

Markedsreguleringen for kjøtt: Kjøttsektor i endring

Av Ivar Pettersen og Klaus Mittenzwei ¹

Prosjektet **Forslag for en mer effektiv forvaltning av markedsregulering for kjøtt**

Ruralis rapport nr 8/2025

Arbeidsnotat 1

Hovedformålet med rapporten «**Forslag for en mer effektiv forvaltning av markedsregulering for kjøtt**» er å finne hensiktsmessige løsninger for å effektivisere hvordan markedsreguleringen for kjøtt utøves. Underveis i arbeidet med utredningen er det utarbeidet tre arbeidsnotater: Kjøttsektor i endring, Markedsreguleringen for kjøtt, Drøfting av funn og mulige tiltak. De tre arbeidsnotatene blir ikke publisert som vanlige rapporter fra Ruralis, men gjøres tilgjengelig via nettsteder. Begrunnelsen for denne publiseringsformen er begrenset mulighet for fullstendighet i analysene, dokumentutforming og datagrunnlaget. Notatene inneholder til dels foreløpige analyser som ikke alltid har blitt oppdatert senere. Derfor kan det være avvik mellom innholdet i hovedrapporten og innholdet i arbeidsnotatene. I slike tilfeller er det hovedrapporten som gjelder. Når arbeidsnotatene likevel gjøres tilgjengelig, er det for å sikre mest mulig fullstendig tilgang til rapportens faglige grunnlag og tilgjengelige data.

Som for hovedrapporten står forfatterne alene ansvarlig for vurderinger og konklusjoner, inklusive mulige feil og begrensninger.

Arbeidsnotat 1 skal vise trekk ved den norske kjøttsektoren som er av betydning for både funn og forslag til forbedringstiltak. Notatet referer noen egenskaper og utviklingstrekk som har betydning for vurderingen av markedsreguleringens kostnads- og nytteeffekter for primærprodusenter, verdikjede og samfunn. Kapitlet gir ingen fullstendig presentasjon av kjøttsektoren. Hovedtrekkene som gjennomgås er:

- Mer vertikalt koordinert og integrert verdikjede, mindre åpne markeder
- Konsolidering på primærleddet

Rapporten fra prosjektet inneholder en nærmere definisjon av begrepene som benyttes i arbeidsnotatene.

¹ Henholdsvis forskningsprofessor, Ruralis. Forsker, ALO-Analyse AS

Innhold

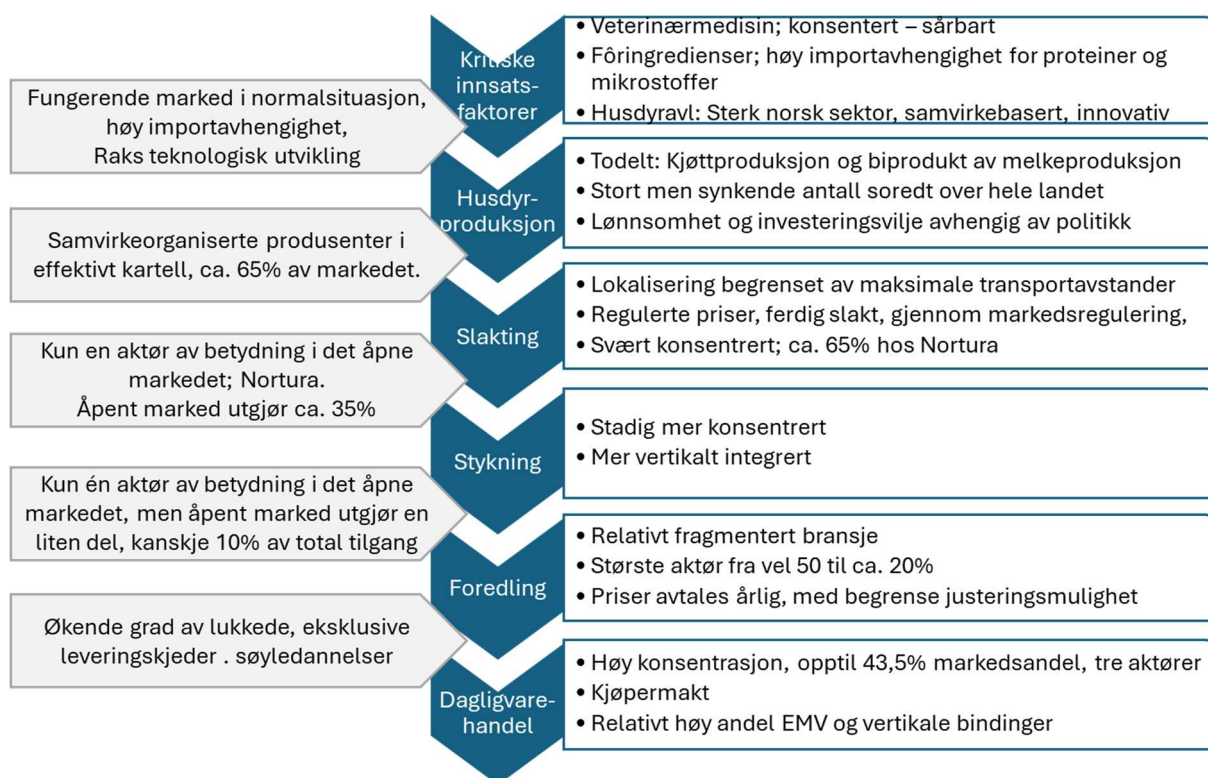
1. Mer vertikalt koordinert og integrert verdikjede, mindre åpne markeder	4
Verdikjeden	4
Aktører og samlede volumer.	8
Lagerhold hos markedsregulator og uavhengige kjøttbedrifter	9
2. Konsolidering på primærleddet.....	11
Referanser.....	13

1. Mer vertikalt koordinert og integrert verdikjede, mindre åpne markeder

Vertikal koordinering, binding og integrasjon har særlig stort omfang innenfor kjøttsektoren (Samfunnsøkonomisk analyse, 2023). Vertikal integrasjon kan ha positive konsekvenser for produktiviteten i verdikjedene, men også virke ekskluderende for mulige nyetablerere og konkurrenter utenfor de mer eller mindre integrerte verdikjedene (Gabrielsen, 2010). Utviklingen i kjøttbransjen har gått i en retning mot mer vertikal samordning i det Matkjedeutvalget kalte søyledannelser (Matkjedeutvalget, 2011). Det har konsekvenser for i hvilken grad det finnes åpne, velfungerende markeder på de enkelte leddene i verdikjeden. Dermed har det også betydning for hvordan markedsregulering kan påvirke konkurransen for kjøttvarer.

Verdikjeden

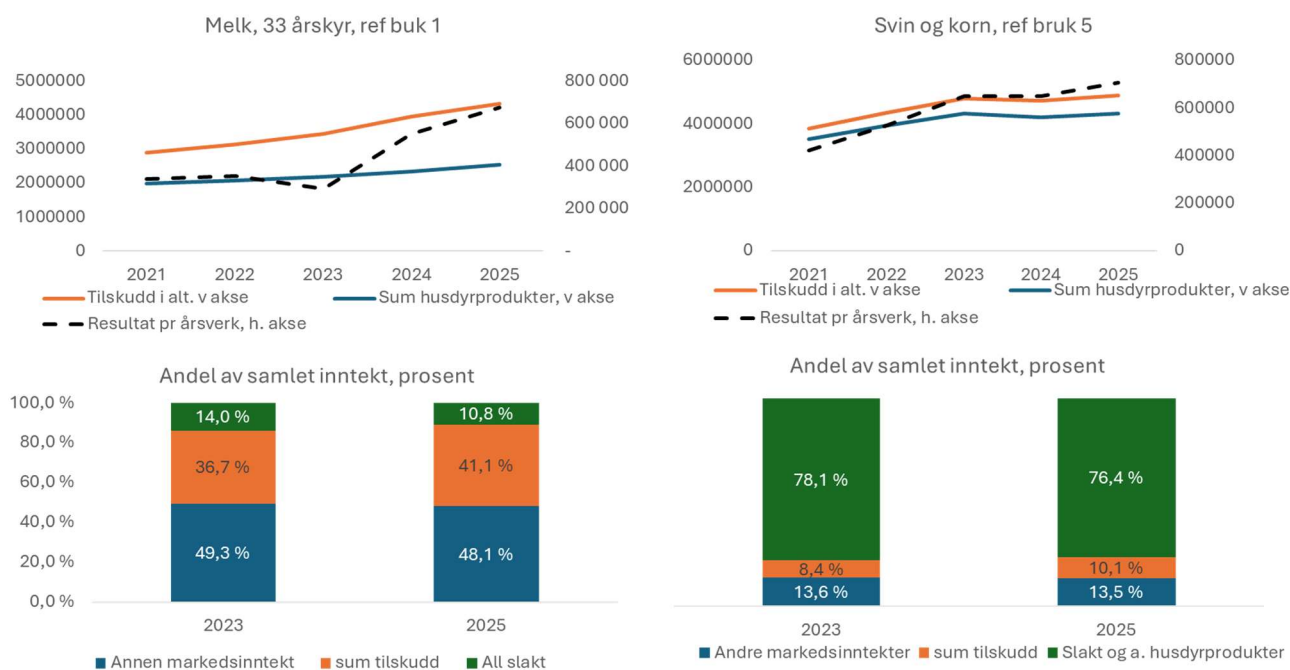
Figur 1 gir en stilisert beskrivelse av verdikjeden fra kritiske innsatsfaktorer via husdyrproduksjon til dagligvarehandel. Til høyre vises noen punktvis beskrivelser av sektoren på de enkelte leddene i verdikjeden, til venstre vises våre karakteristikk av grensesnittene, dvs. markedene og forutsetningene for transaksjoner mellom de ulike leddene.



Figur 1. Verdikjede med beskrivelse av markedene og bransjen på ulike trinn i verdikjeden
Kilde: Egen analyse

Struktur og forutsetninger for tilpasning på de enkelte leddene, har følgende særtrekk av betydning for markedsbalansering og regulering.

- Konsentrert og sårbar forsyning av kritiske innsatsfaktorer til norsk husdyrproduksjon. Konsentrasjonen er sannsynligvis høy for viktig veterinærmedisin, og det er høy importavhengighet for viktige fôringredienser. En konsentrert og sårbar forsyning av innsatsfaktorer øker risikoen i norsk husdyrproduksjon.
- En stor andel av kjøttproduksjonen er styrt av markedet for melk og meieriprodukter. Hoveddelen av storfekjøttproduksjonen i Norge er et biprodukt av melkeproduksjonen. Det betyr at markedsbalanser i stor grad påvirkes av forhold utenfor kjøttsektoren. For vanlige melkeprodusenter i Norge har prisen på storfekjøtt relativt liten betydning for lønnsomheten, og slaktets andel av inntektene er forventet redusert fra 14 til under elleve prosent på to år, mens kjøttprisen er avgjørende for produsenter av svinekjøtt (figur 2).



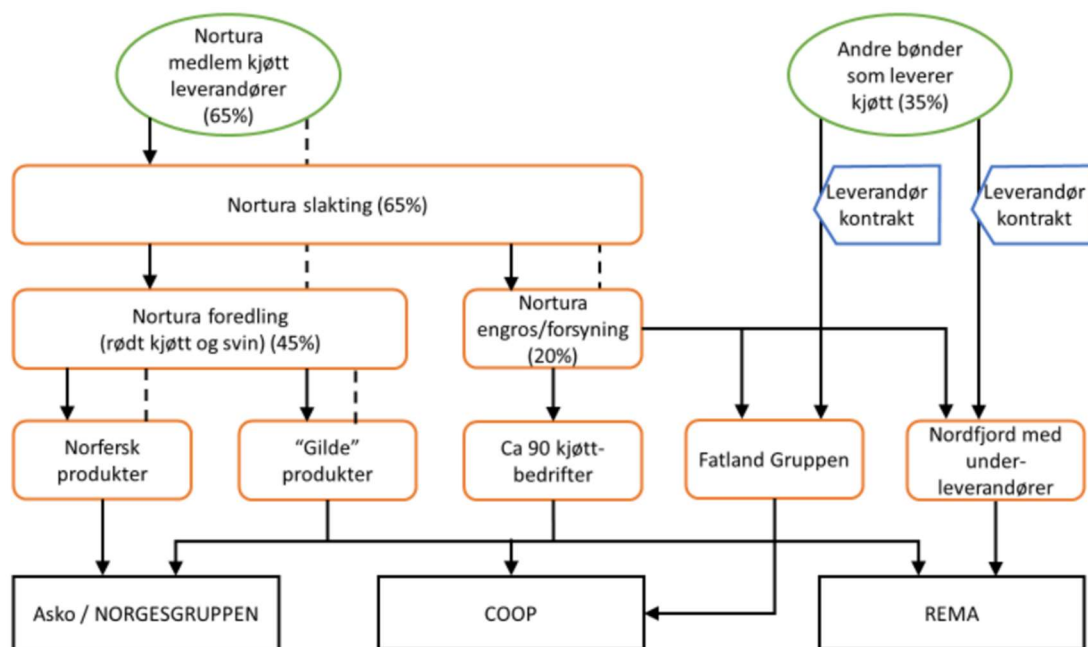
Figur 2 Inntekter og resultater med fordeling av inntekter på slakt, andre markedsinntekter og tilskudd for produksjon med kombinasjonskyr og svineprodusenter; henholdsvis referansebruk 1 og 5. Tall for 2025 er prognosebaser. Ref bruk betyr referansebruk.

Kilde: Referansebruksberegninger, Budsjettnemnda for jordbruket.

- Lokalisering av slakterier påvirkes av transportreguleringer, utjevning av transportkostnader og mottaksplikt for markedsregulator. Spredt kjøttproduksjon over hele landet forutsetter også relativt spredt slakteristruktur. Det er få, varige politiske virkemidler rettet mot slakteristruktur utover

fraktutjevningsordningen, men en kombinasjon av markedsregulators mottaksplikt og Norturas vedtektsbestemte forpliktelse er sannsynlige grunner til at det i dag opprettholdes slakteri på steder med begrenset tilgang på dyr til slakt. Myndighetene erkjenner også at enkelte slakterier og meierier i Troms og Finnmark hviler på et usikkert økonomisk grunnlag og bevilget for 2025 14 millioner for å «oppretholde forsyningsikkerheita for mat i disse fylka gjennom tilskott til næringsmiddelbedrifter som brukar landbaserte råvarer i produksjon» (LMD, 2024). Bevilgningen er foreløpig ute av budsjettet for 2026.

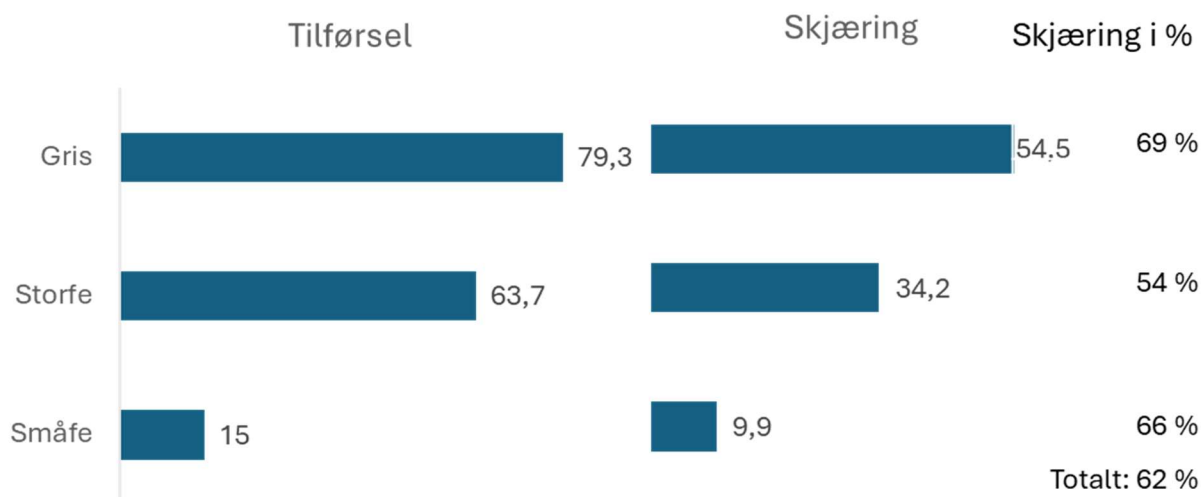
- Skjærevirksomheten lukkes stadig mer inne gjennom vertikale bindinger: Det åpne markedet for stykningsdeler blir mindre, det blir mer vanlig med balanse mellom stykning og råvarebehovet i egen foredling. Utviklingen preger både Nortura selv og uavhengige slakterier og gjør det særlig viktig å vurdere om markedsreguleringens innretning bidrar til ytterligere svekkelse eller kan styrke muligheten for å drive kjøttforedling uten egen skjærevirksomhet. Vi anslår i dag at kanskje så lite som ti prosent av skåret vare omsettes på tvers av søylene i det norske kjøttmarkedet.
- Kjøttforedlingen blir mer konsentrert og sterkere knyttet til dagligvarekjedene: Store foredlingsvirksomheter som Nordfjordkjøtt og Fatland er i noe ulik grad knyttet til hver sin dagligvarekjede, hhv. Rema og Coop. Det betyr i praksis at Nortura knyttes nærmere til Norgesgruppen, selv om de i størst grad betjener alle kjeder på like vilkår. Varestrømmene er nærmere illustrert i figur 3 som er hentet fra Smedshaug og Olsen (2024).



Figur 3. Verdikjeden for kjøtt og kjøttvarer i Norge

Kilde: Smedshaug og Olsen (2024)

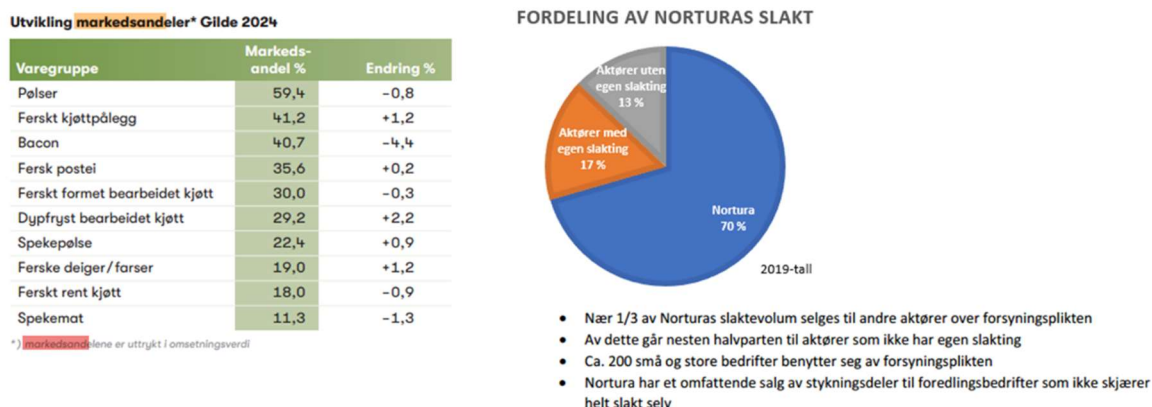
Norturas relativt høye markedsandel på helt slakt, og betydelige lavere markedsandel på skåret vare, illustrerer strukturen i kjøttmarkedet. Nortura er dominerende tilbyder av helt slakt overfor uavhengige kjøttindustri, med et overskudd av helt slakt på 31 prosent av slaktet mengde svinekjøtt og 46 prosent storfekjøtt. Vi har ikke sifrene, men ubalansen mellom skåret vare og egen foredling, er sannsynligvis langt mindre. Bruker vi markedsandelene med 65 prosent på slakteleddet og 45 prosent i foredling (jf. figur 3) kombinert med en andel skåret av slaktet råvare på 62 prosent (figur 4), betyr det at det overskuddet av skåret vare hos Nortura kan være meget begrenset.



Figur 4. Norturas tilførsel og egen nedskjæring av helt slakt (1000 tonn) og andel nedskåret (prosent), 2022.

Kilde: Nortura årsmelding 2022

Figur 5 viser flere detaljer om Norturas markedsandeler for foredlet vare i 2025. Andelen varierer fra nær 60 prosent for pølser til 11 prosent for spekemat. Til høyre i figuren vises fordelingen av helt slakt i 2019 som, sammenlignet med figur 4, tyder på betydelig reduksjon i andelen av helt slakt som skjæres hos Nortura.

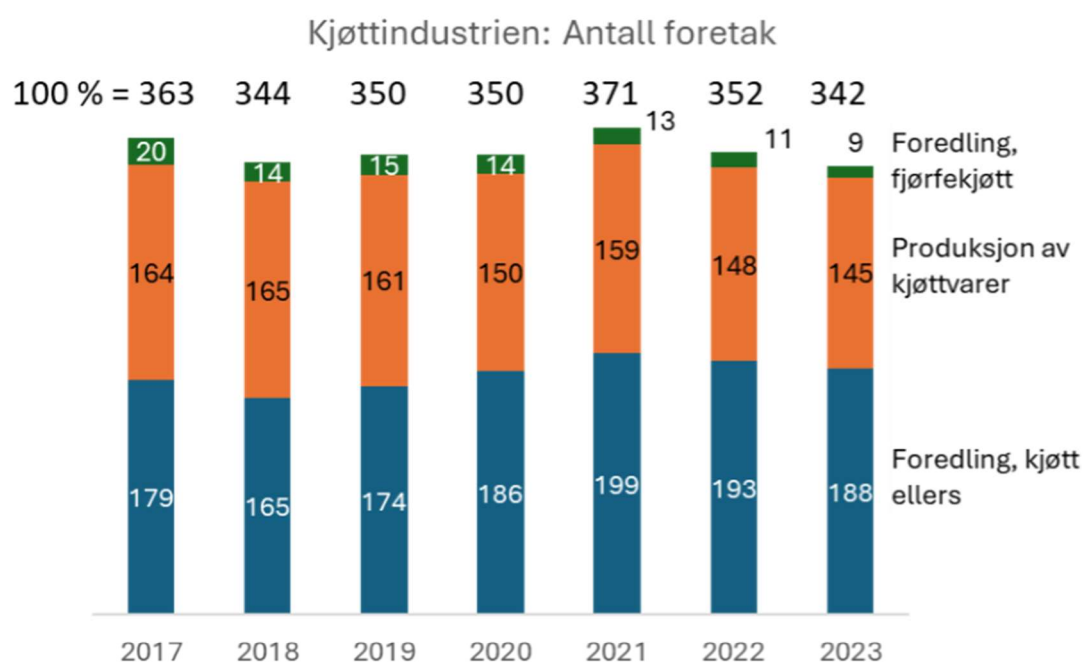


Figur 5. Norturas markedsposisjon, kjøttprodukter og fordeling av helt slakt.

Kilde: Smedshaug og Olsen (2024)

Aktører og samlede volumer.

I Norge har vi pr 2023 til sammen 342 kjøttforetak og 405 kjøttindustribedrifter. Regnet etter foretak er kjøttforedling størst, men produksjon av kjøttvarer, primært slaktning og stykking, utgjør en noe synkende andel av foretakene (figur 6). En liten andel av foredlingsforetakene driver med fjørfekjøtt, men disse omsetter den største mengden av kjøttvarer.



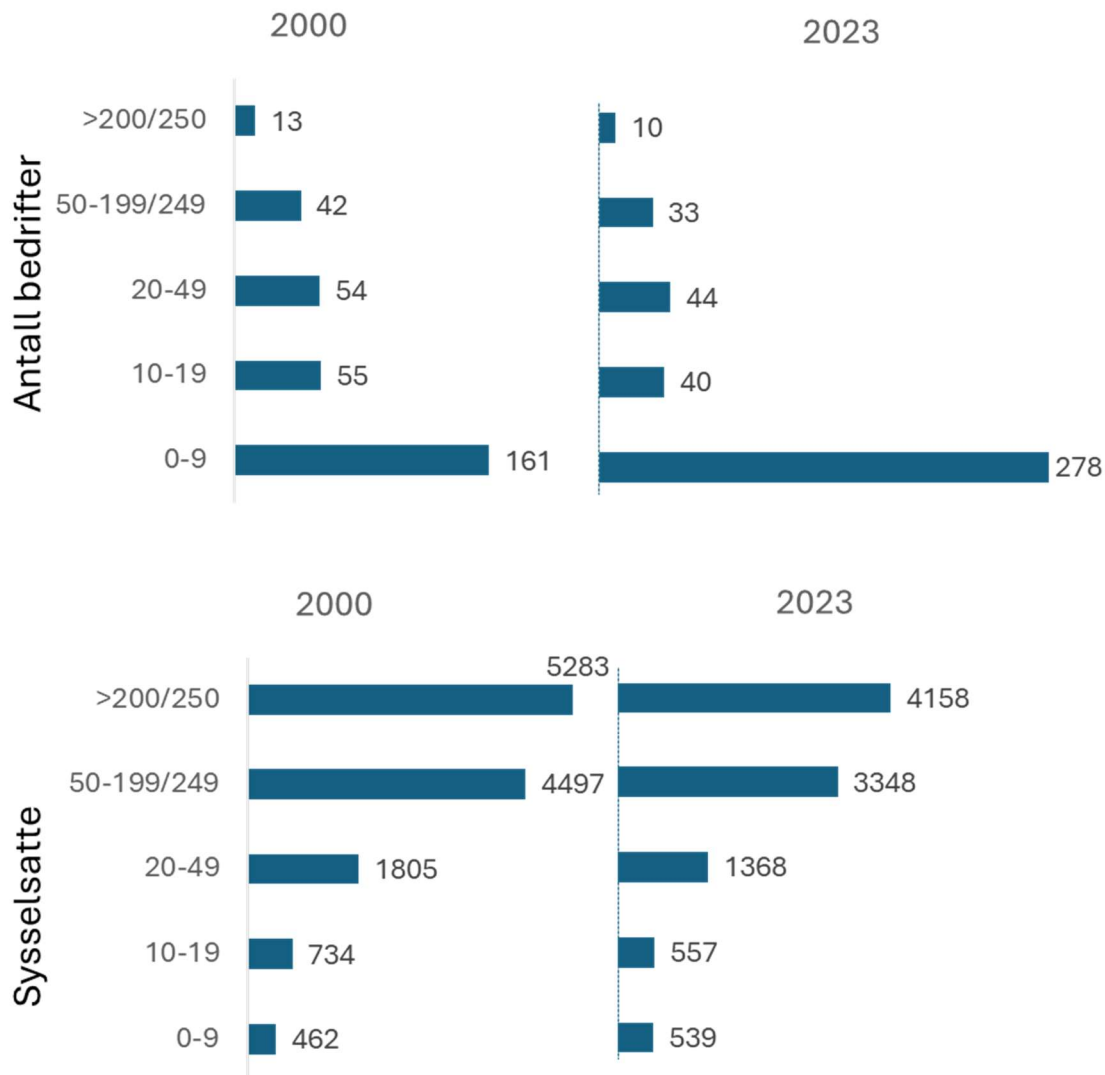
Kjøttindustrien og næringsmiddelindustrien totalt;
endring siste fem år til 2023, bedriftsstatistikk.

	Bedrifter	Årsverk	Verdiskaping	Driftsresultat	Bto.investering
Kjøttindustri	-2 %	-15 %	23 %	133 %	5 %
Nærings- middelindustri	15 %	-1 %	37 %	46 %	12 %

Figur 6. Statistikk for kjøttsektoren; antall foretak etter delsektor (øverst), endring over fem år til 2023, med to-års glidende gjennomsnitt; kjøttindustrien sammenlignet med samlet næringsmiddelindustri.

Kilde: SSB, tabell 12910

Kjøttindustrien har en svakere utvikling enn næringsmiddelindustrien generelt. Unntaket er for samlet driftsresultat som er mer enn doblet over fem år. Mens årsverkene er nærmest uendret i samlet næringsmiddelindustri, er 15 prosent av årsverkene i kjøttindustrien forsvunnet over perioden. En av grunnene til forskjellen, er at sjømatindustrien inngår med sterk vekst i samlet næringsmiddelindustri. Figur 7 viser utviklingen i nøkkeldata for kjøttindustrien i Norge fra 2000 til 2023.



Figur 7 Utviklingen i nøkkeldata for norsk kjøttindustri 2000-2023

Kilde: SSB

Lagerhold hos markedsregulator og uavhengige kjøttbedrifter

Markedsregulering dreier seg om å sikre et balansert marked som gir grunnlag for pris, PGE, fastsatt av markedsregulator. Det viktigste tiltaket for å balansere markedet er avsetningstiltak, som betyr reguleringslagring og bruk av frysefradrag ved omsetning av fryst vare fra reguleringslager. Virkemidlene er nærmere omtalt i arbeidsnotat 2 fra prosjektet (Mittenzwei & Pettersen, 2026).

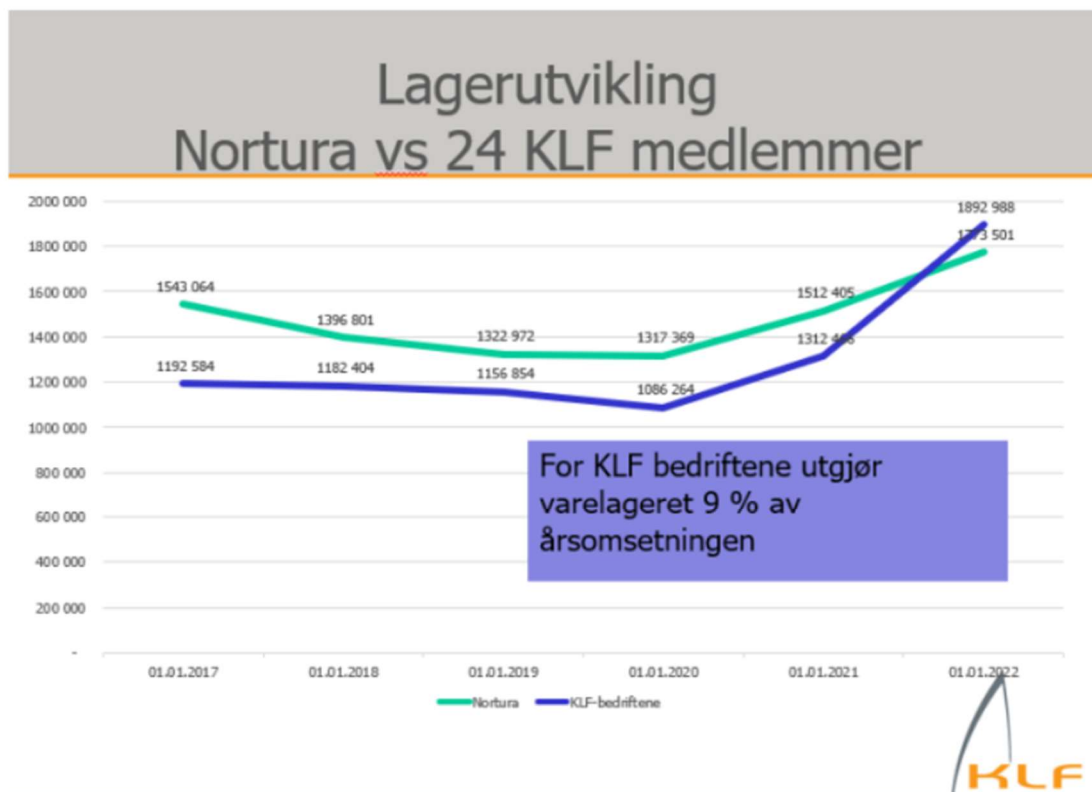
All lagring, enten kommersiell eller under markedsreguleringen, vil imidlertid ha en effekt på markedsbalansen over tid. Som regel vil aktører som ser at tilførselen til markedet i en periode er høy, for i neste periode å svekkes, tendere til å øke lagerholdet. Et av diskusjonstemaene i kjøttbransjen er derfor om det egentlig skjer vesentlig

lagring av markedsbalanserende art også utenfor Nortura SA. I så fall er det grunnlag for å anta at markedsreguleringen kan ha en konkurransevridende effekt ved å finansiere balanserende lagring hos en aktør, men ikke blant denne markedsregulatorens konkurrenter.

Begrunnelsen for at også uavhengige kjøttbedrifter og Norturas konkurrenter vil drive markedsbalanserende lagring, er todelt. For det første er det en del av en helt naturlig markedstilpasning til varierende avsetningsforhold over tid. Avsetningsforholdene for kjøtt varierer betydelig gjennom året, av naturlige grunner. Denne atferden kan riktignok bli noe svekket av at markedsregulator ved sin forsyningsplikt kan fungere som en erstatning for egen lagring, men det er ikke grunn til å tro at Nortura fjerner det kommersielle lagringsmotivet hos uavhengige aktører. Det andre argumentet for å regne med balanserende lagring hos uavhengige kjøttbedrifter dreier seg om søyledannelsen og den vertikale integrasjonen. Gjennom vertikal koordinering og samordning kan konsumentenes etterspørsel på sisteleddet få sterkere, direkte innflytelse på beslutninger på slakte-, skjære- og foredlingsledd. Målene på hvert ledd internaliseres gjennom integrerende atferd gjennom leveringskjeden. Dermed kan sikring av tilgang til norsk råvare også i perioder hvor det er underskudd og må åpnes for import bli et felles konkurransefortrinn fra fjøs til butikk, noe som tilsier mer balanserende lagring i verdikjeden.

Bransjeorganisasjonen for uavhengig kjøttindustri, KLF, har sammenstillet data for lagring (figur 8). Basert på regnskapsdata er det lite som tyder på at det i dag er større tendens til lagerhold hos Nortura enn hos uavhengig kjøttindustri. I forhold til markedsandeler på sakte- og skjæreleddet, betyr tallene at lagerverdiene hos uavhengige bedrifter er relativt større enn hos Nortura. Statistikken gir imidlertid ikke endelig holdpunkt for å fastslå grad av markedsbalanserende lagerhold hos Nortura sammenlignet med uavhengig kjøttindustri. Sammenligningen forutsetter også at lagerverdier bokføres på samme måte i Norturas balanse uavhengig av om det dreier seg om reguleringslager for Omsetningsrådets regning eller kommersielt lager.

Uavhengige aktører har skåret mye og sørget for råvarer til industrikunder. Resultat har hatt økende varelager – til forskjell fra Nortura.

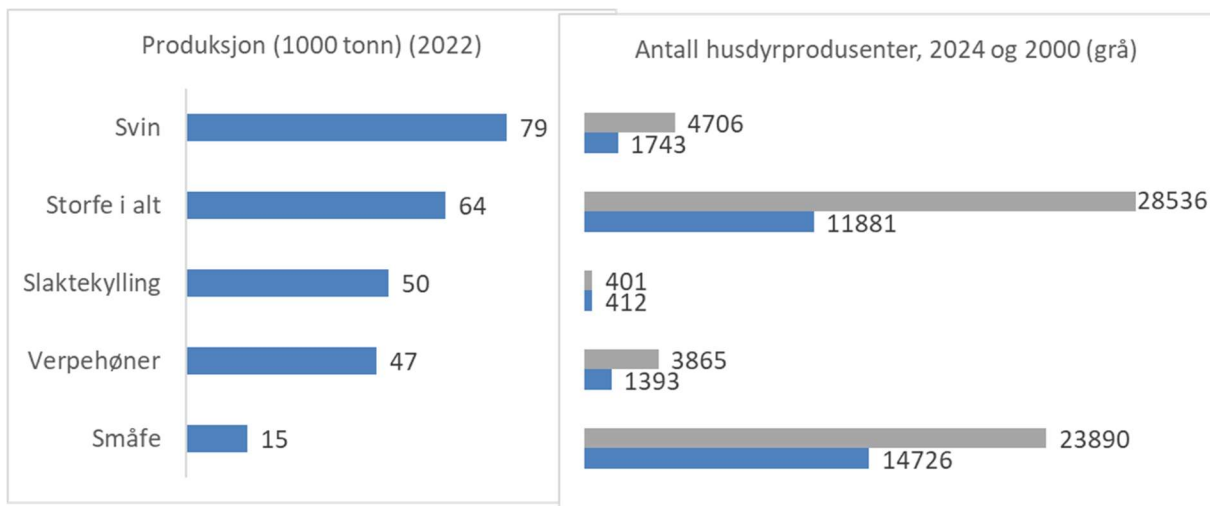


Figur 8. Lagerhold hos Nortura vs. uavhengige aktører 2017-2022

Kilde: Kjøtt- og fjørfeforbundets landsforbund (2024)

2. Konsolidering på primærleddet

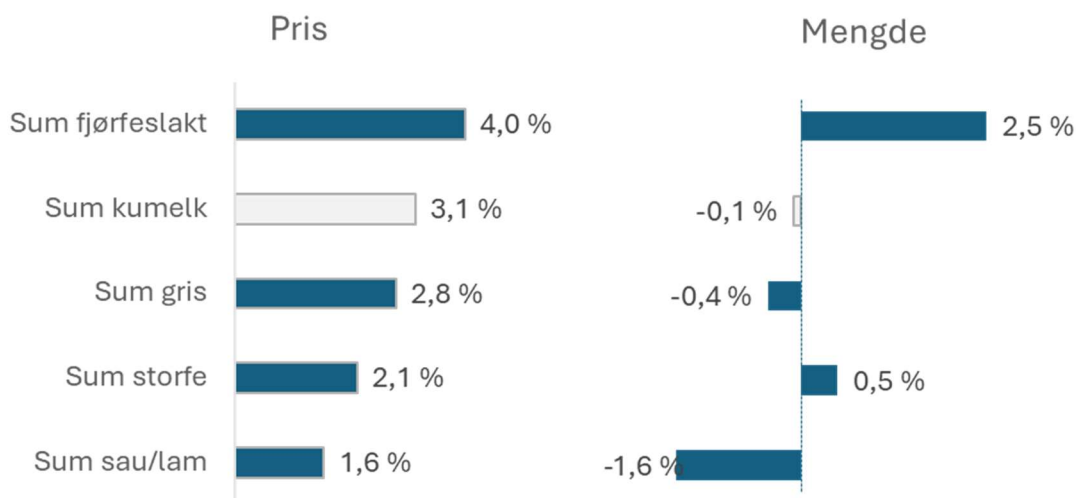
Figur 9 viser produsert mengde kjøtt og antall produsenter innenfor de tre kjøttslagene som omfattes av markedsregulering: Storfe, svin og småfe. Figuren viser også til sammenligning fjørfesektoren som er fjernet fra markedsreguleringen, og eggsektoren ved mengde egg produsert. Det største antallet produsenter produserer klart minst kjøtt, 15 tusen tonn primært lammekjøtt. Antall produsenter av svin og storfekjøtt er mer enn halvert siden 2000. Kjøttproduksjonen har vært relativt stabil for svin og storfe, noe synkende for småfe og betydelig voksende for fjørfekjøtt.



Figur 9. Norsk produksjon av ulike kjøttslag (2022) og antall primærprodusenter (2024) sammenlignet med 2000.

Kilde: Nortura årsmelding og SSB

Kjøttsektoren har en kategori med tydelig vekst både i priser og mengde, fjørfekjøtt, en kategori i motsatt ende av skalaen; kjøtt av sau og lam (figur 10). Det betyr at sektoren med klart flest primærprodusenter har svakest utvikling både i pris og mengde.



Figur 10. Utvikling i pris og mengde produsert, primærleddet, for kjøtt sammenlignet med kumelk. Årlig gjennomsnittlig vekstrate 2015-2025-

Kilde: BFJ, Jordbrukets pris- og volumindekser.

Markedsreguleringen er til for bøndenes skyld. Totalt vel 26 000 gårdsbruk drev med husdyrhold i 2024, eller 75 prosent av alle norske gårdsbruk. Over perioden fra 2020 til 2024 er antall husdyrbruk redusert med 46 %. Nær 14 000 gårdsbruk driver med småfe, 12 000 med storfe, hvorav 6 200 med melkekyr, vel 1700 med svin. Sterkest

nedgang i antall produsenter siden år 2000 har det vært for gårdsbruk med melkekyr (-70 %) og svin (-63 %). Antall gårdsbruk med slaktekylling er økt med 3 %.

Referanser

- Dombu, S., & Pettersen, I. (2022). *Om å konkurrere med formuende samvirke på like vilkår Mulige og umulige problemstillinger bak konkurransetiltakene i markedsordningen for melk*. NIBIO-rapport;8(81) 2022.
- Gabrielsen, T. S. (2010). *Betydningen av ulike vertikale relasjoner på konkurranseforhold i verdikjeden for mat. Rapport avlevert matkjedeutvalget*. BECCLE, Universitetet i Bergen. <https://beccle.no/files/2011/12/rapport-matkjede-endelig10112010.pdf>.
- Landbruksdirektoratet. (2024). *Erfaringer med volummodellen og referanseprissystemet*. Rapport nr. 3-16/2024. Landbruksdirektoratet. Oslo.
- LMD. (2015). *Evaluering av markedsbalansering i jordbruket Utredning fra et utvalg oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet 5. mars 2014 Avgitt 24. juni*. LMD.
- LMD. (2024). *Prop. 1 S (2024–2025) For budsjettåret 2025 under Landbruks- og matdepartementet (Budsjettproposisjonen)*. Landbruks- og matdepartementet.
- LMD. (2025). *Utredning av nye virkemidler for produksjonsregulering Rapport fra arbeidsgruppe*. Landbruks- og matdepartementet.
- Matkjedeutvalget. (2011). *Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat. NOU 2011:4*. Landbruks- og matdepartementet.
- Mittenzwei, K., & Pettersen, I. (2026). *Markedsreguleringen. Historie, virkemidler og virkemåte. Arbeidsnotat 2 fra prosjektet Effektivisering av markedsordningen for kjøtt*. Hentet fra ruralis.no.
- Pettersen, I., & Dombu, S. V. (2025). *Mest markert, mindre politikk – og dels til besvær. Politikk, marked og forhandling i det norske grønnsystemet. Ås: NIBIO RAPPORT 2025 11 17*.
- Pettersen, I., Kårstad, S., & Knutsen, H. (2019). *Liten, utsatt, mangfoldig og blomstrende Struktur, innovasjon og verdiskaping i norsk blomsternæring*. NIBIO-rapport 5/135/2019.
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2023). *Kartlegging av egne merkevarer og vertikal integrasjon i dagligvaremarkedet. Rapport 15-2023*. Samfunnsøkonomisk analyse.
- Smedshaug, C. A., Olsen, P. I., & Inderhaug, M. H. (2021). *Markedsregulering. Hva er det og hva er Norturas rolle*. Agri Analyse