

Markedsreguleringen for kjøtt: Historie, virkemidler og virkemåte

Av Ivar Pettersen og Klaus Mittenzwei¹

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

Ruralis rapport nr 8/2025

Arbeidsnotat 2

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 2 presenterer i kapitlene 1-4 ordningen, dvs. formål, historisk utvikling, virkemidler for å regulere markedet, tiltak for å sikre konkurranse mellom markedsregulator og uavhengige aktører og markedsreguleringens bokførte kostnader. Kapittel 5 redegjør for enkelte tidligere vurderinger og studier. I kapittel 6 drøfter vi teoretiske hypoteser om alternativene, dvs. hva slags kontrafaktisk grunnlag vi kan ha for å vurdere betydningen av markedsreguleringen for kjøtt.

¹ Henholdsvis forsker, ALO-Analyse AS, og forsker I, Ruralis.

Innhold

1 Formålet med markedsreguleringen for kjøtt og egg	4
2 Markedsreguleringens utvikling og institusjoner	6
Epokene fra 1930-tallet til i dag	6
Innføring av volummodellen fra 2009	7
Forvaltningsorganene og det juridiske grunnlaget	8
3 Virkemidlene	10
Beslutningsgrunnlag:	10
Markedsbalansering	10
Konkurransetiltak: forsyningsplikt og informasjonsplikt	14
4 Kostnadene	14
5 Enkelte tidligere studier og analyser	16
Landbruksdirektoratet (2024): Erfaringer med volummodellen og referanseprissystemet.	17
Agri Analyse og BI (2021): Markedsregulering: Hva er det, og hva er Norturas rolle?	18
Markedsbalanseringsutvalget (2015): Evaluering av markedsbalansering i jordbruket.....	20
Markedsreguleringens betydning for Nortura: momenter fra vurdering av Norturas kredittverdighet	23
6. Hypoteser om tilpasning uten markedsregulering og ved fjerning av enkelte virkemidler	24
Hypotese 1: Markedsstruktur uten dagens markedsregulering kan være selvstendig kartell med betydelig markedsrett	25
Hypotese 2: Ingen markedsregulering uten mottaksplikt, ingen mottaksplikt uten markedsregulering	28
Ingen markedsregulering uten mottaksplikt.	28
Ingen mottaksplikt uten markedsregulering.	29
Markedsregulering uten mottaksplikt gir neppe mening. Markedsregulators rett til å gjennomføre avsetningstiltak for produsentenes regning kompenseres helt eller delvis for byrden av å la husdyrprodusentene bestemme produsert mengde. ...	29
Hypotese 3: Markedsbalansering vil foregå uavhengig av dagens markedsregulering	30
2 <i>Historie, virkemidler og virkemåte.</i> Arbeidsnotat nr 2. Underlag for Ruralis rapport 8/2025 «Forslag for en mer effektiv forvaltning av markedsordningen for kjøtt»	

Alternativ uten reguleringslagring.....	30
Effekten av markedsregulators avgiftsfinansierte adgang til reguleringslagring med frysefradrag.....	32
Hypotese 4: Markedsreguleringen har negativ eller ingen effekt for husdyrproduzentens prisuttak.....	32
Hypotese 5: Utsidealternativer, som eksportmuligheter, avgjørende for verdiøkende avsetningstiltak	32
Situasjon med utsidealternativ og mulighet for prisdiskriminering.....	33
Situasjon uten utsidealternativ; den teoretiske effekten av bortfall av muligheten for subsidiert eksport.....	34
Referanser.....	34

1 Formålet med markedsreguleringen for kjøtt og egg

Lov og rammeforskrift sier at målet er å fremme omsetning og at det skal skje ved at det sikres et balansert marked i samsvar med landbrukspolitikken. Likevel er det et stort mangfold av målformuleringer som f.eks. stabile priser, sikker avsetning og ens priser over hele landet, samt tilstrekkelig forsyning i alle markeder. Ved å oppfylle disse, skal markedsreguleringen bidra til oppfyllelse av overordnede mål for landbrukspolitikken. En sidebetingelse er at markedsreguleringen skal gi industrien like vilkår. Oppgaven i utredningsprosjektet som helhet, har vært å identifisere muligheter for å effektivisere ordningen, men den relative store og varierte mengden målformuleringer gjør det krevende å vurdere om effektivisering i vesentlig grad vil gå ut over måloppnåelsen for ordningen.

Markedsreguleringen er hjemlet i omsetningsloven (LOV-1936-07-10-6) som har til formål «gjennom samyrke å fremja umsetnaden av kjøtt av storfe, sau, svin, fjørfe og reinsdyr, korn og oljefrø, mjølk, egg, pelsdyrskinn, poteter, grønnsaker, frukt og bær.

Rammeforskriften for markedsreguleringen (FOR-2008-10-22-1136), gitt av LMD, viser at formålet for markedsreguleringen «innen produksjonene egg og kjøtt av storfe, sau/lam og svin er gjennom et sett av virkemidler å sikre et balansert marked i samsvar med gjeldende landbrukspolitikk».

Det foreligger imidlertid et stort mangfold av uttrykte hensikter, mål og intensjoner for markedsreguleringen. Mange av disse finnes i årsrapportene fra Omsetningsrådet og i ulike utredninger. Markedsbalanseringsutvalget (LMD, 2015) oppsummerte målene slik:

- *Prisstabilitet*; som er stabile priser for produsenter, men også noenlunde ens priser over hele landet.
- *Avsetning*; dvs. at alle bønder i hele landet skal kunne sikres avsetning for vare som har en viss kvalitet.
- *Prisuttak*; som er knyttet til jordbruksavtalens forutsetninger om priser.
- *Indirekte bidra til å nå landbrukspolitiske mål*: Selv om omsetningsloven ikke er knyttet til spesifikke landbrukspolitiske mål, har rammeforskriften knyttet målet for reguleringen til gjeldene landbrukspolitikk. Den landbrukspolitiske betydningen er ifølge utvalget knyttet til:
 - o *Inntektsmålet*: gjennom forutsetningene om priser i jordbruksavtalen og bruken av markedsregulering for å kunne oppnå disse prisene, er det ifølge utvalget en direkte kobling mellom inntektsmålet og markedsreguleringen.
 - o *Distriktsmålsettingene*: markedsreguleringen har målsettinger om prisstabilitet og avsetning for alle uansett lokalisering.
 - o *Hensyn til forbrukeren*: Forbrukeren er ifølge utvalget nevnt både i de overordnede landbrukspolitiske målsettingene og i målene for markedsreguleringen. Det er imidlertid vanskelig å finne eksplisitte spor av

forbrukerhensyn, bortsett fra i FAT ([FOR-2025-06-26-1342](#) fra 01.07.2025) § 1 som sier at forskrift om administrative tollnedsettelse skal ivareta forbrukerne. Det er imidlertid lagt vekt på forsyning i alle markeder i flere sammenhenger, noe som kan anses som et forbrukerhensyn.

Reguleringen skal ikke være hjelp for industrien. Utvalget tilføyer at ordningen ikke skal være noe generelt sikkerhetsnett for industrien, men industrien skal sikres like vilkår innenfor markedsbalanseringen.

Markedsbalanseringsutvalget (LMD, 2015) redegjorde for tidligere målformuleringer. Noen eksempler som utfyller ovennevnte mål, er:

- *Tilstrekkelige tilførsler*: «Alle forbruksområder uansett lokalisering skal ha jevne og tilstrekkelige tilførsler av alle jordbruksvarer til noenlunde ens pris (St. Meld. nr. 26 (1980-81) Om markedspolitikken for jordbruksvarer). Selv om fullstendige tilførsler var viktig, har avgrensningen mot å sikre industriens interesser en lang tradisjon. St. Meld. nr. 19 (1999-2000 Om norsk landbruk og matproduksjon sa at «Markedsreguleringssystemet er utformet av hensyn til produsentene og forbrukerne og skal ikke være et sikkerhetsnett for omsetnings- og foredlingsleddene», men gjentok samtidig målet om å «Sikre forsyninger i alle forbruksområder til en noenlunde ens pris» (fra).
- *Fremme kvalitet*: Det er en oppgave å fremme produksjon og markedsføring av kvalitetsvarer gjennom klassifisering og kvalitetsbetaling, opplysning og veiledning m.v. (St. Meld. nr. 26 (1980-81)). Meldingen i 1980 var ifølge LMD, (2015) siste gang det ble utarbeidet egen melding for markedspolitikken i jordbruket.

Årsberetningene til Omsetningsrådet har også et bredt utvalg av målformuleringer og målparametre som omfatter både prisnivå til bonden, forutsigbarhet, like priser over hele landet og kostnadseffektivitet. Formålsformuleringen i 2015 er slik: (Omsetningsrådet, 2016 s 6): «Markedsreguleringens viktigste formål er å skape balanse mellom tilbud og etterspørsel av landbruksvarer» og s. 8 «Hovedformålet med markedsreguleringen er å balansere varetilførselen til markedet», og videre: «Formålet med avsetningstiltakene er i første rekke å balansere markedet som grunnlag for å oppnå best mulig pris for bonden». I årsrapporten for 2016 (Omsetningsrådet, 2017) brukes følgende formuleringer «Omsetningsrådet skal sørge for en effektiv regulering av markedet for ulike jordbruksprodukter til lavest mulig kostnad» og «Markedsregulering skal først og fremst sikre bonden et marked for avsetning av produksjonen til forutsigbare priser.» I 2024 er oppgaven for Omsetningsrådet, som forvalter virkemidlene: «De viktigste oppgavene til rådet er å administrere markedsregulerende tiltak for å stabilisere prisene for produsentene og bidra til noenlunde ens priser over hele landet.»

Målene kan tolkes på flere måter. Både dokumenter fra LMD (Landbruks- og matdepartementet, 2025) og en samfunnsøkonomisk analyse av markedsbalansering (Gabrielsen & Gaasland, 2015) (se avsnitt 1.4) nevner funksjonen som en garanti eller

forsikringsordning. Utredningen fra LMD s. 23 sier f.eks. «I sektorene med markedsregulering, som kjennetegnes av lite prisfølsom tilbuds- og etterspørselsside, uforutsigbare variasjoner i tilbudet og politiske mål, har man et sett med virkemidler for å dempe prisfluktuasjoner. Dette kan betraktes som en forsikringsordning for produsentene, med en forsikringspremie som betales via omsetningsavgiften.»

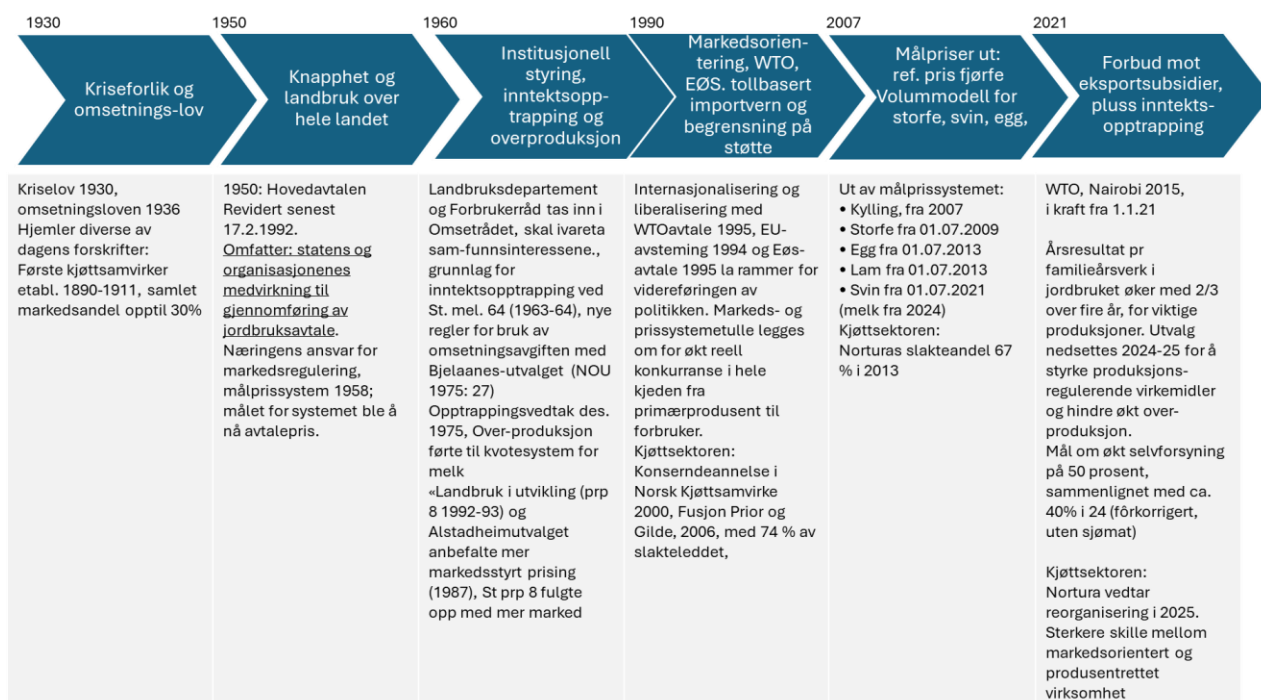
Det er flere ordninger i jordbrukspolitikken som har som formål å balansere markeder. Kvoteordningen for melk er ett eksempel, prisutjevningsordningen for melk et annet. Formålsformuleringen for kvoteordningen for melk har stor likhet med formål for markedsregulering for kjøtt. Formålet med ordningen er slik "Formålet med kvoteordningen for melk er å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet innenfor de målsetninger Stortinget har fastsatt, herunder distriktsprofil og variert bruksstruktur" (FOR-2011-12-23-1502). Denne kvoteordningen virker indirekte som en produksjonsregulering for storfekjøttproduksjon.

2 Markedsreguleringens utvikling og institusjoner

Markedsreguleringen har lenger historie enn de fleste politiske reguleringsordningene i norsk økonomi. Det betyr at ordningen har fungert under varierende rammebetingelser, for en næring i sterk endring og under varierende internasjonale samarbeidsforhold. Likevel er de grunnleggende ambisjonene med ordningen i dag lite endret.

Epokene fra 1930-tallet til i dag.

Figur 1 gir et overblikk over epoker i utviklingen av markedsreguleringen som del av norsk jordbrukspolitikk. Det er særlig perioden etter 1990 som har medført de største endringene i ordningen, spesielt som følge av forpliktende samarbeid i WTO.



Figur 1. Epoker i utviklingen av markedsregulering for jordbruksprodukter med basis i omsetningsloven av 1936

Kilde: LMD (2015), egne analyser

Forpliktelsene ifølge WTO-avtalen av 1994 har ført til gradvis utfasing av målpriser avtalt gjennom jordbruksavtalen, og utfasing av subsidiert eksport som reguleringstiltak. Konsekvensen er at markedsreguleringen for fjørfekjøtt ble opphevet fra 2005. Innføringen av volummodell som erstatning for målprismodell for kjøtt startet med storfekjøtt i 2009. Sist ut er målprisen for melk 1. november 2024.

Innføring av volummodellen fra 2009

Overgangen fra målprissystemet til volummodellen for storfekjøtt ble vedtatt av avtalepartene i jordbruksoppgjøret 2009 og bekreftet av Stortinget i forbindelse med behandlingen av jordbruksoppgjøret samme år. Dette innebærer blant annet at bare avtalepartene kan gi dispensasjon fra regelverket. Modellen, tidligere kalt «markedsregulering på volumindikatorer», endret reguleringen på en grunnleggende måte. Målet ble etter endringen formulert slik: «å balansere markedet ut fra dekningsgrad og forsyningsbalanse (volumindikator) gjennom å bruke pris (maksimalt opp mot øvre prisgrense) og noen volumdefinerte tiltak som sesongregulering, unntaksvis eksportregulering, evt. sammen med produksjonsregulering.» Suppleringsimporten foretas ut fra til enhver tid gjeldende forhåndsfastlagt prisløype. Dette er forskjellig fra dagens markedsordning hvor virkemidlene har målsetting å ta ut en forhåndsfastsatt målpris – ”markedsordning med prisindikator” (LMD, 2009).

Ved innføring av en volummodell ble også enkelte avsetningstiltak avgrenset, som at det ble satt en ramme for innlegg på reguleringslager for kjøtt. Det ble påpekt ved

Historie, virkemidler og virkemåte. Arbeidsnotat nr 2. Underlag for Ruralis rapport 8/2025
«Forslag for en mer effektiv forvaltning av markedsordningen for kjøtt»

innføringen av volummodell for storfe at jordbrukets inntektsutvikling i større grad ville bli avhengig av markedssituasjonen, og prisdannelsen ville bli mer markedsbasert fremfor avtalebasert.

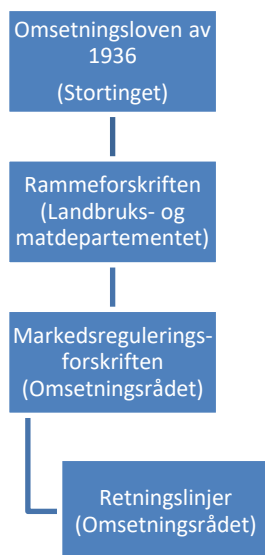
Utover fastsettelse av pris har markedsregulator i volummodellen «ansvaret for å sikre et balansert marked i samsvar med gjeldende landbrukspolitik» og «på basis av løpende markedsprognoser skal markedsregulator vurdere avsetningsmuligheter innenlands, og ved behov iverksette nødvendige avsetningstiltak», jf. markedsreguleringsforskriften.

Markedsregulator skal rapportere løpende priser, samt gi råd til Landbruksdirektoratet i forbindelse med administrering av tollvernet ved mangel på norsk vare. Til rollen ligger også et betydelig informasjonsansvar overfor bransjen. Landbruksdirektoratets oppgaver knyttet til volummodellen er å overvåke de oppnådde prisene som rapporteres av markedsregulator, samt forvalte importvernet og legge til rette for import gjennom generelt nedsatte tollavgiftssatser ved behov.» (Landbruksdirektoratet, 2024)

Forvaltningsorganene og det juridiske grunnlaget

Markedsreguleringen forvaltes av fem aktører: Landbruks- og matdepartementet (LMD), Landbruksdirektoratet (LDir), Omsetningsrådet (OR), Nortura SA og Norsk Egg- og Kjøtttråvare (NOEK). Nortura SA er gitt rollen som markedsregulator (MF § 2). Mens oppgaven til NOEK er fortløpende å utarbeide kunnskap om markedet, markedsforhold og markedsutvikling for kjøtt og egg, har Nortura SA det overordnede ansvaret for gjennomføringen av reguleringstiltak. De tre andre aktørene utøver en kontrollfunksjon overfor NOEK og Nortura SA, men har også egen myndighet til å iverksette visse typer balanseringstiltak.

Det juridiske grunnlaget for markedsreguleringen er hjemlet i Omsetningsloven. Forvaltningen og gjennomføringen av markedsregulering er fastsatt i tre forskrifter (markedsreguleringsforskriften (MF) som beskriver markedsregulators rettigheter og plikter, rammeforskriften (RF) som beskriver Omsetningsrådets virkeområde og forskriften om administrative tollnedsettelse (FAT) og tilhørende retningslinjer. Noen reguleringstiltak er også fastsatt i egne forskrifter. En enkel fremstilling av det juridiske rammeverket finnes i figur 2.



Figur 2. Juridisk grunnlag fr markedsreguleringen for kjøtt

Figur 3 viser verdikjeden, reguleringspunktet og en beskrivelse av leddenes involvering i markedsreguleringen.



Figur 3. Verdikjeden, reguleringspunktet og beskrivelse av leddenes involvering i markedsreguleringen.

3 Virkemidlene

For at balanseringen av markedet for kjøtt og kjøttvarer skjer i henhold til formålet og intensjonen med markedsreguleringsforskriften, er det utformet mange tiltak innenfor flere områder de ulike aktørene kan bruke, og må forhold seg til. Vi skiller mellom tiltak innenfor fire områder:

1. Beslutningsgrunnlag
2. Markedsbalansering
3. Konkurransetiltak

Beslutningsgrunnlag:

For å kunne regulere effektivt og med lavest mulig kostnad er markedsregulator avhengig av et godt beslutningsgrunnlag. NOEK utarbeider derfor jevnlig pris- og markedsprognoser og vurderer markedsbalansen. Markedsprognoser indikerer forventet tilførsel og engrossalg basert på uendret PGE og uten nye reguleringstiltak.

Prognosene offentliggjøres seks ganger i året. NOEKs prognoser fra mai og september inneholder viktige innspill til de to grunnlagsdokumentene som inngår markedsregulators beslutningsgrunnlag for å fastsette PGE innen 25. mai og 25. oktober. Grunnlagsdokumentene som går til Norturas konsernstyre, publiseres ikke, men det offentliggjøres en versjon av grunnlagsdokument der styrets vedtak er satt inn. NOEKs arbeid finansieres av Omsetningsrådet.

Markedsbalansering

Markedsregulator har, sammen med Omsetningsrådet, i hovedsak tre hovedvirkemidler for å balansere markedet: (1) sette PGE på helt slakt med sikte på balanse, (2) avsetningstiltak inklusive reguleringslagring og (3) regulere produksjon.

PGE settes av markedsregulator innen 25. mai og 25. oktober for et halvt år av gangen. Retningslinjene tillater at PGE kan settes ned, men ikke opp, i løpet av perioden. Det utarbeides samtidig en prisløype for hvordan PGE skal nås i gjennomsnitt av året. PGE «skal settes slik at prisen på kort og mellomlang sikt gir grunnlag for et balansert marked» (Landbruksdirektoratet 2024).

Markedsregulator kan fjerne overskuddsvarer gjennom avsetningstiltak. Det kan bety å legge varer på reguleringslager med frysefradrag. Om fryst vare kan blandes med fersk vare i primærmarkedet, uten at kvaliteten på blandingen svekkes, vil den oppnå samme pris som fersk vare. Om fryst vare selges i sekundærmarkeder vil den som regel oppnå lavere pris. Markedsregulator bestemmer nivået av frysedraget innen visse grenser, og fradraget finansieres av omsetningsavgiften.

Markedsregulator kan redusere tilførsel ved å sette vare på reguleringslager for Omsetningsrådets regning, innenfor en mengdebegrensning fastsatt av OR (storfe, sau/lam) og LMD (gris). Kostnadene finansieres av Omsetningsrådet.

Markedsregulator, og spesielt Omsetningsrådet, har også mulighet til visse produksjonsregulerende tiltak som ikke er omfattet av markedsreguleringen. Ved å variere pris mellom slaktevekter kan tilførsel i noen grad styres. Dette er et rent kommersielt tiltak Nortura er ansvarlig for. Markedsregulator kan også anbefale tiltak slik som økt slaktning av kalv eller utkjøpsordninger for smågrisprodusenter. Disse tiltakene kan, etter gjeldende lovfortolkning, være hjemlet i omsetningsloven, og kan vedtas av Omsetningsrådet ved forskrift etter anmodning av markedsregulator og finansieres med midler fra omsetningsavgiften. LMDs ekspertgruppe vurderte i 2024/25, etter oppfordring fra Stortinget, nye produksjonsregulerende virkemidler. Det anses som uaktuelt å innføre produksjonskvoter eller såkalt kontraktproduksjon etter mønster av fjørfemarkedet eller grøntsektoren i Norge (LMD, 2025).

I tilfelle underskuddssituasjon og tomme reguleringslagre kan Landbruksdirektoratet etter anbefaling av markedsregulator legge til rette for import av kjøtt ved å nedsette toll for disse varene administrativt. Administrative tollnedsettelse er formelt ikke en del av markedsreguleringen under Omsetningsrådet, men hjemlet i samme lov, omsetningsloven, og forvaltet etter egen forskrift, FAT.

Markedsbalanseringen skjer ut fra et visst, akseptabelt prisvariasjonsområde. Variasjonsområdet er oppad begrenset av en «øvre prisgrense» som fastsettes i jordbruksavtalen. Den er nå på ti prosent. Dersom prisen i markedet overstiger denne grensen i en viss periode, vil det bli gjennomført tollnedsettelse, altså åpnet for import. I en situasjon hvor norsk pris ligger like høyt som importpris inklusiv ordinær toll, vil det internasjonale prisnivået i praksis også regulere det nasjonale prisnivået, forutsatt at det ikke innføres eksportrestriksjoner for norsk kjøtt.

Markedsreguleringen retter seg mot *reguleringsvarer*. Retten til å lagre for Omsetningsrådets regning, innvilge frysefradrag i pris ved uttak fra reguleringslagring og forsyningsplikten dreier seg om reguleringsvarer. Reguleringsvare er produkter på et bestemt sted i verdikjeden. Listen over reguleringsvarer finnes i Omsetningsrådets retningslinjer for markedsregulering av kjøtt. Hovedproduktet som reguleres er såkalt helt slakt, dvs. produkt fra slaktelinje klart for skjæring eller innfrysing på reguleringslagring. I tillegg er i dag skåret storfe i batch, dvs. i partier som utgjør helt slakt minus ben som skjæres fra i skjæreplassen. Disse må også omsettes fra reguleringslager i hel batch, dvs. tilsvarende utbyttet av helt slakt. I tillegg er visse stykningsdeler og kjøttsorteringer definert som reguleringsvare.

Det er en viktig forskjell på reguleringsvare av helt slakt og stykningsdeler/sorteringer. Markedsregulator vil alltid ha forsyningsplikt på helt slakt. For stykningsdeler og sorteringer er det kun forsyningsplikt for varer som er lagt på reguleringslager.

Reguleringsvirkemidlene er forsøkt presentert i tabell 1.

Tabell 1. Oversikt over elementer i markedsbalanseringen for kjøtt og kjøttvarer

Område	Tiltak	Hjemmel	Ansvarlig	Finansiering
Beslutningsgrunnlag	Utarbeide pris- og markedsprognose og vurdere markedsbalanse	§ 3-2 MF	NOEK	OR
Regulering	Sette PGE for helt slakt	§ 6 MF (Legaldefinisjon av PGE mangler etter at den ble tatt ut av FAT)	Nortura SA	-
Regulering	Sette vare på reguleringslager	§ 6 MF, konkretisert i retningslinjer fastsatt av Omsetningsrådet	Nortura SA	OR
Regulering	Sette øvre grense for reguleringslagring	St.prp. nr. 75 (2008-20009)	OR (storfe, sau/lam), LMD (svin)	-
Regulering	Sette pris på markedsregulerte stykningsdeler (offentliggjøres når disse legges på reguleringslager og det er prisendringer)	§ 6 MF, konkretisert i retningslinjer fastsatt av Omsetningsrådet	Nortura SA	-
Regulering	Vedta frysefradrag	§ 6 MF, konkretisert i retningslinjer fastsatt av Omsetningsrådet	Nortura SA (innenfor visse grenser)	OR
Regulering	Vedta tilskudd om økt slakting av kalv av storfe	§ 11 Omsetningsloven	OR etter anbefaling av Nortura SA	OR
Regulering	Vedta tilskudd til smågrisprodusenter som gjennomfører forlenget opphold i produksjonen	§ 11 Omsetningsloven	OR etter anbefaling av Nortura SA	OR
Regulering	Variere pris mellom slaktevekter	Kommersiell virksomhet	Nortura SA	-
Regulering	Sette ned toll administrativt	§ 2 FAT	LDir etter anbefaling av Nortura SA	-

Område	Tiltak	Hjemmel	Ansvarlig	Finansiering
Konkurransen	Sikre lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret (informasjonsplikt)	§ 6 MF, konkretisert i retningslinjer fastsatt av Omsetningsrådet	Nortura SA	-
Konkurransen	Gi uavhengige aktører tilgang til råvarer på like vilkår (forsyningsplikt)	§ 4 MF	Nortura SA	-
Konkurransen	Sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon (mottaksplikt)	§ 5-1 MF	Nortura SA	-
Annet	Vedta faglige tiltak og opplysningsvirksomhet	§ 7-1 MF	OR	OR
Annet	Fastsette omsetningsavgift	§ 3-2 MF	LMD etter forslag fra OR etter forslag fra Nortura SA	Jordbruket -> Samfunnet
Annet	Sette pris på stykningsdeler (industriprisliste)	Kommersiell virksomhet	Nortura SA	-
Annet	Variere produsentpris mellom slaktevekter	Kommersiell virksomhet	Nortura SA	-

NOEK: Norsk egg- og kjøtttråvare (www.noek.no)

OR: Omsetningsrådet

LMD: Landbruks- og matdepartementet

LDir: Landbruksdirektoratet

MF: Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer (markedsreguleringsforskriften)

FAT: Forskrift om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer

Konkurransetiltak: forsyningsplikt og informasjonsplikt

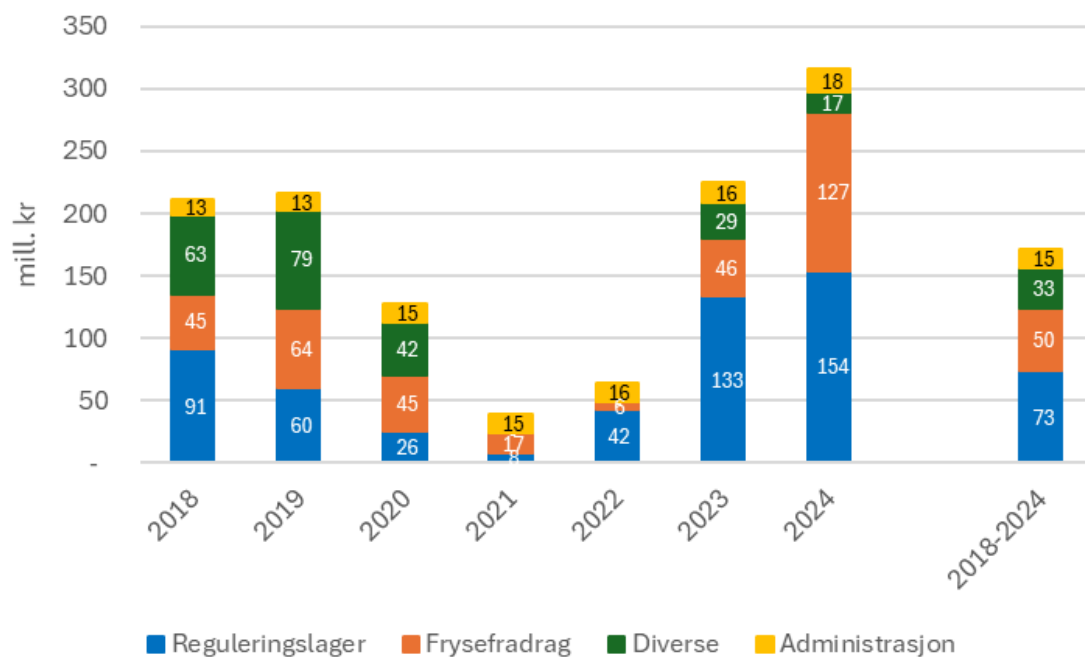
Markedsreguleringen skal ikke ha en effekt på konkurransen mellom de forskjellige aktørene i bransjen. Derfor er det innført informasjons- og forsyningsplikt. I tillegg har markedsregulator mottaksplikt som garanterer primærprodusentene avsetning av alle dyr som leveres til slakteri. Mottaksplikten kan også ha en konkurranseeffekt ved at den gir nyetablerte primærprodusenter samme markedsadgang som allerede etablerte primærprodusenter, men den har også konkurransebegrensende sider ved at den f.eks. hindrer konkurranse om lave transportkostnader. Siden markedsreguleringen med mottaksplikt stiller ulike primærprodusenter mest mulig likt, kan den også begrense konkurransen om best mulig kvalitet. Belønning for kvalitetsvariasjoner begrenses f.eks. til et begrenset sett med pristillegg og -fradrag.

Informasjonsplikten er hjemlet i markedsreguleringsforskriften og skal sikre lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av sitt reguleringsansvar. Oppfølgingen av informasjonsplikten dreier seg blant om Norturas plikt til å utarbeide retningslinjer for informasjonsflyt mellom markedsregulerende avdeling, NOEK og Norturas kommersielle virksomhet. Selv om denne informasjonsflyten skal være regulert, er det formelt alltid Nortura SA, dvs. den kommersielle aktøren, som har det juridiske ansvaret for oppfyllelsen av markedsregulatorrollen.

4 Kostnadene

De bokførte kostnadene ved ordningen er ifølge Omsetningsrådet som vist i figur 4. Av de siste sju årene var 2024 året med høyest kostnader, 316 millioner, mens samlede kostnader var lavest i 2021. Av samlede kostnader for de sju siste årene utgjorde reguleringslagring og frysefradrag om lag tre fjerdedeler. Under diverse, som samlet utgjør ca. 20 prosent av total kostnader, ligger for eksempel produksjonsregulerende tiltak gjennomført etter særlige vedtak i Omsetningsrådet. Administrasjonskostnadene utgjør ti prosent.

Kostnadene var spesielt lave i pandemiårene 2020-2022, delvis på grunn av sterkere etterspørsel som følge av lavere grensehandel.



Figur 4: Kostnader til avsetningstiltak for kjøtt, inkl. administrasjonskostnader: mill. kr. 2018-2024.

Kilde: Omsetningsrådet. Årsrapporter.

Omsetningsverdien for bedrifter innen bearbeiding og konservering av kjøtt (NACE kode 10.110) var i 2023 43,8 mrd. kr (SSB, statistikktabell 12910). De samlede markedsreguleringskostnadene samme år utgjorde om lag 0,5 prosent av omsetningsverdien eller 1,5 prosent av produksjonsverdien av kjøtt i primærjordbruket som var 15,3 mrd. kr (Budsjettnemnda for jordbruket 2025).

Markedsbalanseringsutvalget (LMD, 2015) fant flere sannsynlige kostnadsposter for samfunnet utover de som blir bokført i Omsetningsrådet. Vedlegg 6 til utvalgets rapport peker på (Gabrielsen & Gaasland, 2015) flere forhold. Kostnadene for samfunnet kan etter forfatternes mening være betydelig større enn de registrerte kostnadene hos Omsetningsrådet.

De finner at markedsbalansering svekker incentivene for produktinnovasjon, både ved at ordningen gir like store fordeler uavhengig av kvalitet på produktene, kun gjelder en standard råvare, svekker incentiver for differensiering og svekker incentiver for å utvikle nye avsetningsmuligheter på primærleddet osv. Men mottaksplikten kan på den annen side gi trygghet for at nye primærprodusenter som vil produsere med ny teknologi eller metode, finner markedsadgang. Behovet for stimulanser til spesiell kvalitet håndteres også i en viss grad ved pristillegg for kvalitet og spesialprodukter.

Samme forfattere mener også at markedsbalanseringen begrenser incentivene for vertikal samordning og integrasjon mot handelen. Det kan medføre høyere

transaksjonskostnader og mindre rasjonell risikofordeling, noe som også kan påvirke innovasjonen.

De peker også på et tap ved at sterkt subsidiert varer eksporteres. Her tar de antagelig for gitt at subsidiene ikke er betaling for tjenester fra selve produksjonen. I dag er denne eksporten i stor grad opphørt.

Gabrielsen og Gaasland finner at en av kostnadspostene i regnskapet til Omsetningsrådet ikke representerer merkostnad for samfunnet. Fordi lagring av overskuddsproduksjon mellom sesonger for Omsetningsrådets regning fortrenger alternativ privat lagring, utgjør ikke slikt reguleringslager en samfunnsøkonomisk kostnad. Dette er et resonnement som bygger på at reguleringslagring og kommersielt motivert lagring er overlappende. Dette synspunktet er sentralt i vår vurdering av incentivfeil i ordningen (se hovedrapporten og arbeidsnotat 3 om funn og mulige tiltak). Forfatterne antar at administrasjonskostnaden er en merkostnad ved ordningen, dvs. at et marked uten markedsbalansering ville hatt lavere kostnader til administrasjon av f.eks. kommersiell lagring, produksjonsregulering mm.

Forfatterne unnlater å drøfte flere mulige ekstrakostnader som blir drøftet i denne rapporten. Ett eksempel gjelder i en situasjon med underdekning av produkter. Dersom dette resulterer i midlertidig tollnedsettelse og import, oppstår det antagelig en gevinst for samfunnet hvis importprisen før toll er lavere enn merkostnaden ved å øke norsk produksjon. Dersom det ikke gis tollnedsettelse, oppstår ulikevekt i markedet. Produkter det er betalingsvilje for, blir ikke levert. Det er situasjoner som vi omtaler nærmere i hovedrapporten og arbeidsnotat 3. I slike situasjoner går både forbrukere glipp av produktnytte i forbruk og norske produsenter og foredlingsvirksomheter går glipp av verdiskaping. Ofte påføres bedriftene ekstra kostnader til omstillinger i produksjonen.

5 Enkelte tidligere studier og analyser

I dette kapitlet går vi kort gjennom et utvalg nyere, relevante studier og analyser. Disse er:

- Landbruksdirektoratet. 2024. Erfaringer med volummodellen og referansepris-systemet. Rapport nr. 3-16/2024. Landbruksdirektoratet. Oslo.
- Smedshaug, C.A., Olsen, P.I. og Inderhaug, M.H. 2021. Markedsregulering: Hva er det, og hva er Norturas rolle? Agri Analyse og Handelshøyskolen BI.
- Markedsbalanseringsutvalget. 2015. Evaluering av markedsbalansering i jordbruket. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet 5. mars 2014. Landbruks- og matdepartementet. Oslo.

Vi omtaler også en rapport fra Nordic Credit Rating (2025) om Norturas kredittverdig-
het. En rapport fra en partssammensatt arbeidsgruppe som utredet nye virkemidler
for produksjonsregulering (LMD, 2025) er omtalt andre steder i rapporteringen fra vårt
prosjekt. Denne litteraturen gir en første pekepinn på markedsreguleringens virke-
måte og de utfordringene kjøttbransjen og markedsordningen står overfor. Vi indike-
rer også hvor det er spesielle avvik mellom vår vurdering og vurderingene i tidligere
studier.

Landbruksdirektoratet (2024): Erfaringer med volummodellen og re- feranseprissystemet.

Landbruksdirektoratet (2024) har skrevet en rapport om erfaringer med volummodel-
len og referanseprissystemet på oppdrag av arbeidsgruppen som skulle utrede end-
ringer i markedsordningene for melk og korn i lys av WTO-avtalens begrensninger på
internstøtte (Partssammensatt arbeidsgruppe, 2024)

Landbruksdirektoratet mener at volummodellen stort sett fungerer etter hensikten.
Modellen ble innført uten særlige problemer. Landbruksdirektoratet peker videre på
at de største utfordringene dreier seg om mindre fleksibel prissetting enn målprissys-
temet, uklar ansvarsfordeling i et system som ikke er rigget for store markedsend-
ringer og begrensninger i avsetningstiltak (Landbruksdirektoratet, 2024 s. 11)

På den ene siden, og til forskjell fra målprissystemet der prisløype kan endres fortlø-
pende gjennom hele året, tillater volummodellen reduksjon av PGE og endring av pris-
løype kun i forbindelse med markedsprognosene i mars og september. Direktoratet
viser til en episode i februar 2022 der regelverket ble fraveket og Nortura satt opp PGE
for 1. halvår, "begrunnet i betydelig kostnadsvekst og ikke av hensyn til markedsba-
lansen" (samme kilde s. 12). Det vises også til en episode fra august 2023 der prisløy-
pen ble satt ned for å øke salget, ikke for å oppnå PGE, og mener at det på sikt kan
skape tvil om PGE er en maksimalpris med hensyn på tollvernet heller enn en oppnåe-
lig pris i markedet. På den andre siden kan selve PGE endres hvert halvår, mens mål-
prisen ble fastsatt for hele året.

Landbruksdirektoratet diskuterer muligheten for at markedsregulator bruker pris mer
aktivt som virkemiddel for å unngå overskuddssituasjoner, men påpeker samtidig at
uforutsette prisendringer er en utfordring da de slår direkte inn i verdi av varelager i
form av pristap eller -gevinst.

Landbruksdirektoratet påpeker videre at legaldefinisjonen av PGE ble opprinnelig
nevnt i FAT, men at denne definisjonen ble tatt ut av FAT i 2022. Fristene står per i dag
bare i Omsetningsrådets retningslinjer. Det oppstår utfordringer når markedsregulator
ønsker å avvike fra PGE og prisløype slik tilfellet tidlig i 2022 på grunn av en ekstraor-
dinær situasjon med raskt økende kostnader i primærjordbruket. PGE kunne først økes
etter at avtalepartene vedtok dispensasjon fra retningslinjene.

Landbruksdirektoratet påpeker at de ordinære reguleringstiltakene har blitt mindre som følge av bortfall av reguleringseksport og at produksjonsregulerende tiltak derfor vil få større betydning. Samtidig viser Landbruksdirektoratet til et flertall i Stortinget som ved behandling av Meld. St. 11 (2016-2017) om Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon som sluttet opp om en konklusjon i markedsbalanseringsutvalget som mente at «produksjonsregulering for å hindre overskudd er et mer kostnadseffektivt virkemiddel enn å regulere bort overskuddet i ettertid». De forhåndsfastsatte årlige ramme for innlegg på reguleringslager er ment for å balansere sesongvariasjon, ikke for å ta høyde for ekstraordinære situasjoner. Dermed kan det oppstå behov for å gjøre unntak i slike tilfeller.

Muligheten for import til administrativt nedsatt toll er ment å hindre en rask og ukontrollert prisvekst. Landbruksdirektoratet mener at volummodellen og forvaltningen knyttet til underdekning i all hovedsak har fungert godt. Forvaltningen av importvernet har ikke endret seg vesentlig ved overgang fra målpris til volummodell.

Landbruksdirektoratet mener det er en utfordring å veksle mellom overskudd og underskudd når bransjen er uenig om det er markedsbalanse eller ikke. Landbruksdirektoratet mener videre det er en utfordring ved vurdering av tollnedsettelse å ta hensyn til tollkvoter, dvs. gjenværende, ikke utnyttede kvoter, når vurderingen gjøres. Det er ikke et krav at kvotene skal brukes før tollene eventuelt administreres ned.

Sammenlignet med vår studie er de viktigste forskjellene mellom studiene antagelig at vi legger relativt mer vekt på sannsynlige konkurranseeffekter, at vi legger større vekt på aktørenes egen evne til å håndtere prisrisiko og sammenfall mellom kommersielle interesser og de balanseringstiltakene Omsetningsrådet finansierer. Vi ser større problemer med praktiseringen av administrative tollnedsettelser enn Landbruksdirektoratet. Vurderingen er sammenfallende når det gjelder betydningen av bortfallet av reguleringseksport

Agri Analyse og BI (2021): Markedsregulering: Hva er det, og hva er Norturas rolle?

Rapporten fra Agri Analyse / BI (Smedshaug, Olsen, & Inderhaug, 2021) fant at markedsreguleringsordningen ga god måloppnåelse, at den var godt organisert og ga kostnadsdekning for reguleringsaktiviteten til Nortura, og forholdsvis lite konflikter om hvordan ordningen fungerte. Forfatterne mener også at alternativet til ordningen er (1) at primærprodusentene mister sikkerhet for avsetning av sine produkter, (2) produksjonssektorene som i dag har markedsregulering vil gå over til markedsbalansering og organisering som i markedet for fjørfekjøtt, samt (3) at den vertikale strukturen i markedet raskt ville bevege seg i retning av vertikale bindinger og såkalte søyledannelser.

Noen hovedtrekk ved analysen deres er:

- *Sammenligner med en form for fri prisdannelse:* I rapporten er markedsregulering sammenlignet med et marked hvor markedet "balanseres ved fri prisdannelse". Det er uklart i hvilken grad prisdannelse f.eks. vil være preget av markedsrett og konsekvensene av sli maktutøvelse utover sannsynlighet for vertikale bindinger.
- *Beskriver markedsregulering som aktiv bruk av pristilpasninger:* Til forskjell fra fri prisdannelse vil markedsreguleringen balansere "tilbudet og/eller etterspørselen for å oppnå avtalte prisnivåer gjennom volumtilpasninger, og i utgangspunktet ikke ved prisendringer". Det hevdes imidlertid at reguleringen i praksis driver balansering ved «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.
- *Påpeker at pris på lang sikt må orienteres ut fra produksjonskostnadene:* Der det ikke finnes effektiv produksjonsregulering, dvs. I andre markeder enn for melkeråvare hvor det er kvoteordning og prisene kan styres politisk, vil prisene "i stort tilpasse seg produksjonskostnadene, som i alle andre markeder". Dvs. Prissettingen på lang sikt, enten det er ved PGE eller målpris, må derfor ta sikte på balanse gjennom et visst samsvar mellom faktiske produksjonskostnader og pris.
- *På kort sikt skyldes reguleringsbehovet først og fremst egenskaper ved biologiske produksjoner og sesongvariasjoner:* Biologiske produksjoner har varierende, til dels lange produksjonssyklus. Det gir varierende evne til å endre produksjon over tid, og varierende risiko for ubalanser i et uregulert marked. I tillegg er det betydelig sesongvariasjoner som krever aktiv markedsbalansering.

Vår vurdering sammenfaller med Smedshaug og Olsen på noen punkter, men er også betydelig annerledes enn deres. Først og fremst er forståelsen sammenfallende når det gjelder naturlig variasjon i markedsbalanser og nødvendigheten av å la pris på sikt reflektere produksjonens forutsetninger, dvs. tilbudskurven som er drevet av kostnader.

Vi mener først og fremst at sammenligningen med en fri prisdannelse er for lite presis. Regulering kan ikke sammenlignes med f.eks. frikonkurranselikevekt og heller ikke rent monopol. Industristrukturen i kjøttmarkedet er allerede i stor grad slik forfatterne frykter den kunne vært, dvs. verdikjedene er organisert i søyler med stor grad av eksklusivitet for alle større slakterier og skjærebedrifter. I motsetning til hva som hevdes, deltar Nortura også i denne vertikale søyledannelsen f.eks. gjennom Norfersk AS. Nortura er videre en aktør med høy markedsandel i mange enkeltsegmenter, spesielt for reguleringsvare og stykningsdeler, slik at selskapet også uten markedsregulering vil kunne påvirke pris i markedet. Mye av reorganiseringen av verdikjeden var pågående

i 2021, slik at det kan være forklarlig at rapporten ikke dekker denne utviklingen fullt ut.

Vi oppfatter at det er i strid med ordningens hensikt å bruke pris i stor grad for kortsiktig markedsbalansering. Skal ordningen sikre forutsigbare priser, kan ikke kortsiktig prisvariasjon være et hovedvirkemiddel for markedsbalanse. Videre er en svakhet å ikke skille mellom balansering som såkalte interne og eksterne goder. Forutsigbare sesongvariasjoner som f.eks. til påske, i grillsesong og til jul, har aktørene gode motiver for å demme opp for gjennom tilpasning av lager og innkjøp. Det samme gjelder forutsigbar biologisk betinget variasjon i tilbud, inkludert variasjoner som skyldes såkalte telledatoer for storfe. Det er usikkert i hvilken grad det er forskjellige interesser blant primærprodusenter og slakterier og skjærebedrifter og i hvilken grad interessene for balansering er overlappende.

Det er etter vår vurdering de uforutsigbare variasjonene som kan true stabiliteten i prisoppnåelsen primærprodusentene er forespeilet gjennom PGE som eventuelt skal reguleres bort. Her kan interessene hos kjøttbedriftene være i konflikt med interessene hos husdyrprodusentene. Kjøttbedrifter kan tenkes å kunne utnytte uforutsigbare variasjoner i råvarepriser. slik at reguleringstiltak kan være nødvendig for å ivareta husdyrprodusentenes interesser.

Etter intervjuer med aktører i bransjen, oppfatter vi at markedsreguleringen for kjøtt og hvordan den praktiseres er mer omstridt enn hva Agri-rapporten gir uttrykk for, og at tilliten til hvordan ordningen ivaretas er lav. Vi finner heller ikke noe tett skott mellom Norturas nye markedsreguleringsavdeling, NOEK, og Nortura SA. En svakhet ved deres rapport er at de ikke drøfter forsyningsevnen og forekomst av underdekning av f.eks. stykningsdeler. Rapporten drøfter ikke markedene for stykningsdeler og markedsreguleringens påvirkning av disse markedene.

På grunn av ulike syn på både næringen og aktørenes motiver for balansering og forvaltningen av ordningen, ser denne utredningen betydelig større behov for endring i markedsreguleringen enn Smedshaug og Olsen (2021).

Markedsbalanseringsutvalget (2015): Evaluering av markedsbalansering i jordbruket.

Markedsbalanseringsutvalget (LMD, 2015) ga ingen klare anbefalinger om endringer, men pekte på utfordringer. Utvalget konkluderte med at markedsreguleringen *balanserer markedet og reduserer prisrisiko*. Virkemidlene har varierende gjennomslagskraft og bidrag til målene. Balanseringsvirkemidlene bidrar, etter utvalgets mening, til å realisere målsettinger om et balansert marked og reduksjon av prisrisiko, men har «begrenset gjennomslagskraft ved større og mer langvarige vareoverskudd fordi de

ikke er bindende for produsentene og krever oppslutning i bransjen», og, «en slik langsiktig effekt er heller ikke formålet med ordningene».

Utvalget påpekte videre at det var *mulighet for konkurransevidninger*. Enkeltvirkemidler kan ifølge utvalget ha sideeffekter i form av konkurransevidning. Reguleringen har, ifølge rapporten, i begrenset grad mekanismer for å forebygge eller korrigere eventuelle konkurransevidende virkninger. Utvalget kunne ikke påvise konkrete konkurransevidninger.

Mottaksplikten ble ansett å ha uheldige incentiveffekter. Mottaksplikten gir primærprodusentene avsetningssikkerhet, og bidrar til landbruk over hele landet, men svekker effektiviteten til produksjonsregulerende tiltak, og stimulerer således til overproduksjon. Incentivvirkningene svekker oppnåelse av prismål og stabilitet.

Forsyningsplikten ble ansett som et godt begrunnet «konkurransepolitisk virkemiddel innenfor ordningen, for å redusere konkurransevirkningene av markedsregulators posisjon». Det er to viktige sider ved utvalgets konklusjon når det gjelder forsyningsplikten. Den ene er helt i tråd med konkurranselovens §11 om å hindre misbruk av dominerende markedsposisjon. På flere markedsområder har markedsregulator en slik posisjon, spesielt på slakteleddet, i noe mindre grad for skåret vare generelt, og i varierende grad i ulike kjøttproduktsegmenter. Konklusjonen betyr ikke at forsyningsplikten først og fremst anses å være viktig for å nå målene med markedsreguleringen, men i stedet som et tiltak for ivaretagelse av et mål om å hindre konkurransebegrensende markedsatferd fra dominerende aktør. Resonnementet kan være slik: Mottaksplikten kombinert med adgang til reguleringslagring finansiert av omsetningsavgift betalt av primærprodusenter, gir markedsregulator en særstilling og dominerende posisjon i markedet for helt slakt. Den posisjonen skal verken kunne utnyttes til å gi Nortura fordeler i situasjoner med knapphet på norsk råvare, generelle prisfordeler, eller til å utnytte markedsrett overfor kjøpere av helt slakt. Deler av hensikten kan derfor være å ivareta konkurranselovens forbud mot misbruk av dominerende posisjon, og dels å hindre at markedsreguleringen gir grunnlag for konkurransevidning. Hvor mye forsyningsplikten betyr sammenlignet med hva vanlig konkurransepolitikk kunne bety uten markedsreguleringens forsyningsplikt, er usikkert. Sammenligner vi med konkurransetiltakene i melkeordninga, er det fullt mulig å tenke seg ganske inngripende tiltak for å fremme konkurranse mellom jordbrukets samvirkeforetak og uavhengige bedrifter på siden av markedsreguleringen (Landbruksdirektoratet, 2022). På den annen side, vet vi ikke om Nortura ville hatt en så dominerende markedsposisjon for helt slakt uten mottaksplikten.

Utvalget understreket skillet mellom råvare- og foredlingsledd. Reguleringens virkeområde er råvarenivået i verdikjeden (figur 4), og skillet mellom råvarehåndtering og foredlingen av råvarer blir understreket av Markedsbalanseringsutvalget. Ordningen skal være konkurransenøytral på råvarenivå, mens «foredling er forutsatt å skje i et

marked som ikke er direkte påvirket av reguleringstiltak». Målsettingen er at alle industriaktører skal ha likeverdig tilgang til norskproduserte råvarer.

Utvalget har utover dette ikke gått nærmere inn på spørsmålet om forsyningsplikten praktiseres konkurransenøytralt, men det registreres at plikten gir opphav til misnøye blant markedsaktørene. Utvalget registrerer også at det er avvik mellom forventningene til ordningen og det den er utformet for å dekke. Samlet sett mener utvalget 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, prisutjevningssystemet for melk og kvoteordningen for melk. I konkurransepolitisk forstand er det en svakhet ved systemet at det foreligger potensielle kilder til konkurransevridning og muligheter til strategisk utnyttning av systemet. Samvirkets dobbeltrolle som regulator og kommersiell aktør kan i så måte være uheldig.

Som reguleringssystem nevner utvalget at systemet er bygget på tillit, mens kontrollmulighetene er begrenset tross f.eks. en loggføring av det operative arbeidet. Kompleksiteten i systemet gjør at det er lite gjennomskiktig for utenforstående, noe som ifølge utvalget gjorde det umulig å komme fram til en klar, samlet netto effekt av konkurransevilkårene på industriledet eller på forbrukernivået.

Når det gjelder ivaretagelse av landbrukspolitiske målsettinger som landbruk over hele landet, mente utvalget at ordningen for å nå detteålet, må kompensere for geografiske ulemper i markedet. Utvalget kunne ikke finne denne typen virkemidler i markedsreguleringen. Mottaksplikten ble ansett som en forutsetning for geografisk spredt produksjon, men effekten er avhengig av at det finnes råvarer som slakteriene ikke ønsker å avta. Effekten vil derfor eventuelt kunne sees i enkelte distrikter med særlige logistikkulempere som fraktutjevningen ikke kompenserer for, noe som reiser spørsmål om generell mottaksplikt for hele landet er et målrettet virkemiddel for å sikre leveringsmulighet for noen få produsenter på noen bestemte lokasjoner.

Den samfunnsøkonomiske effektiviteten ved markedsreguleringen trekkes i tvil. Prisstabiliseringen demper direkte og løpende prissignaler, men hindrer dermed også at prisen gir informasjon om reelle etterspørsels- og tilbudsforhold. Det anses også at ordningen fører til ubalanser i form av over- og underproduksjon. Og konkurransebegrensningene i førstehåndsomsetningen bidrar til samfunnsøkonomiske tap i form av ineffektiv ressursbruk.

Utvalget gjennomgikk de juridiske sidene ved ordningen og konkluderte at markedsbalansering bygger på en rekke styringsinstrumenter med til dels uklar innbyrdes sammenheng og uklare hjemmelsforhold, som ble sett som et resultat av å ha blitt lappet og flikket på en rekke ganger. Formen anses dermed å kunne gi liten forutberegnelighet for aktørene og grobunn for konflikter og misforståelser

Utvalget var delt i sine vurderinger av tiltak. Alternativer som ble vurdert var f.eks. å styrke Omsetningsrådet og redusere produsentsamvirkets rolle; overgang til

markedsbasert balansering evt. med en konsekvensutredning av virkninger for forbrukerne; samt videreføring med effektivisering og forenkling. I Stortingets behandling av markedsbalanseringsutvalgets rapport (Stortinget, 2017) viser flertallet til at virkemidelpakken for markedsregulering over tid har blitt mindre, og at markedsbalanseringsutvalget oppsummerte med at «produksjonsregulering for å hindre overskudd er et mer kostnadseffektivt virkemiddel enn å regulere bort overskuddet i ettertid». Samme budskap ble, som nevnt, gjentatt av Stortinget i 2024 som ba om utredning av nye, produksjonsregulerende virkemidler.

Flertallet i stortingskomiteen viser til at svekkelsen av verktøyene framover vil gi større behov for produksjonsregulerende tiltak for å oppnå en effektiv regulering av produksjon i forhold til etterspørsel i markedet. Produksjonsregulerende tiltak innebærer å redusere produksjonen hos bonde i form av for eksempel færre dyr eller tidligere slakt. Flertallet i komiteen mente Omsetningsrådet kunne vedta produksjonsregulering, bemerket at det kan være vanskelig å forutse effektene av endringer og at utvalgsarbeidet hadde ført til fruktbare diskusjoner.

Markedsreguleringens betydning for Nortura: momenter fra vurdering av Norturas kredittverdighet

Markedsreguleringsoppgaven påfører Nortura SA plikter og gir rettigheter. Plikter som mottaks- og forsyningsplikt, rett til å lagre for tredjeparts regning mm kan påvirke kommersielle resultater og derved soliditet. Dette gjenspeiles i en nylig rapport fra Nordic Credit Rating (2025) om Norturas kredittverdighet. Rapporten nevner følgende punkter i relasjon til Norturas rolle som markedsregulator:

- Norturas lovpålagte rolle som markedsregulator skaper inngangsbarrierer og sikrer selskapets systemiske betydning i det norske matmarkedet.
- De ovennevnte faktorene oppveies delvis av økende konkurranse i næringsmiddelindustrien, forsyningsplikt og driftsmarginer som fortsatt er under press.
- Selskapets rolle som markedsregulator gir en gunstig markedsposisjon og betydelig makt i bransjen. Nortura eies av et betydelig antall norske bønder, noe som effektivt sperrer veien for potensielle nye aktører. Prisreguleringer, konkurranseregler og tilstedeværelsen av sterke detaljister begrenser imidlertid selskapets pris- og forhandlingsmakt i verdikjeden. Konkurransen om hylleplass er hard. Nye produsenter som tilbyr nisjetilbud som bærekraft og lokale innkjøp bidrar til utfordringen.
- Norturas rolle som markedsregulator for kjøtt og egg er generelt positiv, og sikrer selskapets tilstedeværelse overfor forbrukere, politiske innflytelse og markedsposisjon. Det reduserer imidlertid også fleksibilitet og kostnadseffektivitet, gitt behovet for en landsdekkende tilstedeværelse og et krav om å kjøpe produkter med lave marginer.

Rapporten må kunne sees som en bekreftelse på at markedsregulatoroppgaven har konsekvenser for Norturas kredittverdighet, som igjen dreier seg om konkurranseevne

over tid. Hvorvidt summen av effekter må anses som positive, rimelig balanserte, eller kanskje negative, er ikke tydelig besvart utover at markedsregulatorrollen tillegges positiv betydning, men med visse ulemper som ikke er nærmere verdsatt. Kredittvurderingen ser ikke sammenheng mellom landsdekkende tilstedeværelse og ordningen med fraktutjevning.

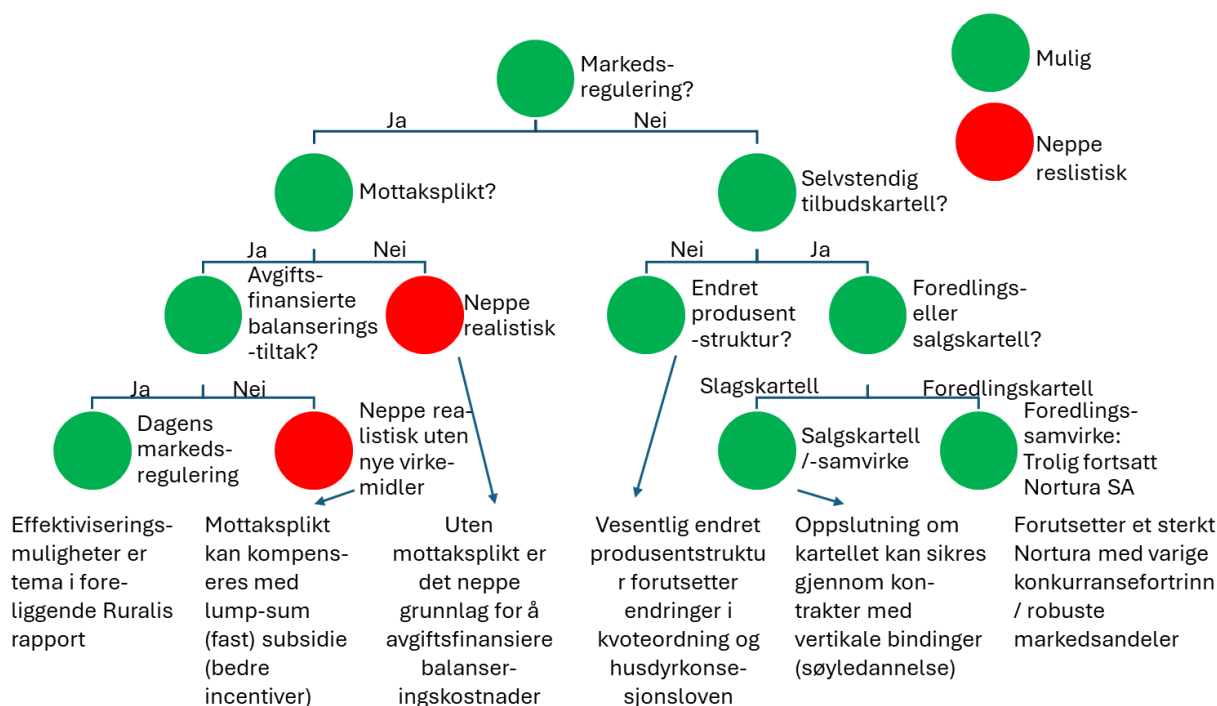
6 Hypoteser om tilpasning uten markedsregulering og ved fjerning av enkelte virkemidler

Det fremgår av drøftingen av funn og mulige tiltak i siste del av vedlegget og i rapporten at formulering av alternativer til dagens markedsregulering som helhet, eller til enkeltordninger i markedsreguleringen, er krevende. Grunnen er at det ikke er meningsfullt å sammenligne markedsreguleringen med enkle markedsmodeller som perfekt konkurranse eller uregulerte monopoler. Forklaringer av hvordan markedsregulering påvirker markedstilpasningen tar likevel ofte utgangspunkt i enkle antagelser om situasjonen uten markedsregulering. Da tar man verken hensyn til at strukturen på tilbudssiden kan være et resultat av markedsreguleringen, eller at det er ulike horisontale og vertikale strukturer som varierer mellom segmenter og mellom ulike ledd i verdikjeden. Politikk og offentlig regulering, både konkurranse- og landbrukspolitisk, spiller påvirker hele markedstilpasningen. Det gjør det krevende å forutse effekter av isolerte endringer i enkelte av en rekke virkemidler som påvirker struktur og atferd i kjøttsektoren.

I dette kapitlet forsøker vi å illustrere den markedsøkonomiske virkemåten ved å drøfte noen hypoteser om hvordan markedet kan se ut dersom markedsreguleringen endres eller opphører. Avsnittet viser derfor også teori om markedsreguleringens effekter ut fra hypoteser om alternative tilpasninger. I det følgende blir virkemåten drøftet ut fra fem problemstillinger:

- Hva slags struktur på tilbudssiden for kjøtt råvarer er sannsynlig uten dagens markedsregulering?
- Hvilken betydning har mottakplikten for husdyrproduzentens og markedsregulators utnyttelse av markedsrett?
- Under hvilke forutsetninger kan reguleringslagring under markedsreguleringen ha vesentlig effekt for pristabilisering?
- Er det sannsynlig at markedsreguleringen har effekt på oppnådd prisnivå for husdyrproduzentene?
- Hvilke konsekvenser har det at markedsregulator taper utsidealternativet som eksportmulighet, og må omsette gitte mengder av råvarer i ett og samme marked over tid?
- Kan informasjons- og forsyningsplikten fjernes fra dagens markedsregulering?

Figur 5 forsøker å gi en logisk oversikt over de fleste alternativene som blir drøftet i dette kapitlet, med hypoteser om hvilke utfall alternativene kan lede til. Temaene belyses ved forenklede, teoretiske resonnementer uten å gå inn på detaljer som spesifikke etterspørsels- og kostnadsfunksjoner i det norske markedet eller priser ved import eller eksport. Hypotesedrøftingen illustrerer dermed noe av det faglige grunnlaget for de funn og mulige effekter som vi har redegjort for i arbeidsnotat 3 fra prosjektet.



Figur 5 Dagens markedsregulering med alternativer presentert som et logisk tre.

I tillegg til alternativer vist i figur 5, drøfter vi betydningen av utsidealternativ for avsetning, som f.eks. eksportmarkedet. Vi har ikke drøftet ordninger med eller uten konkurransetiltakene forsynings- og informasjonsplikt. Slike tiltak har en konkurransepolitisk betydning som det kan være mer relevant å drøfte ut fra konkurranselovens bestemmelser og hvordan konkurransehensyn er blitt forenet med samvirkeorganisering gjennom konkurransetiltakene i meierisektoren (Landbruksdirektoratet, 2022).

Hypotese 1: Markedsstruktur uten dagens markedsregulering kan være selvstendig kartell med betydelig markedsrett.

For å kunne vurdere markedsstruktur uten markedsreguleringen, spiller både landbrukspolitikken med en rekke strukturvirkemidler, og konkurranseretten en

avgjørende rolle. Husdyrprodusentene har, uavhengig av markedsregulering og mottakspått, rett til horisontalt prissamarbeid, dvs. til å opptre som et kartell og så nær et monopol som mulig, overfor norske slakterier uansett om de er produsenteiet eller ikke. Denne retten har de i kraft av primærnæringsunntaket fra forbudene i konkurranselovens §§ 10 og 11, og fra 2025, fra §§ 41 og 42 som omhandler det nye markedsetterforskningsverktøyet i konkurranseloven (FOR-2004-04-23-651).

Forskriften om primærnæringsunntaket omhandler konkurransebegrensende samarbeid mellom primærprodusenter også når samarbeidet skjer gjennom deres organisasjoner. Dagens markedsregulator, Nortura, anses som primærprodusentenes organisasjon og kan derfor organisere kartellsamarbeidet. Det samme gjelder Tine SA, Felleskjøpet, Hoff, Gartnerhallen, Grøntprodusentenes samarbeidsråd (GPS) og salgslagene i fiskerinæringen for sine primærprodusenter.

Formålet med samarbeidet kan antas å være å ta uten en pris i markedet og for øvrig utforme kontraktsbetingelser som er i tråd med primærprodusentenes interesser, dvs. å utnytte markedsrett.

Ubundet av dagens markedsregulering, mottaks- og forsyningsplikt, vil oppnåelse av en bestemt pris som gir en gevinst av prissamarbeidet, kreve at det innføres begrensninger på produsert mengde, dvs. produksjonsregulering eller evne til å fjerne tilbudte varer fra markedet. Begge typer tilpasning er helt vanlig blant aktører eller karteller med markedsrett. Et vanlig kartell med ambisjon om å påvirke prisen, må med andre ord alltid rasjonere produksjonen, dvs. fordele rettigheter til å levere til, eller fjerne produkter som er produsert, slik at samlet tilbud i tråd med forventet pris.

Et mulig sammenligningsgrunnlag for dagens markedsregulering med mottaks-, forsynings- og informasjonsplikt og oppnevnt markedsregulator finansiert av generelle omsetningsavgift, kan dermed være et kartellsamarbeid i tråd med konkurransepolitikken og primærnæringsunntaket (se høyre gren i figur 5). Kartellet setter et prisnivå og fordele rettigheter til å levere til dette prisnivået gjennom produksjonsplaner eller leveringskontrakter, evt. ved en produksjonskvoteordning. Alternativt har kartellet et utsidealternativ i bakhånd for uønskede varemengder kan ekspederes. Dette er systemer som i dag kan sammenlignes i varierende grad med tilpasningen for henholdsvis fjørfekjøtt, frukt og grønt levert via samvirkeorganisasjonene og koordinert gjennom GPS, eller melkesektoren med produksjonskvoter.

I Norge vil et slikt kartell sannsynligvis stå overfor markedsordninger som dels ligger utenfor dagens markedsregulering. Det er ikke realistisk at kartellet, med hjemmel i omsetningsloven og primærnæringsunntaket, vil få full frihet til å kreve de prisene de selv ønsker, innenfor et gitt importvern. For fjørfekjøtt som ikke har markedsregulering, finnes det f.eks. en referansepris basert på pris i tidligere perioder, som gir grunnlag for en øvre prisgrense og forventet tollnedsettelse når prisgrensen blir overskredet. Innenfor markedsreguleringen fyller øvre prisgrense samme rolle og utgjør en form for maksimalprisregulering.

Den alternative strukturen til dagens markedsregulering kan altså være et selvstendig priskartell av husdyrprodusenter som opererer innenfor et reguleringsregime som kan sammenlignes med prisreguleringsregimet for fjørfeprodusentene. En avgjørende forutsetning for en slik struktur, er at husdyrprodusentene står samlet om kartelldannelsen. Det kan ikke tas for gitt (se nivå 2 ovenfra på høyre gren i figur 5).

Dagens struktur på primærleddet hvor ca. to-tredeler av omsetningen av slaktedyr skjer til produsentsamvirket Nortura, vil antagelig gi tilfredsstillende markedsrett for kartellet. Svekket markedsandel for den dominerende sammenslutningen av primærprodusenter, svekkes også sannsynligheten for at strukturen med markedsregulering kan sammenlignes med et selvstendig kartellsamarbeid med husdyrprodusenter med betydelig markedsrett.

Kartellet kan også svekkes innenfra. Interessekonflikter mellom f.eks. store og små primærprodusenter kan bety at primærprodusentene ikke i tilstrekkelig grad slutter opp om produksjonsrasjoneringen, kvote- eller kontraktsystemet. I så fall mister kartellet styringen med tilførte mengder, og dermed markedsretten. Av en gjennomgang av grøntnæringen (Pettersen & Dombu, 2025) fremgår det at et sterkt samvirke, som Gartnerhallen tidlig på 1990-tallet, kan brytes ned av manglende oppslutning om fellesinteresser blant primærprodusentene. Kartellet og samvirket må skape merverdi for hovedgruppen av medlemmer utover det de kan oppnå uten kartellsamarbeidet. Selv store produsenter må tape på å bryte ut. Det kan være krevende når noen få enkeltprodusenter har høye andeler av den totale produksjonen, mens mange små medlemmer har flertall i styringen av samvirket.

Det er derfor naturlig å tenke minst to alternativer til et selvstendig, velfungerende kartell uten dagens markedsregulering (jf. nederste del i figur 5). Det ene er at kartellet kommer under «dagligvarekjedenes beskyttende vinger». Det var det som reddet Gartnerhallen på slutten av 1990-tallet (samme kilde). Kartellet kan inngå et tett samarbeid med f.eks. grossister og dagligvarekjeder, slik at koordineringen i verdikjeden sikrer markedstilgangen for medlemmene, både store og små. Eksemplet Gartnerhallen/Bama/Norgesgruppen-avtalen fra 1998 er beskrevet i ovennevnte rapport, og rapporten fra Agri Analyse antyder at slike vertikale bindinger eller søyledannelser er et nærliggende alternativ. Det er denne muligheten som fremgår av figur 5.

Det er også et alternativ med oppløsning av samvirket eller kartellet, en fragmentering av produsentinteressen, noe som f.eks. kan forårsake en utvikling i retning av noen få, store produsenter som opptrer med direkte relasjoner til råvarekjøperne, mens andre får mer usikker adgang til hovedmarkedet og dagligvarekjedene. Deler av fjørfenæringen kan ha noen slike trekk i dag, men fortsatt er en stor del av markedet dekket av produsentsamvirket. Det finnes neppe eksempler fra hovedproduksjonene i jordbruket som ligner mer på fragmentering, men norsk prydplanteproduksjon kan illustrere noe av tilpasningen (Pettersen, Kårstad, & Knutsen, 2019)

For hoveddelen av storfekjøttproduksjon og sau/lam er det neppe sannsynlig med fragmentering og etterfølgende strukturrasjonalisering. Tilskuddene over jordbruksavtalen har betydelige strukturelementer som kan hindre sterk konsentrasjon blant produsentene. Virkemiddelbruken i kraftfôrbasert kjøttproduksjon er et effektivt hinder for omfattende strukturendring. Svine- og fjørfeproduksjonsloven har som formål å «legge til rette for spredning av svine- og fjørfeproduksjonen på flere enheter ved å regulere produksjonsomfanget hos den enkelte produsent» (LOV-2004-01-16-5, §1). Til sammenligning er strukturvirkemidlene f.eks. for produksjon av frukt og grønt av liten betydning (Pettersen & Dombu, 2025).

Det er derfor vanskelig å se at sammenligningsgrunnlaget for dagens markedsregulering skulle være en fragmentert husdyrnæring uten kartellmakt. Kartellmakten er forankret i eierskapet til samvirkeforetaket Nortura som har en dominerende markedsposisjon innenfor markedet for kjøttråvare, dvs. helt slakt. Hvilke krav et slikt kartell kan forventes å stille til sine kjøpere i en situasjon uten markedsregulering og mottaksplikt, drøftes i avsnittene nedenfor.

Hypotese 2: Ingen markedsregulering uten mottaksplikt, ingen mottaksplikt uten markedsregulering

Mottaksplikten er en av de pliktene markedsregulator er pålagt og den er grunnleggende for forståelsen av markedsreguleringen. Mottaksplikten har to hovedvirkninger: en potensiell avgjørende betydning for geografien og for markedsatferden i husdyrproduksjonen. Mottaksplikten påfører markedsregulator plikt til å hente slaktedyr over hele Norge, og gjør husdyrprodusenten til priske kvantumstilpassere som bestemmer levert mengde til gitt pris, i prinsippet, upåvirket av markedssituasjonen. Kvalitetskrav, varsling om levering osv. skal tilfredsstillende visse standarder. Prisen for leveranser skal være lik PGE justert for slaktekostnad og enkelte andre, nærmere bestemte fradrag og tillegg.

Ingen markedsregulering uten mottaksplikt.

Å fjerne mottaksplikten fra dagens markedsregulering gir neppe mening uten at markedsreguleringen som helhet fjernes (jf. figur 5). Dersom alle slakterier, inklusive Nortura, har full rett til å regulere tilførselen gjennom produksjonsregulering, bortfaller et avgjørende argument for at markedsregulator skal kunne lagre produkter eller bruke andre avsetningstiltak og sende regningen for lagringen til, i første omgang, husdyrprodusentene.

Det er likevel fullt mulig at det mellom produsenter og Nortura avtales faste priser for et halvt eller et helt år ad gangen uten mottaksplikt. Fastpriskontrakter innenfor et helt år med begrensede justeringsmuligheter er helt vanlig i hele verdikjeden for matvarer i Norge. Fastpriskontrakter vil kreve at Nortura dels balanserer gjennom leveringskontrakter og dels gjennom lagring for egen regning. Siden Nortura er dominerende kjøper av slaktedyr, er det sannsynlig at også uavhengige slakterier vil følge

Norturas kontraktspraksis. Men denne typen fastpriskontrakter uten mottaksplikt er i så fall en del av en fri kontraktdannelse mellom råvarekjøper og -selgere, og hører til høyre gren i figur 5.

En utvikling i tråd med Stortingets anmodning og oppfølgingen av behovet for produktionsregulering (LMD, 2025), peker i retning av en mer hybrid regulering hvor kartellet, representert ved markedsregulator eller Omsetningsrådet, skal ha større innflytelse på tilbudt mengde. Behovet for slike virkemidler kan sees som en erkjennelse av at dagens virkemidler har for få og lite effektive avsetningstiltak, og at endringer må bringe markedsreguleringen i retning av mer ordinært tilbudskartell.

Ingen mottaksplikt uten markedsregulering.

Markedsregulering uten mottaksplikt gir neppe mening. Markedsregulators rett til å gjennomføre avsetningstiltak for produsentenes regning kompenserer helt eller delvis for byrden av å la husdyrprodusentene bestemme produsert mengde.

Tilsvarende kan retten til å levere selvvalgt mengde slaktedyr til en gitt pris være tilstrekkelig grunn for primærprodusentene til å slutt opp om kollektiv omsetningsavgift som finansierer avsetningstiltak. Omsetningsavgiften og mottaksplikten gir en viss balanse mellom rettighet og forpliktelse for husdyrprodusentene.

Denne balansen betyr samtidig at hvem som til syvende og sist betaler omsetningsavgiften og markedsreguleringskostnaden bærer en kjerne i hele ordningen. Vi mener at bøndene kollektivt i dag ikke ender med å betale for markedsreguleringen, og har påpekt at dette skaper et, i hvert fall i prinsippet, alvorlig incentivproblem. For drøftingen av muligheten for en mottaksplikt uten markedsreguleringens avgiftsfinansierte avsetningstiltak, holder det at husdyrprodusentene har en oppfatning av at de ender med regningen for tiltakene.

Det kan være andre oppfatninger om hvilke goder husdyrprodusentene mottar for den betalte omsetningsavgiften. En mulig oppfatning at det nettopp er omsetningsavgiften og markedsreguleringen som fører til at husdyrprodusentene kan opptre med markedsrett, dvs. organisere seg for å utnytte rettighetene under primærnæringsunntaket. Omsetningsavgiftssystemet og markedsreguleringen fratrukker husdyrprodusentene valgmuligheten mellom å støtte opp om kartellet, eller være illojal. Altså, frykten er at uten systemet opphører kartellet og markedsmakten – bondeinteressen fragmenteres. Dette er neppe en helt troverdig begrunnelse siden markedsreguleringen mer fjerner enn sikrer utnyttelse av markedsrett.

Når vi mener mottaksplikt er urealistisk uten markedsregulering, sier vi samtidig at den geografiske effekten av mottaksplikten er uten avgjørende betydning. Grunnen er at for partene, markedsregulator og kollektivet av husdyrprodusenter, er neppe den geografiske dimensjonen avgjørende. At mottaksplikten sikrer henting hos noen produsenter på vanskelig tilgjengelige lokasjoner, har ingen klar effekt på mottaksplikten verdi for hoveddelen av husdyrprodusentene. For markedsregulator utjevnes

fraktkostnader. Den gjenstående kostnadskomponenten som følge av mottakspliktens geografiske betydning, er antagelig en viss betydning for slakteristruktur. At det i dag er diskusjoner om særlig støtte til slakteri i Finnmark, kan sees som et uttrykk for at det er vanskelig å tillegge mottaksplikten en rolle som effektivt virkemiddel for geografisk spredt produksjon. Mottakspliktens eventuelle selvstendige rolle for produksjonsgeografien må antagelig ivaretas av målrettede virkemidler for geografisk spredt produksjon og utnyttelse av marginale beiteressurser. Fraktutjevning, sonetilpassede tilskudd og, i visse tilfeller, støtte til en viss slakteristruktur, er mer målrettede virkemidler enn mottaksplicht, og er alle i bruk i 2025 (LMD, 2024).

Hypotese 3: Markedsbalansering vil foregå uavhengig av dagens markedsregulering

Under hypotese 2 så vi på den formelle mottaksplikten. Slakterienes mottak av slakt i en overskuddssituasjon for å lagre i påvente av knappere tilgang senere, er imidlertid en normal, kommersielt begrunnet atferd som også balanserer markedet uten noen formell mottaksplicht og uavhengig av tilskudd til balansering. Dette avsnittet begrunner hvorfor vi mener alle aktører driver markedsbalansering i betydelig grad.

Som del av markedsreguleringen betyr markedsbalansering og reguleringslagring at reguleringsvare fryses ned og lagres til senere periode. Lagerbeholdningen realiseres senere, primært i samme marked, til en pris som er redusert med et frysefradrag, dvs. en rabatt som følge av at fryst reguleringsvare omsettes i konkurranse med fersk vare og anses som mindre anvendelig. Kommerielt begrunnet balanserende lagring består i de samme funksjonene, men på en måte som aktørene selv finner mest effektiv ut fra egne produksjonsplaner og markedsforhold.

Alternativ uten reguleringslagring.

Som vist ovenfor tok Gabrielsen og Gaasland (2015) det for gitt at reguleringslagring stort sett erstattet kommersiell lagring og dermed ikke medførte merkostnader for samfunnet. Vi konkluderer i rapporten vår i samme retning, men tar høyde for at det ikke er noe fullt sammenfall mellom markedsregulatorer og uavhengige kjøttindustriens kommersielle nytte av lagring og husdyrprodusentenes nytte av reguleringslagring.

Det betyr at vi kan anta at det foregår markedsbalanserende lagring også uten adgang til reguleringslagring finansiert av Omsetningsrådet. Samtidig påvirkes antagelig faktisk, kommersiell lagring av at markedsregulator på grunn av støtten til lagring har større lageroppbygging enn de ville hatt uten slik støtte.

Faller adgangen til avgiftsfinansiert reguleringslagring bort, vil det derfor fortsatt foregå balanserende lagring. Det finnes tre ytterligheter av utfall dels avhengig av hvilken part som har størst forhandlingsstyrke. Det ene er at industrien utnytter produksjonsregulering i størst mulig grad, og kun foretar lagring der det kan øke verdien av råvaren for industriledet. Dette alternativet er antagelig minst gunstig for

primærprodusentene. Vi mener at hoveddelen av den forventede reguleringslagringen som skyldes sesongmessig variasjoner i markedsbalansen, i et slikt tilfelle vil bli håndtert i stor grad gjennom kommersiell lagring.

Den motsatte ytterligheten er at husdyrprodusentene, f.eks. som et selvstendig kartell, forhandler fram fastprisavtaler med bestemte mengdeforpliktelser, dvs. kjøpsforpliktelser som også gir grunnlag for leveringskvoter for produsentene. I dette tilfellet er det grunn til å forvente større grad av balanserende lagring på industriledet enn der industrien bruker mer produksjonsregulering.

Det tredje alternativet er en form for vertikal koordinering og samordning. I hver leveringskjede er det et samråd av produsentinteresser, industri og handelsledd som velger når det er optimalt å justere produksjon, slakteveker og f.eks. skjæringsmønstre, ut fra foredlings- og avsetningsmuligheter på sisteleddet. Som vist i arbeidsnotat 1 fra prosjektet, er det denne formen for vertikal samordning som blir stadig mer utbredt i norsk kjøttbransje. Hvorvidt det er dagligvarekjeder eller et selvstendig kartell av primærprodusenter som har størst innflytelse på samordningen, vil ikke nødvendigvis påvirke effektiviteten i samordningen.

Konklusjonen er at eksistensen av fastpriskontrakter og kommersiell markedsbalansering ikke er avhengig av markedsregulering eller at markedsregulator har en dominerende markedsposisjon. Det er heller ikke gitt at prisene er mer stabile med markedsregulering enn ved alternativ markeditilpasning. En viss kortsiktig prisstabilitet og forutsigbarhet om leveringsmuligheter fra biologiske produksjoner som kjøttproduksjon er markedsgoder som neppe er urealistisk kan bli ivaretatt uten dagens markedsregulering.

Forskjellen mellom en slik løsning og dagens markedsregulering kan være at oppslutningen om kartellet er sikret i markedsreguleringen, men avhengig av selvstendige valg uten. Markedsreguleringen gir ikke husdyrprodusentene individuelt valget om de vil prioritere kortsiktig prisstabilitet og forutsigbarhet. Trusselen om en splittet husdyrprodusentinteresse er et forståelig argument for markedsregulering basert på omsetningsavgift. Ulempen kan være at kartellet, representert ved markedsregulator dermed slipper unna kravet om å måtte skape merverdi for den store majoriteten av husdyrprodusenter.

Det er kun markedsregulator som under dagens markedsregulering, pålegges den universelle plikt til å hente slaktedyr, og har rett og plikt til å sikre en fast pris for visse perioder gjennom markedsbalanserende lagring. En fordel med at et selvstendig kartell selv valgte kontraktsbetingelser, kunne være både at eventuell fastpris og forutsigbarhet i volumuttak ble en del av forhandlingene med alle slakteriene. Det kan også åpne for alternative løsninger med varierende grad av forutsigbarhet for pris og mengde kompensert gjennom noe variasjon i pris.

Effekten av markedsregulators avgiftsfinansierte adgang til reguleringslagring med frysefradrag.

Effekten av markedsregulators adgang til kollektivt finansierte reguleringslagring, kan derfor vurderes ut fra flere mulige tilpasninger uten slik adgang for markedsregulator. En sannsynlig forskjell er uansett at balanserende lagring markedsregulering i større grad blir forbeholdt Nortura alene, mens balanserende lagring blir mer fordelt på ulike slakterier og sannsynligvis også lenger ned i verdikjeden uten dagens markedsregulering. Om prisene blir mer eller mindre stabile på kort sikt, er usikkert. Stabile priser innenfor avtaleperiodene på sisteleddet, dvs. mellom industri og dagligvarehandel, tilsier også begrensede prisvariasjoner høyere opp i verdikjeden.

Hypotese 4: Markedsreguleringen har negativ eller ingen effekt for husdyrproduktens prisuttak

Drøftingen av effekt på prisnivå følger av drøftingen av effekten av mottakplikten. Som nevnt ovenfor er det grunn til å konkludere at mottakplikten gjør medlemmene av husdyrkartellet til prisfaste kvantumstilpassere, mens alternativet uten markedsregulering som i dag, kan være kartellbasert prising understøttet av effektiv kontroll med tilførte råvaremengder eller sterk, vertikal somordning i såkalte søyledannelser (jf. figur 5). Det betyr at den prisen som markedsregulator i dag setter, PGE, skal være en likevektspris for prisfast kvantumstilpasning på tilbudssiden. Det betyr også at prisnivået over tid vil være bestemt husdyrproduktene grensekostnader justert for tilskudd og annen landbrukspolitiske virkemiddelbruk og etterspørselskurven i markedet, dvs. forhold som ikke påvirkes av dagens markedsregulering for kjøtt.

Som vist ville en antagelse om et produsentkartell uten mottakplikt, med tilbudsrasjonering, forventes å muliggjøre økt bruk av markedsrett og dermed høyere prisuttak innenfor den rammen som settes av prisreguleringer som ordningen med øvre prisgrense. Siden øvre prisgrense over tid justeres ut fra f.eks. referansepriser i tidligere perioder, er det sannsynligvis betydelig mulighet for å utnytte markedsrett over tid. Om øvre prisgrense imidlertid skulle virke sterkt begrensende, vil et eventuelt kartell av husdyrprodusenter ha mulighet for å sette markedsrett bak krav om kontraktsvilkår med begrenset kortsiktig prisvariasjon eller forutsigbarhet når det gjelder avsetning, som kan være erstatninger for de avsetningsvilkår som i dag er integrerte deler av markedsreguleringen.

Hypotese 5: Utsidealternativer, som eksportmuligheter, avgjørende for verdiøkende avsetningstiltak

En av de viktigste endringene som er skjedd i markedsreguleringen etter 1995, er forbudet mot subsidiert eksport. Det har store konsekvenser for verdien av og effektiviteten i markedsreguleringen.

Et utsidealternativ er muligheten for å selge samme vare i flere markeder som kan holdes atskilt. Med ulike etterspørselsforhold i de ulike markedene gir utsidealternativer mulighet for lønnsom prisdiskriminering. I en forenklet gjennomgang antar vi at markedsregulator kan ha to markeder; et primærmarked hjemme og et eksportmarked. I hjemmemarkedet er markedsregulator antatt å være monopolist, i eksportmarkedet er det rimelig å anta at markedsregulator er prisfast kvantumstilpasser, dvs. tar prisen for gitt. Dermed får markedsregulator mulighet til å optimalisere fordelingen av en gitt mengde råvare mellom anvendelse innenlands og eksport, dvs. for prisdiskriminering.

Situasjon med utsidealternativ og mulighet for prisdiskriminering

Mulighet for prisdiskriminering gir en dobbel gevinst for markedsreguleringen, dvs. for markedsregulator og for husdyrprodusentene, mens effekten for samfunnet og for brukerne kan være negativ.

For det første kan markedsregulator avsette et gitt overskudd av produkter til en høyere verdi enn om produktene måtte selges i det gitte primærmarkedet med begrenset etterspørselastisitet. For å øke etterspørselen i primærmarkedet kreves relativt sterk prisreduksjon. For det andre åpner eksistensen av et utsidealternativ en mulighet for at den kommersielle virksomheten hos markedsregulator kan utnytte sin markedsrett og øke prisen i primærmarkedet, til tross for mottaksplikten. Dermed øker verdien av en gitt produktmengde for markedsregulator og for husdyrprodusentene gjennom eierskapet til markedsregulator, uten å skade markedsregulators kommersielle konkurrenter. Konkurrentene vil ha fordel av at markedsregulator utnytter markedsrett nedstrøms gjennom høyere priser i primærmarkedet.

Eksistensen av utsidealternativ og mulighet for prisdiskriminering gir mulighet for en optimal fordeling av en gitt varemengde mellom primærmarkedet og utsidealternativet. Varemengden er gitt på grunn av mottaksplikten til gitt pris. Prisen nedstrøms i primærmarkedet øker, mengden solgt i primærmarkedet synker, mens markedsregulator finner det lønnsomt å markedsføre en optimal restmengde i sekundærmarkedet. Jo større del av den gitte mengden som markedsføres i sekundærmarkedet, jo høyere pris i primærmarkedet. Hvorvidt det selges varer i sekundærmarkedet under gjennomsnittlig anskaffelseskost, dvs. tilsynelatende med tap, betyr ikke at det er ulønnsomt å utnytte sekundærmarkedet til optimal fordeling av varer mellom de to markedene.

Utsidealternativet fjerner under markedsregulering en stor del av ulempen ved mottaksplikten. Markedsregulator kan igjen opptre med markedsrett i primærmarkedet og heller bruke utsidealternativet for de uønskede mengdene mottaksplikten påfører markedsregulator.

Markedsregulators oppgave, gitt at målet er å muliggjøre høyest mulig PGE over tid, gitt mottaksplikt, blir altså å optimalisere fordelingen mellom primærmarkedet og utsidealternativet med sikte på høyest mulig pris for den gitt produktmengden som

følger av mottaksplikten og husdyrproduzentenes tilpasning som prisfaste kvantumstilpassere.

Situasjon uten utsidealternativ; den teoretiske effekten av bortfall av muligheten for subsidiert eksport.

Opphøret av eksportmulighet, dvs. bortfallet av et reelt sekundærmarked, påfører markedsreguleringen, markedsregulator og husdyrproduzentene tap på flere områder. Mottaksplikten ble en vesentlig større belastning for hele reguleringsordningen, avsetningsalternativene for overskudd ble svekket og markedsregulator tapte muligheter for å utnytte markedsrett i primærmarkedet.

Den umiddelbare effekten av tilpasningen til WTO-reglene er at utsidealternativet eksport av overskuddsvolumer av kjøtt, tilrettelagt med prisnedskrivning finansiert av Omsetningsrådet, bortfalt. Det betyr at hele den gitte produktmengden, som er en funksjon av pris, PGE, direkte støtte til bøndene og bøndenes kostnadsfunksjoner, må omsettes i primærmarkedet, dvs. i Norge. Unntaksvis blir kjøtt destruert eller omdannet til protein- og fettråvare. Verdireduksjonen ved en slik håndtering av overskuddskjøtt er antagelig så stor at vi kan se bort fra slik omdanning som et relevant sekundærmarked.

Vi er da tilbake til pris innenlands blir som i situasjon med prisfaste kvantumstilpassere på produsentsiden. Kartellet av husdyrprodusenter og Nortura som markedsregulator, har mistet sin mulighet for å utnytte markedsrett for kjøttråvarer og antagelig også mistet noe av muligheten for å utøve markedsrett for foredlede produkter. Muligheten for reguleringslagring kan gjenopprette noe av markedsretten, men det er vanskelig om vi ser flere perioder under ett. Ser vi markedsreguleringen over flere perioder, er volumet som skal ut i markedet gitt uavhengig av markedsregulators lagrings- og prisnedskrivningsmuligheter, dvs. markedsretten er fjernet.

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://beccl.no/files/2011/12/rapport-matkjede-endelig10112010.pdf>.

Gabrielsen, T. S., & Gaasland, I. (2015). Samfunnsøkonomisk vurdering. I Landbruks- og matdepartementet, *Vedlegg til Evaluering av markedsbalansering i jordbruket*.

- Landbruksdirektoratet. (2022). *Utredning av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk.* https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/rapporter/Utredning%20av%20konkurransefremmende%20iltak%20i%20prisutjevningsordningen%20for%20melk%20Rapport%202022%2047.pdf/_/attachment/inline/206affb7-d79e-4d27-94b9-6eb907b43fa0:f4ff0cd175f2ede5cc5a1a2: Landbruksdirektoratet. Rapport 47/2022.
- 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.
- Nordic Credit Rating. 2025. Nortura SA. Full Rating Report. 16 Sep. 2025. Web: <https://nordiccreditrating.com/uploads/2025-09/NCR - Nortura SA - Full Rating Report 16 Sep. 2025.pdf>, nedlastet 06.10.2025
- Partssammensatt arbeidsgruppe. (2024). *Mulige alternativer til målprismodellen som tilpasning til AMS-forpliktelsene i WTO-avtalen. Rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe Avgitt 1. februar 2.* Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/77715d27511b4a5897d399524d4344db/hovedrapport-markedsordningene-korn-og-melk-avgitt-010224.pdf>
- Pettersen, I., & Dombu, S. V. (2025). *Mest markeds, mindre politikk – og dels til besvær. Politikk, markeds 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.