, avvikles og erstattes av individuelt kontraktsansvar
 - Alle deler av landbruket vil da få ordninger på linje med det vi nå har for kylling
 - Dagens verdikjede vil raskt utvikles mot vertikal integrasjon og med flytting av volumer fra Nortura til vertikale forsyningskjeder der Nortura ikke er hovedleverandør



Litteraturliste

- Agricultural Market Task Force (2016). *Improving Market Outcomes – Enhancing the Position of Farmers in the Supply Chain*.
- Animalia (2020). *Kjøttets tilstand 2020. Status i norsk kjøtt- og eggproduksjon*.
- Bunger, A., Tufte, T. (2016). *Den norske landbruksmodellen*. Rapport 6. AgriAnalyse.
- Daling, E.S., Hoff, K.T., Ludvigsen, K.C., Amdam, K., Øyna, D.K., Melandsø, N., Wessel-Aas, N. (2019). *Omsetningsrådet i markedsreguleringen, konkurransevidning og transparens*. Rapport fra arbeidsgruppe A/E til Omsetningsrådet.
- Forsell, L., Gjølberg, T., Hauge S., Knutsen, A.T., Agerup, P.H., Hveem, C.A., Godli, O. (2011). *Mottakplikten i markedsreguleringen i jordbruket*. Landbruks- og matdepartementet.
- Fuglestad, E.M., Tufte, T. (2016). *Ny mjølkekvardag i EU. Frå kvotar til kriser?* Rapport 7. AgriAnalyse.
- Godli, O., Huus, A., Skulberg, O.N., Fjeldheim, R.G., Juul-Hansen, B.O. (2019). *Gjennomgang av OR. Rapport fra arbeidsgruppe «D2 kjøtt og egg» til Omsetningsrådet avgitt 18. mars*. Rapport fra arbeidsgruppe for kjøtt og egg, nedsatt av Omsetningsrådet.
- Hjelmeng, E., Reistad, E., Hoff, K., Ødegård, J., Håskjold, K.R., Juul-Hansen, B.O., Volden, E., Gabrielsen, T.S., Gaasland, I., Vestreum, E., Berg-Knutsen, H. (2015). *Evaluering av markedsbalansering i jordbruket*. Markedsbalanseringsutvalget. Landbruks- og matdepartementet.
- Johnstad, Tom (1998). *Samarbeid og samvirke. Utvikling og organisering av samvirke*. Tano Aschehoug.
- Landbruksdirektoratet (2020). *Internasjonale priser*.
<https://www.landbruksdirektoratet.no/no/statistikk/prisutvikling>. Sist besøkt oktober 2020.
- Landbruks- og matdepartementet (2016). *Meld. St. 11 (2016-2017). Endring og utvikling – en fremtidsrettet jordbruksproduksjon*. Regjeringen.
- Lie, Sverre (1980). *Omsetningsrådet gjennom 50 år*. Landbruksforlaget.
- Totalmarked (2020). *Markedsregulering*. <http://totalmarked.nortura.no/markedsregulering/>.
Sist besøkt 17. desember 2020.

AgriAnalyse finner du på:

www.agrianalyse.no

www.facebook.com/AgriAnalyseAS/

twitter.com/AgriAnalyse

www.linkedin.com/company/25061050/

Hollendergata 5.
Pb. 9347 Grønland
N-0135 OSLO
E-post:

