

# Markedsreguleringen for kjøtt: Drøfting av funn, mulige tiltak og konsekvenser

Av Ivar Pettersen og Klaus Mittenzwei<sup>1</sup>

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

Ruralis rapport nr 8/2025

Arbeidsnotat 3

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 3 skal vise utredningens funn og mulige tiltak. Vår datainnsamling og analyse har ledet til funn vi mener gjør markedsreguleringen lite effektiv for bonden, bransjen og samfunnet. I dette kapitlet presenterer vi for hvert av disse funnene mulige tiltak som vi mener kan gi en mer effektiv regulering. Vi drøfter også konsekvenser, fordeler og ulemper knyttet til disse tiltakene. Drøftingen gjøres for hvert funn og tilhørende tiltak enkeltvis. Eventuelle kombinasjons- og samspillseffekter er ikke vurdert. Markedsreguleringens detaljrikdom og kompleksitet, samt usikkerheten om markedsstruktur og aktørenes atferd ved endringer, gjør drøftingen utfordrende. Det er viktig å understreke at vår vurdering av konsekvenser av de enkelte tiltakene må betraktes som overordnet med begrenset grundighet. I så måte er mange av våre tiltak begrunnet ut fra en prinsipiell tanke om f.eks. nytten i å rette incentivfeil hos aktører

---

<sup>1</sup> Henholdsvis forsker, ALO-Analyse AS og forsker I, Ruralis.

i kjøttbransjen. Grad av og type konsekvens, er usikker. Arbeidsnotatet avdekker problemstillinger, formulerer muligheter for løsninger, og erkjenner samtidig usikkerhet som kan kreve nærmere vurdering. Som det fremgår av rapporten fra prosjektet, «**Forslag til en mer effektiv markedsregulering for kjøtt**», er det på dette grunnlaget naturlig å prioritere ideer med relativt stor potensiell virkning, og relativt lav usikkerhet.

Funnene er kategorisert etter fire områder som gjenspeiler mål og hensyn som tillegges markedsreguleringen:

- Mer kostnadseffektiv regulering og balansering
- Høy og sikker leveringsgrad
- Konkurransenøytral markedsbalansering
- Reduserte administrasjonskostnader

Hvert av temaene har et delkapittel som inneholder flere funn som kan være kilder til effektivitetstap og mulige enkelttiltak. På hvert av i alt 21 funn og tiltakspunkter refereres først de observasjonene som vi anser kan tilsa at det vurderes forbedringstiltak, deretter redegjøres det for mulige tiltak og til slutt, forventede effekter.

Den endelige prioriteringen mellom tiltak ut fra usikkerhet og forventet effekt finnes i rapporten hvor også metode og begrensninger er nærmere omtalt. Vår analyse bygger først og fremst på intervjuer, tilgjengelig statistikk, litteratur og egne vurderinger. Den viktigste datakilden har vært intervjuer med 13 aktører i næring og forvaltning. Begrepsbruk og forkortelser er forklart i vedlegg i rapporten.

# Innhold

1. Mer kostnadseffektiv regulering og balansering .....	5
1.1 Korrigere incentivfeil hos markedsregulator og uavhengige kjøpere av reguleringsvare .....	5
1.2 Korrigere incentivfeil hos næringsorganisasjonene: Jordbruket samlet bærer trolig ikke reguleringskostnaden.....	7
1.3 Vurdere om dagligvarehandelen og foredlingsindustrien kan være gratispassasjer i markedsbalanseringen.....	8
1.4 Vurdere grunnlaget for markedsprognosene .....	10
1.5 Gi økt rom for innfrysing av batcher av skåret slakt, som i dag bare er tillatt for storfe .....	14
1.6 Gi økt rom for kortsiktig pristilpasning for balansering: utvide variasjonsområdet for pris med sikte på redusert reguleringslagring .....	16
1.7 Håndtere mangel på utsidealternativer som øker reguleringskostnadene og hindrer prisdiskriminering .....	18
1.8 Økt bruk av produksjonsregulerende tiltak for markedsbalansering kan vurderes, men er ikke nødvendigvis effektiviserende og strider mot prinsippet om mottaksplikt .....	19
1.9 Forenkle rollefordeling ved setting av maksimalgrenser for reguleringslagring	21
1.10 Rydde i rekkefølge av beslutninger over året - endre årshjulet .....	22
2. Økt forsyningssikkerhet for norsk kjøtttråvare.....	24
2.1 Redusere markedsregulators overprøving av kommersielle bestillinger - markedsregulators vurdering av markedsbalanse bygger i dag på historiske tall, ikke faktiske bestillinger.....	24
2.2 Styrke forsyningssikkerheten ved å behandle flere stykningsdeler og sorteringer som reguleringsvare .....	27
2.3 Stimulere reguleringslagring av stykningsdeler under dagens regelverk.....	30
2.4 Gjennomføre forsyningsplikt for stykningsdeler / sorteringer som er listet som reguleringsvare .....	31
2.5 Tilpasset tollvern for stykningsdeler .....	33
2.6 Redusere praktiske utfordringer med å realisere import ved nedsatt toll.....	34
3. Mer konkurransenøytral markedsregulering.....	35
3.1 Sikre tilgang til råvarer til like vilkår .....	35

3.2 Endret håndtering av grunnlagsdokument for fastsetting av PGE .....	38
3.3 La NOEK fastsette PGE .....	39
3.4 Økt åpenhet om beregning av historisk kvote .....	40
3.5 Gjennomgang av og regelmessig oppfølging av retningslinjer for informasjonsflyt mellom NOEK og Norturas kommersielle virksomhet .....	42
4. Økt transparens og fullstendighet om administrasjonskostnader .....	42
Referanser.....	44

# 1. Mer kostnadseffektiv regulering og balansering

Kapitlet dekker hindringer for effektiv markedsregulering og mulige tiltak som kan gi bedre måloppnåelse relativt til de ressursene som medgår til markedsreguleringen. Kapitlet omhandler ti funn med mulige tiltak. De første dreier seg om uheldige incentiver.

## 1.1 Korrigere incentivfeil hos markedsregulator og uavhengige kjøpere av reguleringsvare

*Funn:*

Markedsreguleringen skal bidra til at reguleringsvarer kan fjernes fra markedet når tilbudt mengde truer fastsatt prisnivå, fryses, lagres, og føres tilbake til, i hovedsak, samme marked når det finnes bedre avsetningsmuligheter. På denne måten etablerer markedsreguleringen en lagerordning som er ment å skape verdi for råvareprodusentene, dvs. husdyrnæringen, men som også kan ha kommersiell verdi for alle kjøpere av helt slakt, spesielt for markedsregulator. Kjøpere av slaktedyr og helt slakt kan tilpasse seg variasjoner i avsetningsmuligheter over tid, både forutsigbare sesongmessige variasjoner, og uforutsigbare variasjoner, gjennom adgang til i stor grad kostnadsfri lagringsmulighet. Fordelen gjelder særlig for markedsregulator, men siden markedsregulator har forsyningsplikt for reguleringsvare, kan fordelene også komme uavhengige kjøpere av helt slakt til gode.

Tilgangen for markedsregulator og kjøttbransjen til en, for industrien, hovedsakelig gratis reguleringsmulighet kan gi overforbruk av reguleringslagring sammenlignet med det som er nødvendig for å ivareta primærprodusentenes interesser.

Forhold som kan påvirke styrken i kommersielle motiver for lagring positivt eller negativt, er:

- Grad av forutsigbar, sesongmessig variasjon i forholdet mellom tilbud og etterspørsel. F.eks. vil konsentrasjon av slaktning av lam om høsten gi et forutsigbart behov for markedsbalansering ved lagring. Forutsigbarheten betyr at verdien av lagringen har høy kommersiell verdi for kjøttindustrien.
- Stor frihet til å bestille og avbestille leveranser med korte frister: Dersom uavhengige aktører kan bestille og avbestille reguleringsvare på forsyningsplikt med korte frister, påfører bestillingsatferden markedsregulator ekstra uforutsigbarhet. Siden Nortura med NOEK, organisasjonsenheten i Nortura som utfører markedsbalanseringen, kan foreta reguleringslagring, i hovedsak, for fellesskapets regning, har NOEK og Nortura begrensede motiver for å begrense slik kortsiktig kontraktsinngåelse og -endring.
- Vertikal integrasjon og koordinering mellom slaktning, stykning, foredling og distribusjon åpner for mer samarbeid mellom de ulike leddene. Slikt samarbeid i form av vertikale bindinger, felles eierskap eller kjedens egne merkevarer, kan

gi nye løsninger på ubalanseproblemer og dermed også begrense unødige ubalanser og lagring. Indirekte betyr det at adgangen til reguleringslagring betalt av tredjepart, kan gjøre det mindre attraktivt å inngå i vertikale allianser eller såkalte søyledannelser.

- I hvilken grad balanserende lagring skyldes mottaksplikten (jf. arbeidsnotat 2) kontra kommersielle motiver hos råvarekjøperne, er usikkert. Mottaksplikten for markedsregulator er viktig grunn til at reguleringsbehov oppstår. Markedsregulator kan ikke styre produsert mengde på primærleddet. NOEKs samlede mottak av helt slakt overstiger Norturas eget behov med anslagsvis 50 til 60 prosent, blant annet grunnet mottaksplikten og retten til lagring for tredjeparts regning. Det er likevel usikkert i hvilken grad mottaksplikten isolert sett medfører behov for markedsbalansering. Det er uansett lite sannsynlig at balanseringsbehovet grunnet mottaksplikten favner all lagring av kommersielle hensyn hos Nortura. En av grunnene er at sesongmessige variasjoner på etterspørselsiden ikke har noe med mottaksplikten å gjøre. I tillegg ville det, selv uten den forskriftsbestemte mottaksplikten, være grunn for at alle kjøpere av slaktedyr fra husdyrprodusenter tilbyr produsentene en viss forutsigbarhet og avsetningssikkerhet for sine dyr.
- Klart skille mellom markedsregulator NOEK og Norturas kommersielle virksomhet, kan redusere risikoen for at NOEKs beslutninger om reguleringslagring påvirkes av Norturas kommersielle interesser. Et klart skille kan imidlertid ikke fjerne den kommersielle verdien for Nortura av at det foregår balanserende reguleringslagring.

Incentivfeil som kan skyldes at kostnader ved reguleringslagring ikke bæres av den som påvirker eller har nytte av omfanget av reguleringslagring, kan også ha konsekvenser for holdning til ordningen generelt. Motivasjonen for effektivisering av markedsbalanseringen kan bli svekket. Siden subsidiering av kommersiell lagring også kan ha effekter i form av konkurransevridning, kan tillit til ordningen bli skadelidende

Vi må understreke at de mulige incentivfeilene er basert på teori. Vi har ikke grunnlag for å anslå grad av incentivvridning eller noen grad av ekstra kostnader til reguleringslagring som kan knyttes til incentivfeilene.

#### *Tiltak:*

Hensikten med å forsøke å korrigere incentivfeilen er at markedsregulators kommersielle virksomhet skal bære kostnader som i størst mulig grad gjenspeiler kommersielle fordeler av reguleringslagringen. Det er incentiver for unødig reguleringslagring for fellesskapets regning, som bør korrigeres. Vi mener de to mest aktuelle tiltakene er at markedsregulator enten a) betaler en viss andel av lagringskostnaden inklusive frysefradraget, eller b) dekker de første tonn lagt på lager for egen regning, evt en kombinasjon av disse.

Noe av ulempen for markedsregulator ved en slik egenandel for reguleringslagring, kan motvirkes av endring av vilkårene for bestilling og avbestilling på forsyningsplikt. Tiltak kan dreie seg om dokumentasjon av praksis eller økonomiske incentiver som gjør det mer kostbart for uavhengige aktører å bidra til reguleringslagring gjennom lite forutsigbar bestilleratferd. Dette er tiltak som det antagelig også i dag kan stå markedsregulator fritt å innføre uten endring i forskrifter eller retningslinjer først og fremst når det gjelder forsyningsplikten. En pågående innspillsrunde om praktiseringen av forsyningsplikt, i regi av LMD, kan føre til endret regelverk for forsyningsplikten.

#### *Effekt:*

Endring av incentiver, f.eks. ved å la Nortura dekke en viss andel av kostnaden ved reguleringslagring, vil ikke nødvendigvis redusere omfang av lagring. Tiltaket kan likevel være berettiget. Uten riktige incentiver er det i hvert fall mindre sannsynlighet for at unødig reguleringslagring forsvinner. Uten å korrigere incentivfeil kan også effektene av andre effektivitetstiltak bli vanskelig å forutse.

Det er også usikkert om bestillinger og avbestillinger i praksis kommer til å endres, men det er riktig å gi incentiver som kan redusere risikoen for atferd som øker behovet for markedsbalansering betalt av en tredjepart.

Eventuell innføring av en kostnadsdeling for reguleringslagring mellom Nortura og Omsetningsrådet vil ha en negativ inntektseffekt for Nortura. Det kan endre balansen mellom samlet nytte og kostnad for Nortura ved å være markedsregulator. Dersom det forrykker hele balansen ved å være markedsregulator slik at Nortura kan frasi seg markedsregulatoroppgaven, kan det bli behov for å skille incentivkorreksjonen fra tiltak for å opprettholde en akseptabel balanse for markedsregulator. Det er f.eks. bedre om markedsregulator får en fast godtgjørelse for reguleringsarbeidet uavhengig av omfang av reguleringslagring, enn at det opprettholdes incentiver for unødvendig lagring av hensyn til husdyrproduzentene eller kommersiell lagring betalt av fellesskapet.

## 1.2 Korrigere incentivfeil hos næringsorganisasjonene: Jordbruket samlet bærer trolig ikke reguleringskostnaden

#### *Funn:*

Jordbruksforhandlingene er basert på Totalkalkylen utarbeidet av Budsjettnemnda for jordbruket<sup>2</sup>. Der registreres jordbrukets oppnådde priser og mengder. Omsetningsavgiften inngår som en negativ inntekt, dvs. den gir lavere pris sammenlignet med markedsbalanse. Totalkalkylen korrigerer derfor ikke inntektene for effekter av svikt i inntektene som følge av markedsbalanse. Ved gitt mål om inntektsutvikling i kroner, vil beregningsmåten gi grunnlag for å kreve en høyere ramme ved høy omsetningsavgift, alt annet likt. Med unntak av 2017, der staten i sitt tilbud reduserte rammen med 100

---

<sup>2</sup> <https://www.nibio.no/tema/landbruksokonomi/totalkalkylen>

mill. kr pga. markedsubalanse (Landbruks- og matdepartementet 2017), har partene ikke tatt eksplisitt hensyn til at inntektsvekst også kan oppnås gjennom bedre markedsubalanse. Vi mener derfor at det kan argumenteres for at reguleringskostnadene veltes over på staten ved at rammen ikke reduseres.

Det er viktig å understreke at dagens praksis derved gir rom for å kompensere jordbruket samlet for kostnader ved markedsubalanse. Den enkelte husdyrbonde betaler omsetningsavgift, og selv om jordbruket som helhet blir kompensert for betalt omsetningsavgift, kan omsetningsavgiften bidra til relativt svak inntektsvekst for enkelte produksjoner. Hvorvidt husdyrbøndene i den enkelte produksjon kompenseres gjennom en eventuelt høyere ramme, er derfor avhengig av hvordan avtalepartene prioriterer inntektsutviklingen for de enkelte produksjonene.

#### *Tiltak:*

Et tiltak for å gjøre markedreguleringens kostnader til en reell kostnad for jordbruket, vil være å synliggjøre effektene av markedsubalanse bedre gjennom mest mulig fullstendige beregninger f.eks. i resultatkontrollen for jordbrukspolitikken. Beregningen bør i så fall omfatte alle kostnader dekket av omsetningsavgiften. Dersom prisene har falt under PGE som følge av overskuddsproduksjon, er det grunn til å inkludere disse kostnadene i beregningen av kostnadene ved markedsubalanseringen. En tredje komponent som det er grunn til å beregne, er bortfall av netto inntekter som følge av underdekning av norsk råvare sammenlignet med årsprognose / halvårsprognose som underlag for fastsetting av PGE. Om et slikt inntektsbortfall pga. underdekning skal hensyntas i inntektsberegningen, er mer usikkert.

For å korrigere for incentivfeilen for næringen som helhet, er det nødvendig å hensynta omsetningsavgiften i Totalkalkylen og i jordbruksforhandlingene, dvs. unngå at samfunnet kompenserer næringen som helhet for inntektssvikt grunnet reguleringskostnader dekket av omsetningsavgiften.

#### *Effekt:*

Effekten er først og fremst en korreksjon av incentiver for effektiv markedregulering. Dvs. jordbrukets organisasjoner får bedre incentiver til å begrense reguleringskostnader. Tiltaket vil føre til et negativt avvik mellom jordbrukets og særlig husdyrproducentenes reelle inntekter og anslåtte inntekter som grunnlag for jordbruksforhandlingene. Avviket bør synliggjøres. Tiltaket kan føre til redusert lønnsomhet for bøndene ved at inntektsmålet nås ved mindre inntektsvekst, men samtidig klargjøre husdyrproducentenes og jordbrukets ansvar for selv å sikre markedsubalanse.

### 1.3 Vurdere om dagligvarehandelen og foredlingsindustrien kan være gratispassasjer i markedsubalanseringen

#### *Funn:*

Markedsbalanse til gitt pris, dvs. gitt PGE, krever at tilbud motsvarer etterspørsel til denne prisen. Markedsregulator har bare fullmakt til å ta råvarer ut av markedet for avsetningstiltak. Omsetningsrådet kan påvirke produksjonen i en begrenset grad ved å tilpasse omsetningsavgiften og vedta kortsiktige produksjonsregulerende tiltak som påvirker f.eks. slaktevekter eller slaktetidspunkter.

Det er først og fremst dagligvarehandelen og foredlingsleddet som kan påvirke etterspørselen. I tillegg har sannsynligvis både dagligvarehandel og foredlingsindustrien selv motiver for og evne til å påvirke innkjøpspris for kjøttråvarer gjennom egen kjøpermakt. Leddene nedstrøms i verdikjeden kan dermed, i teorien, bevisst påvirke behovet for reguleringslagring, og dermed også sannsynligheten for at markedsregulator vil utnytte f.eks. frysefradrag til å redusere råvareprisene i visse perioder, eller argumentere for tollnedsettelse og import.

Slike muligheter for å påvirke råvarepriser er en side ved kjøpermakt som kan utnyttes til egen fordel av aktørene nedstrøms i markedet. Det foreligger ingen dokumentasjon av om og i hvilken grad dagligvarehandelen eller store foredlingsvirksomheter opptrer taktisk overfor markedsreguleringen. Aktører i industrien som er intervjuet om temaet, gir liten støtte for hypotesen om taktisk spill fra f.eks. dagligvarehandelens side f.eks. for å fremtvinge realisering av reguleringslagre til spesielt lave priser.

#### *Tiltak:*

Endringer i markedsreguleringen kan ikke gjøre noe med grad av kjøpermakt og dermed den grunnleggende evnen blant aktører på foredlings- eller dagligvareleddet til å påvirke prisingen f.eks. på reguleringsvarer. Utnyttelse av kjøpermakt hører først og fremst inn under konkurransepolitikken eller om lov om god handelsskikk i dagligvarehandelen (LOV-2020-04-17-29).

Tiltak som gjør mer av kostnaden ved reguleringslagring til en reell kostnad for markedsregulator (jf. avsnitt 5.1.1) kan styrke markedsregulators motiv for å samarbeide med dagligvarehandelen på en måte som motvirker noe av aktørens eventuelle utnyttelse av markedsreguleringen til egen fordel.

Siden det ikke finnes dokumentasjon av dagligvarehandelens eller foredlingsindustriens atferd som kan påvise om det drives tilpasninger som øker kostnadene ved markedsreguleringen, er det neppe grunnlag for å forvente at ytterligere tiltak kan ha en vesentlig effekt.

Det kan tenkes at kartlegging av atferd f.eks. i dagligvarehandelen kan indikere hvorvidt handelsleddet forsterker eller demper ubalanser i markedet for kjøttråvare.

Ved eventuell fortsatt utvikling i retning av såkalte søyledannelser med høy grad av vertikal koordinering mellom leddene i verdikjeden (jf. arbeidsnotat 1), er det sannsynlig at eventuelle problemer med taktisk utnyttelse av kjøpermakt overfor reguleringslagring blir mindre, spesielt dersom de koordinerte verdikjedene selv bærer alle kostnader ved å motvirke ubalanser i råvarestrømmene. Vertikal koordinering og

samordning gir f.eks. større rom for å benytte virkemidler på butikkleddet til å effektivisere vareflyten fra husdyrprodusent til siste omsetningsledd.

#### *Effekter:*

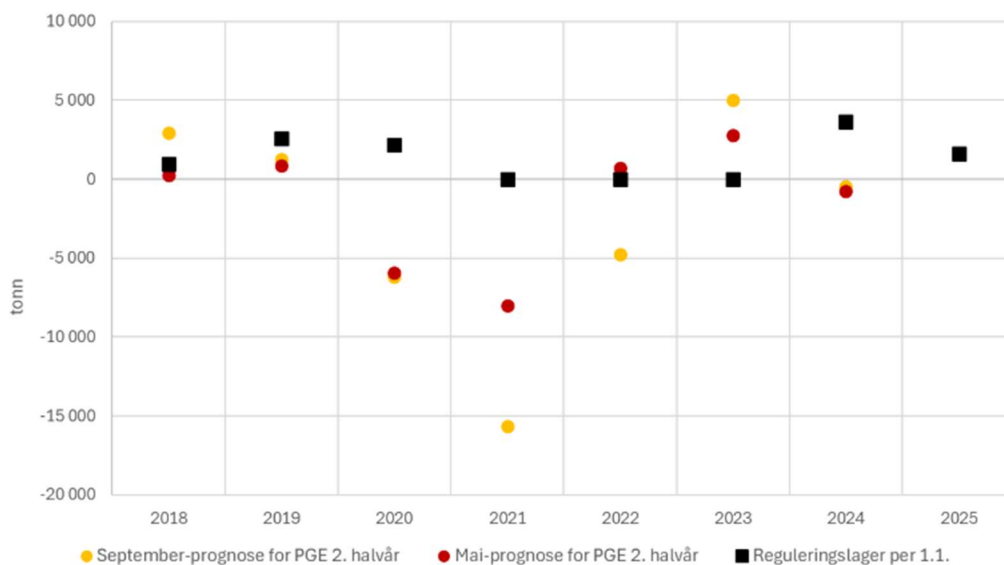
Det er vanskelig, uten ytterligere dokumentasjon, å se at det finnes grunnlag for tiltak som har vesentlige forventede effekter. Det kan imidlertid være viktig å gjennomføre en endring i incentivene hos markedsregulator for å både følge opp og forsøke å hindre alle former for taktisk utnyttelse av dagens adgang til reguleringslagring betalt av en tredjepart (jf. avsnitt 1.1).

## 1.4 Vurdere grunnlaget for markedsprogosene

#### *Funn:*

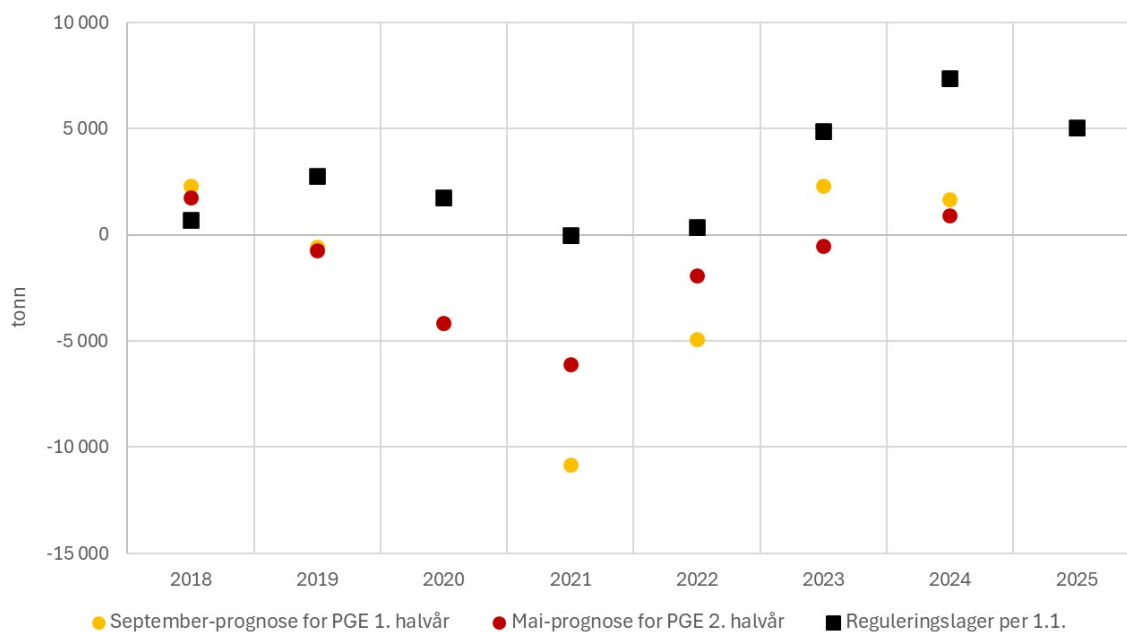
Prissettingen, fastsettelse av PGE med prisløype, er det viktigste virkemidler for å oppnå markedsbalanse innenfor halvårsperiodene. Det betyr at grunnlaget for prissettingen, dvs. kvaliteten på markedsprogosene er avgjørende for i hvilken grad PGE bidrar til markedsbalanse og i hvilken grad det er markedsregulering finansiert av omsetningsavgiften som må bidra til ønsket prisstabilitet på kort sikt.

Figur 1 viser avvik mellom de to halvårlige markedsprogosener i september og mai som ligger til grunn for fastsettelsen av halvårlig PGE og faktisk engrossalg for gris for årene mellom 2018 og 2025. Figuren viser også reguleringslager ved årets begynnelse. I 2018 og 2019 var det små avvik mellom prognoser og resultat. I pandemiårene 2020-2022 ble engrossalget undervurdert ved at prognosene lå lavere enn faktisk resultat. Engrossalget i 2023 ble overvurdert med 5.000 t ved prognosen i september 2022 og med ca. 3.000 t ved prognosen i mai 2023. Det lå ikke reguleringsvare på lager ved årets begynnelse, men overvurderingen kan ha ført til at 4.000 t ble lagt på reguleringslager i løpet av 2023. I 2024 var det godt samsvar mellom prognoser og faktisk resultat. Reguleringslageret ble redusert.



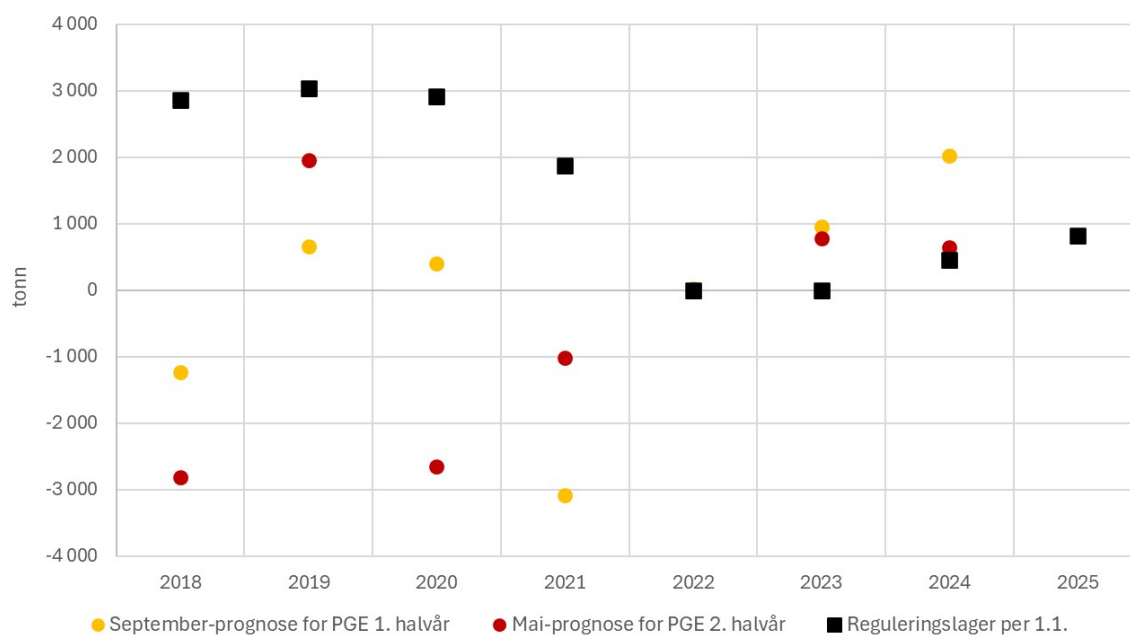
Figur 1: Avvik mellom prognose og faktisk engrossalg samt reguleringslager for gris (2018-2025)

Figur 2 viser de samme forholdene for storfe. Igjen undervurderes engrossalget i pandemiårene og reguleringslageret tømmes. I 2023 overvurderer prognosen fra september 2022 engrossalget med ca. 2.500 t, mens prognosen fra mai 2023 treffer godt. Likevel ender året med et reguleringslager på 5.000 t. Lageret øker til ca. 7.500 t i 2024 selv om markedsprognosene overvurderer faktisk engrossalg med under 1.000 t.



Figur 2: Avvik mellom prognose og faktisk engrossalg samt reguleringslager for storfe (2018-2025)

Figur 3 viser forholdene for sau/lam. Disse ligner forholdet mellom prognoser og faktisk salg hos gris. I pandemiårene undervurderes engrossalget og reguleringslageret bygges ned. Det er godt samsvar mellom prognoser og faktisk salg i 2022. I 2023 overvurderes engrossalget med 1.000 t og reguleringslageret begynner å ta seg opp. I 2024 overvurderes engrossalget igjen med 2.000 t ved prognosen september 2023 og ca. 800 t ved prognosen mai 2024. Reguleringslageret tar seg videre opp dette året.



Figur 3: Avvik mellom prognose og faktisk engrossalg samt reguleringslager for sau/lam (2018-2025)

Vi kan i denne begrensede analysen ikke fastslå om det er en årsakssammenheng mellom endring i reguleringslager og avviket mellom prognostisert og faktisk engrossalg. For gris og sau/lam kan det enkelte år være en sammenheng, men for storfe ser det ikke slik ut. Det er uklart hva dette skyldes særlig når vi ser på etterspørsel og ikke tilbud. Prognoser av tilbud av storfe kan kompliseres av forhold i melkemarkedet, men det bør ikke gjelde etterspørsel. Vi må likevel anta at «treffsikkerheten» i markedsprognosene under normale forhold er positiv korrelert med reguleringslagerets størrelse. Det er også nødvendig å ta hensyn til at årene etter 2020 har vært spesielle med pandemi og høy prisusikkerhet.

Det er uklart for oss hvilke prognosemodeller som brukes i kjøttsektoren og det synes ikke å ha vært foretatt en kjent evaluering av prognosemetode etter overgang til PGE, Vi er ikke kjent med en sammenheng mellom prognoser for stykningsdeler og for helt slakt, til tross for at etterspørselen etter helt slakt er en funksjon av etterspørsel etter stykningsdeler samtidig som det er en liste stykningsdeler som er reguleringsvare. Det

er uklart i hvilken grad markedsregulator innhenter og benytter informasjon om fremtidig markedsutvikling hos uavhengige aktører bl.a. for stykningsdeler / sorteringer.

Siden norske priser på engrosleddet i 2025 har ligget nær og delvis under internasjonale priser, er det også grunn til at prognosene styrkes med informasjon om forventet utvikling i relativt norsk prisnivå. Det blir f.eks. viktig å forstå hvordan internasjonal prisutvikling på kjøttråvare kan smitte over på norsk tilbud og etterspørsel f.eks. via grensehandelen, RÅK-industrien og RÅK-importen.

Et eksempel som illustrerer kompleksiteten og mulige løsninger gjelder tilgang på slakt av melkekyr. I motsetning til langsiktig trend har melkeforbruket i Norge dels vært økende i det siste. Det skyldes ganske merkbare endringer i etterspørselen etter visse meieriprodukter. Konsekvensen er at Norsk melkeråvare oftere må foreslå justeringer i det såkalte forholdstallet, dvs. økte den reelle produksjonskvoten for gitt PGE. Ett av de viktigste virkemidlene bøndene har for å påvirke melkeproduksjonen på kort sikt, er å utsette slakting av melkekyr. For så sikre balanse i markedet for melkeråvar må derfor Norsk melkeråvare fange opp skift i melkemarkedet tidligst mulig, slik at bøndene får tid til å tilpasse seg. Dette betyr at det kan være data tilgjengelig som sannsynliggjør forsinkelse i slakting av melkekyr en vesentlig tid før nedgang i tilgang på slakt av melkekyr viser seg hos slakteriene. Utfordringen er helt generelt å utnytte et meget stort tilfang av registerdata om husdyrhold og melkeproduksjon i Norge på en effektiv måte for mest mulig treffsikre markedsprognoser for kjøttmarkedet.

#### *Tiltak:*

Utvikling i potensielt datatilfang og prognoseverktøy gir grunn til å vurdere en prognostisering og prognosemodeller som ligger bak fastsettelse av PGE, samtidig som det vurderes om større deler av prognoseunderlaget bør offentliggjøres, herunder prognoser for stykningsdeler (se avsn. 1.10). En del av vurderingen kan være å sammenligne med prognostisering og modellbruk i melkesektoren, eller hos store slakteriforetak f.eks. i Sverige, Finland eller Danmark

Arbeidsgruppen for nye produksjonsregulerende virkemidler (LMD, 2025) trakk fram mulighet for et markedsbalanseringsråd for «bedre informasjonsdeling og samhandling som et reguleringstiltak i seg selv som kan bidra til å sikre mer effektiv markedsbalansering». Et markedsbalanseringsråd vil favne oppgaver utover ren informasjonsflyt og drøfting, men kan også sees som et tiltak for organisering av informasjonsflyten.

Et markedsbalanseringsråd vil omfatte aktører som samme ledd i verdikjeden, dvs. en form for potensielt konkurransebegrensende samarbeid, og forutsetter at rådet faller inn under primærnæringsunntaket som gir unntak fra konkurranselovens forbudsbestemmelser i §§ 10 og 11. Det betyr at deltakerne i rådet er jordbruksforetak med husdyr- og/eller planteproduksjon og, under visse forutsetninger, er produsenter som bruker markedsregulator som samarbeidsorgan. Vurderingen av bransjeråd må ifølge

arbeidsgruppen ta hensyn til konkurransenøytralitet, mål om kostnadseffektive tiltak og andre mål for markedsbalanseringen.

Arbeidsgruppen vurderte et produsentråd som i dag finnes for enkeltkulturene under Grøntprodusentenes samarbeidsråd (GPS). Industriens innspill har også aktualisert bransjeråd, som har visse paralleller innenfor kjøtt og egg, korn og melk. Målet er at bransjen skal ha felles forståelse for nåværende og fremtidig markedsituasjon og bidra til «at en samlet bransje trekker i samme retning». Rådet vil også forventes å drøfte andre faglige problemstillinger.

Arbeidsgruppen trekker ingen klare konklusjoner om bransje- eller produsentråd. For førstnevnte kan det forventes positiv effekt på markedsbalanseringen, men med konkurransebegrensende virkninger som mulig kostnad. Når det gjelder et produsentråd antar man at Nortura uansett vil få en helt sentral rolle og at rådet dermed ikke ville gi noen endring i grunnlaget for markedsregulators fastsettelse av PGE eller balanse- ringstiltak.

#### *Effekter:*

Dataene som er vist i figur 1 – 3 viser avvik mellom prognoser og faktisk engrossalg, som kan ha betydning for omfang av reguleringslager. Dataene gjelder en periode preget av pandemi, stengt grensehandel og tilbakevending til mer normal markedsituasjon., På dette grunnlaget alene er det ikke mulig å vurdere kvaliteten på prognosearbeidet. At avvikene ikke ble større under og i etterkant av pandemien, kan skyldes høy kvalitet på prognosearbeidet. Det mulige tiltaket dreier seg derfor om å vurdere forbedringsmuligheter særlig når det gjelder datatilfang og prognosemodeller.

Styrkede prognoser vil eventuelt redusere reguleringsbehovet og -kostnadene. Styrkede prognoser kan også gi grunnlag for utvidede varslingstider om reguleringsbehov eller nedsatt toll, og også kunne gi grunnlag for eventuelle offentlige prognoser for stykningsdeler. Forutsigbarheten vil øke. Ved å inkludere konsekvenser av endringer i prisforholdene mellom Norge og internasjonalt, både for helt slakt og stykninger, vil også forståelsen av prissmitte og konsekvenser for RÅK-ordningen, styrkes.

En styrking av dataflyten rundt prognosene, f.eks. utveksling av forventninger til markedet for stykningsdeler mellom uavhengige kjøttforetak og markedsregulator, kan påvirke konkurransen og kan kreve styrket sikring av vanntette skott mellom NOEK og Nortura SA.

## 1.5 Gi økt rom for innfrysing av batcher av skåret slakt, som i dag bare er tillatt for storfe

#### *Funn:*

Innfrysing av stykningsdeler kan, så langt vi forstår, bevare kvaliteten på produkter bedre og gjøre det enklere å selge enkeltstykningsdeler og sorteringer som har vært på

reguleringslager, uten å måtte skjære et nedfrost og tint helt slakt som har vært på reguleringslager. Likevel er det i all hovedsak helt slakt som fryses.

Regelverket bestemmer hvilke produkter som kan legges på reguleringslager gjennom listen over reguleringsvarer i Retningslinjer for markedsregulering for kjøtt. Der inngår alle typer helt slakt, noen utvalgte stykningsdeler / sorteringer og ferdig stykket storfe i hel batch, dvs. i sett av stykningsdeler som samlet utgjør helt slakt minus fjernede ben. Foreløpig er ordningen med innfrysing av storfe i batch ny og lite utnyttet.

En av fordelene med ordningen for storfe er at stykningsdelene etter nedskjæring i stor grad er utbenet, mens stykningsdeler av svin i større grad inneholder ben. Det øker den relative fordelene av å skjære ned storfe før lagring. Det er imidlertid hensynet til et mer velfungerende marked for stykningsdeler / sorteringer, og reduserte kostnader generelt, som er de viktigste argumentene for å vurdere tiltak. Disse argumentene er like relevante for svin i batch som for storfe. Opplysninger fra intervjuer tyder også på at det kan være ubalanser mellom etterspørsel etter stykningsdeler / sorteringer av svin i minst samme grad som for storfe.

For lam er inntrykket at det i mindre grad er ubalanser mellom stykningsdeler, men det er vanskelig å se hvorfor det ikke skal være åpning for reguleringslagring i batch også her.

#### *Tiltak:*

Tiltak som kan vurderes for å redusere verditap og gjøre reguleringstiltakene mer effektive generelt, er å tillate innfrysing av batcher av både svin, lam og sau. At råvaren fryses i batch betyr også at uttak fra reguleringsvarer skjer i batch. Det gir imidlertid mulighet for at batchen deles ved uttak fra reguleringslager og enkelte stykningsdeler / sorteringer beholdes på fryselager uten tining. Det betyr altså en vesentlig mer fleksibel håndtering av råvaren og mulighet for mer effektiv tilpasning til markedet for stykningsdeler / sorteringer.

Siden det er Nortura som har et overskudd av helt slakt og dermed tilgang på råvare som i økende grad kan bli skåret før nedfrysing og reguleringslagring, kan tiltaket redusere andelen skjæring hos uavhengige aktører. Det betyr en konkurransefordel for Norturas skjærevirksomhet på bekostning av konkurrentene og vesentlig reduksjon i skjærevirksomheten hos uavhengige aktører. Siden markedet for stykningsdeler allerede er et begrenset marked, vil en økning i konsentrasjonen i skjæremarkedet være uheldig for konkurransen. Det er derfor grunn til å ta forbehold om at uheldige effekter for struktur og konkurranse må unngås, f.eks. ved at mer av reguleringslagringen skal ivaretas ved uavhengige aktører. Det betyr at tiltaket får vesentlig videre konsekvenser enn om man bare innførte reguleringslagring av f.eks. stykket svin og lam i batch.

#### *Effekter:*

Reguleringslagring og frysing av ferdig stykket vare vil redusere de reelle reguleringskostnadene ved at kvalitet i større grad bevares og omsetning etter markedets etterspørsel etter de enkelte stykningene og sorteringene, blir enklere.

Uten tiltak for å sikre uavhengige aktørers tilgang til helt slakt for egen skjæring, kan innføring av reguleringslagring av skåret vare også for svin og lam, fører til en betydelig konkurransevridding innenfor skjæreleddet. Det er derfor, som nevnt, grunn til å sikre at ugunstige strukturelle effekter kan motvirkes. En mulighet kan være å åpne for mer konkurranse om skjæring for reguleringslagring.

Siden skjæring i Nortura-systemet i økende grad blir sentralisert til få anlegg, kan det tenkes å oppstå mertransport mellom skjæreanlegg og fryseanlegg. På den annen side er det ingen ting som hindrer Nortura i å bruke skjærekapasitet hos uavhengige aktører når det er lønnsomt.

## 1.6 Gi økt rom for kortsiktig pristilpasning for balansering: utvide variasjonsområdet for pris med sikte på redusert reguleringslagring

*Funn:*

Når reguleringstiltak skal begrense kortsiktig variasjon i pris på helt slakt, vil grensene for akseptabel prisvariasjon før regulering iverksettes være avgjørende for omfang av regulering. Øvre prisgrense definerer maksimalpris før Landbruksdirektoratet skal vurdere tollnedsettelse. Tollnedsettelse forutsettes i dag være ubegrenset når det gjelder kvantum, og kan bare forsøkes begrenset i omfang ved avgrensning av tidsperiode eller ved å gjøre det vanskelig å utnytte «importvinduet» gjennom sen kunngjøring av tollnedsettelse (se avsn.2.5). Det er med andre ord kompleksiteten og usikkerheten som skal begrense importen, ikke direkte avgrensning av importerte kvanta. Det gjør balanserende import mer kostbar enn nødvendig.

Det er partene som i jordbruksforhandlingene setter øvre prisgrense. I dag er øvre prisgrense ti prosent over gjeldende PGE. Gitt at risikoen for under- og overskudd av reguleringsvare er om lag lik, vil denne øvre prisgrensen også bety at markedsreguleringen i praksis skal forsøke å hindre prisfall med anslagsvis mer enn ti prosent under PGE.

Det er flere grunner til at grensene bør vurderes. Den ene er incentivfeilene. Det er partene i jordbruksavtalen som bestemmer øvre prisgrense. Så lenge kostnaden ved regulering i stor grad overveltes på storsamfunnet gjennom jordbruksoppgjøret, er det neppe grunn til å forvente at noen av partene ønsker å gi rom for økt prisvariasjon. Incentivfeilen gjør det for billig for partene å avtale smale variasjonsområder for priser.

En annen grunn er at de siste årene har fått endret driftsøkonomi. For enkelte husdyrslag, spesielt storfe, har tilskuddene økt kraftig og utgjør derved en økende del av driftsøkonomien. Prisisikoen veier dermed mindre.

Usikkerheten er også endret. Usikkerheten og variasjonen i priser på fôrmaterialer, energi og internasjonale kjøttpriser er mer usikre, variasjonen er økt. I en slik situasjon kan snevre grenser for prisvariasjon på produkter øke den økonomiske risikoen for husdyrprodusentene og hindre en naturlig samvariasjon mellom produktpriser og pris på innsatsfaktorer. At både priser og kostnader er blitt mer usikre, betyr at det kan være uheldig å begrense prisfleksibiliteten.

En fjerde grunn er koblingen mellom norske og internasjonale kjøttpriser f.eks. gjennom RÅK-import. Også tidvis høyere priser utenfor enn innenfor landets grenser gir en mulig kobling mellom norsk pris og internasjonale markeder. Konkurransesevnen til norsk produksjon som leverandør av kjøttråvare f.eks. til RÅK-industrien kan være avhengig av økt tilpasningsevne i norske priser. I tillegg er det i dag ikke usannsynlig at vi får situasjoner hvor norske priser ligger lavere enn internasjonale priser, og det er usikkert om det er hensiktsmessig eller reelt mulig å opprettholde slike prisforskjeller.

Et siste argument gjelder prisatferd og prisoverveltning gjennom leveringskjedene. Dersom den reelle betalingsviljen for norsk råvare på kort sikt ligger over øvre prisgrense, er det ikke gitt at åpning for import nødvendigvis vil fjerne denne ekstra betalingsviljen fullt ut. Norsk kjøtt har antagelig en naturlig merverdi sammenlignet med import, og jo knappere tilgang på norsk kjøtt, jo høyere kan merverdien bli. Korte frister og kort varighet for tollnedsettelse kan også bidra til at reell knapphetsverdi ikke synker tilstrekkelig. Ved en reell betalingsvilje over øvre prisgrense, en markedsregulator som holder pris under og rasjonerer norsk råvare etter historisk kvote, er det sannsynlig at den ekstra betalingsviljen tas ut på andre ledd i verdikjeden enn hos primærprodusent. Det betyr at en snever øvre prisgrense i en del situasjoner kan overføre verdier fra primærprodusenter og slakterier til senere ledd i verdikjeden.

#### *Tiltak:*

Partene i jordbruksavtalen bør vurdere å øke øvre prisgrense for alle kjøttslag i markedsreguleringen.

#### *Effekt:*

Tiltaket kan bidra til

- Reduserte reguleringslagre og reguleringskostnader
- Mer effektiv risikohåndtering generelt: Foretak både på primærledd og i industrien får utnyttet komparative fortrinn i å håndtere usikkerhet og tilpasse seg slik ut fra virksomhetens forutsetninger.
- Økt andel kommersielt motivert balansering og lagring uten å belaste fellesskapet.
- Mulig redusert sannsynlighet for mangel på helt slakt, og spesielt stykningsdeler fordi prisene i større grad blir tillatt å balansere markedet.
- Økt prisrisiko for primærprodusenter og kjøttindustri, men ikke nødvendigvis økt økonomisk risiko.

- Press for at dagligvarehandel og deler av foredlingsindustrien kan akseptere prisjusteringer oftere enn i dag. Ved rigide årspriser til dagligvarehandelen øker svingninger i nettoresultater hos aktørene, mens konsekvens for forbrukere blir minimal.
- Redusert risiko for at foredlingsledd og dagligvarehandel, i stedet for primærprodusenter, høster nytten av knapphet på norsk råvare.

## 1.7 Håndtere mangel på utsidealternativer som øker reguleringskostnadene og hindrer prisdiskriminering

### *Funn:*

Med fjerningen av muligheten for eksport av produktoverskudd, mistet markedsregulator et av sine viktigste verktøy for effektiv markedsbalansering og prisdiskriminering. Effekten er at den viktigste gjenstående muligheten for markedsbalansering er å flytte et produktoverskudd fra en periode til en senere periode i samme marked, gjennom kostnadskrevenede nedfrysing og lagring. Det gir markedsbalanseringen et preg av kostbar gjetning.

Hvis markedsregulator har informasjon som tilsier at avsetningsmulighetene er vesentlig bedre i neste periode enn inneværende, vil lagringen skape verdi. Men i så fall er det også sannsynlig at lagringen ville skjedd på kommersielle vilkår, uten å bli betalt av Omsetningsrådet eller fellesskapet (jf drøftingen av incentivfeil i avsnitt 1.1).

Dersom markedsregulator ikke har grunnlag for å forvente bedre avsetningsmuligheter i neste periode, vil lagringen være spekulativ og risikoen for å forsterke ubalansen over tid, er betydelig. I tillegg til at flytting av overskuddsvare mellom perioder som reguleringstiltak på vegne av primærprodusentene får spekulativ karakter, innebærer flyttingen, dvs. reguleringslagringen, tap av kvalitet gjennom nedfrysing og betydelige håndteringskostnader, sammenlignet med umiddelbar realisering i et utsidemarked, fortrinnsvis som fersk vare.

Som vist i arbeidsnotat 2 vil tilgang til et reelt utsidemarked endre markedsreguleringen fundamentalt.

### *Tiltak:*

Hensikten med tiltak når det gjelder styrkede utsidealternativer er å skape flere alternative anvendelser av råvarer i overskuddssituasjoner, dvs. å redusere kostnadene og øke verdien av markedsbalansering. En sannsynlig tilleggsgevinst for spesielt Nortura vil være at muligheten for prisdiskriminering mellom primærmarkedet, i dette tilfellet det ordinære innenlandske markedet, og utsidealternativet øker muligheten for fortjeneste i primærmarkedet (se arbeidsnotat 2).

Bortfallet av eksportmulighet skyldes forpliktende WTO-avtale som setter forbud mot eksport av subsidierte jordbruksprodukter. Grensen mellom produkter som kan eksporteres og de som ikke kan eksporteres må utledes fra et komplisert regelverk. I dag, når

prisen settes av en kommersiell aktør, og norsk pris tidvis kan være på linje med internasjonal pris, er det grunn til å vurdere nye muligheter for eksport også for markedsbalansering. Med økt vekt på balanserte markeder for stykningsdeler og sorteringer, som foreslått her, kan det også være at eksportmulighet for enkelte stykningsdeler kan ha strategisk betydning for hele markedsreguleringen. En slik mulighet har en viss parallell i diskusjonen av mulighet for eksport av overskuddssmør som del av markedsordningene i meierisektoren (Landbruksdirektoratet, 2025).

En annen mulighet kan ligge i avtalene om tollfrie import- og markedsadgangskvoter mellom Norge og EU, de såkalt artikkel 19 kvotene. Disse representerer unntak for hovedregelen i WTO-avtalen om handel med jordbruksvarer som fjerner muligheten for kvantitative begrensninger på handel. Det kan være grunn til å vurdere hvilke muligheter som kan ligge i markedsadgangskvoter til EU for norske kjøttprodukter, først og fremst de produktene som i dag er reguleringsvarer eller stykningsdeler som ofte viser seg utfordrende å få avsatt i det norske markedet.

Helt generelt kan det være grunn til å stimulere næringen til selv å utvikle utsidealternativer hvor produkter kan omsettes uten å påvirke prisnivået i primærmarkedet i nevneverdig grad. Skolemelkordningen innenfor prisutjevningsordningen for melk kan være en analogi, selv om denne har en begrenset rolle for den samlede omsetningen av konsummelk i Norge.

Muligheten for å utnytte nye avsetningsmuligheter vil samtidig være avhengig av at aktører som kan representere alternativ avsetning enn i primærmarkedet, får anledning til å konkurrere om det som anses som overskuddsvarer før de fryses og legges på reguleringsvarer. Varslingstider om reguleringslagring og stipulerte rabatter allerede før innfrysing kan være virkemidler for å legge til rette for aktiv utnytting av alternativer til reguleringslagring og nedfrysing.

#### *Effekter:*

Vellykket utvikling av nye avsetningsalternativer kan forventes å

- redusere de reelle reguleringskostnadene,
- gi Nortura mulighet for prisdiskriminering og styrket økonomisk resultat i kommersiell virksomhet.

På grunnlag av denne utredningen er det imidlertid ikke grunnlag for å anslå realismen i de tiltakene som er skissert. Gjennomførbarheten og potensiell nytte fortjener nærmere vurdering.

### **1.8 Økt bruk av produksjonsregulerende tiltak for markedsbalansering kan vurderes, men er ikke nødvendigvis effektiviserende og strider mot prinsippet om mottaksplikt**

Produksjonsregulering innebærer å regulere tilførselen til markedet tidlig i verdikjeden, dvs før fulle kostnader er opparbeidet. Dersom det er mangel på

utsidealternativer og reguleringslagring primært blir en form for spekulasjon i fremtidige avsetningsmuligheter, er det som regel bedre å regulere ned tilførselen gjennom produksjonsregulering, enn å svekke verdien av det som er produsert, gjennom avsetningstiltak, nedfrysing og reguleringslagring.

#### *Funn:*

I tilfeller hvor overskuddsproduksjon har gode alternative utsidealternativer kan avsetningstiltak være effektivt og mer lønnsomt enn produksjonsregulering. Det er derfor viktig å skille mellom lønnsomhet for aktørene og samfunnet. Satt på spissen vil f.eks. kanalisering av overskuddsproduksjon til et separat marked f.eks. for skolemåltider, kunne være samfunnsøkonomisk mer lønnsomt enn produksjonsbegrensende tiltak, selv om betalingsviljen for skolemåltider i kommunal regi skulle være meget begrenset.

Det er sterke begrensninger på muligheten for å innføre produksjonsregulering. Stortinget har anmodet om styrking av mulighetene for produksjonsregulering for jordbruksvarer. Arbeidsgruppen (LMD, 2025) som leverte sin vurdering i mars 2025, konkluderte med at det fantes visse muligheter innenfor dagens regelverk, men at ordninger som f.eks. produksjonskvoter ville kreve nytt regelverk, mens kontraktproduksjon, som for fjørfekjøtt, lå utenfor den tematikken som man mente skulle drøftes.

Det er ifølge samme kilde mulig for eksempel i større grad å bruke variasjoner i omsetningsavgiften som incentiv for å tilpasse råvaretilgangen fra bøndene, eller en type produsentråd. Ovenfor har vi skissert en mulighet for å utvide variasjonsområdet for pris. En slik utvidelse vil dekke samme formål som variasjon i omsetningsavgiften og trolig kunne praktiseres mer fleksibelt og markedsbasert.

Status for arbeidet med nye produksjonsregulerende tiltak er antagelig at de tiltakene arbeidsgruppen mente kunne gjennomføres av Omsetningsrådet, er til vurdering i rådet. Det er ikke lagt noen kjent plan for endelig stillingtagen til spørsmålet om økt bruk av produksjonsregulering. Det er heller ingen ting som tyder på at tiltak som vil kreve regelendringer, er til nærmere vurdering.

Det er dermed lite som tyder på at effektiv produksjonsregulering som i minst mulig grad er i strid med prinsippene bak f.eks. mottaksplikten, vil få noen mer sentral plass i markedsreguleringen. Dersom øvrige tiltak, som f.eks. korreksjon av incentiver ordningen medfører (jf. punkt 1.1-1.3) har virkninger som antatt, kan også behovet for økt grad av produksjonsregulering bli mindre.

På den annen side kan den inntektsopptrappingen som er gjennomført gi økende produksjon i en sektor med stagnerende og, i noen grad, synkende etterspørsel. Det kan gi økt behov for produksjonsregulering. I et slikt tilfelle er det uheldig om det verken er truffet tilstrekkelige tiltak for bedre utsidealternativer eller for effektiv og fleksibel produksjonsregulering.

#### *Tiltak:*

Først bør incentivfeil for utnyttelse av markedsreguleringsordningen rettes. Dette er omtalt ovenfor. Det kan påvirke behovet for produksjonsregulering.

Siden det er begrunnet frykt for at ubalansene i markedet kan forsterkes som følge av inntektsopptrappingen, er det grunn til å etablere beredskap for gjennomføring av produksjonsregulerende tiltak på ulike beslutningsnivåer, i tråd med utredningen fra arbeidsgruppen for vurdering av produksjonsregulerende tiltak 2025. Det er vanskelig å se noen grunn til at noen av de tiltakene som er nevnt i utredningen bør utelukkes, selv om de f.eks. kan kreve endring i regelverk og tilsidesettelse av prinsippet i mottaksplikten. At redusert vekt på mottaksplikten imidlertid bør få mer vidtrekkende konsekvenser for vurderingen av markedsbalanseringen som helhet og markedsregulators rett til å foreta reguleringslagring for tredjeparts regning, fremgår av drøftingen av mottaksplikten i arbeidsnotat 2.

#### *Effekter:*

- Beredskap for gjennomføring av produksjonsregulering kan i visse situasjoner legge til rette for betydelig mer kostnadseffektiv markedsbalansering enn avsetningstiltak uten gode utsidealternativer for avsetning av overskuddsvare.
- Det er viktig at produksjonsregulerende tiltak ikke blir en erstatning for eksempel for incentivkorreksjoner og arbeid med nye utsidealternativer som er nevnt ovenfor.
- Det kan være risiko for undervurdering av kostnader ved produksjonsregulerende tiltak, siden man ikke registrerer omstillingskostnader hos husdyrproduzentene f.eks. som følge av endring i vekttillegg for slakt eller kortsiktige endringer i omsetningsavgift. Det er derfor viktig at lønnsomheten av produksjonsregulerende tiltak vurderes på basis av et bredt sett med kost-/nytteeffekter.

### 1.9 Forenkle rollefordeling ved setting av maksimalgrenser for reguleringslagring

#### *Funn:*

Markedsreguleringen innebærer en rekke beslutninger og kontrollbehov for gjennomføring av regulerings tiltak. Kompleksiteten, mengden av forskrifter og retningslinjer, samt et varierende forhold mellom praksis og retningslinjer/ regelverk, gjør det vanskelig å holde kontroll.

Vi har her kun sett på et eksempel, et område hvor det ser ut til at rollene kunne vært mer logisk fordelt. For fastsetting av maksimalgrenser for reguleringslagring settes tak for maksimal lagring for et av dyreslagene av Omsetningsrådet, for et annet av Departementet.

#### *Tiltak:*

Fastsetting av tak for reguleringslagring legges til en og samme instans, uavhengig av dyreslag.

## Effekter:

Tiltaket er ett eksempel på forenkling. Det vil forenkle en kompleks ordning om beslutninger av samsamme karakter ble fattet av samme myndighet på tvers av dyreslag.

Det må tas et forbehold som det ikke har vært rom for å avklare innenfor utredningen. Taktet for reguleringslagring ble innført ved overgang til volummodellen og kan sees som et av tiltakene for å sikre at prisavviket mellom norsk og internasjonal pris ikke ble ansett som gul støtte i WTOs klassifikasjon av jordbruksstøtte. Det er imidlertid vanskelig å se hvorfor myndighetsfordelingen til å fastsette tak skulle påvirke status for den pristøtten som oppnås gjennom importvernet.

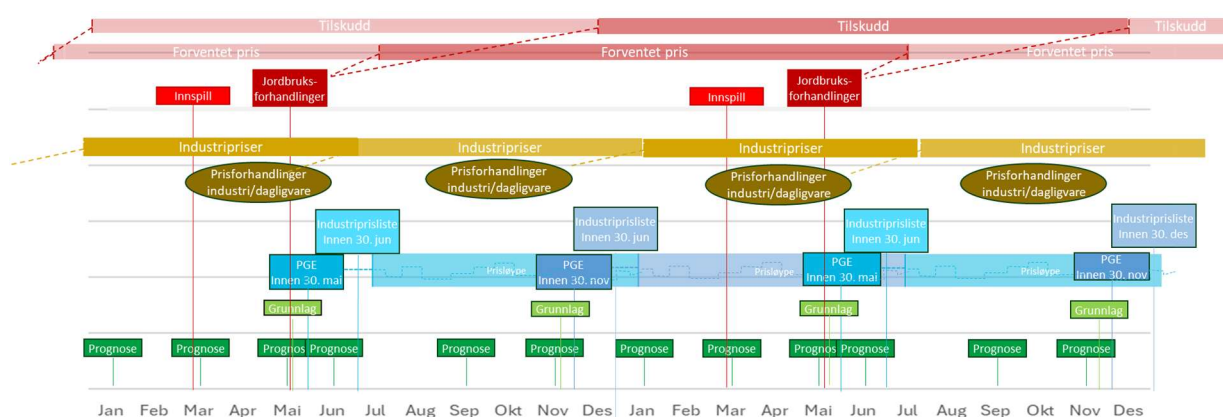
## 1.10 Rydde i rekkefølge av beslutninger over året - endre årshjulet

### Funn:

Deler av beslutningsgrunnlaget for virkemidler som påvirker produksjon av råvare og dermed tilførselen, foregår i utakt med beslutninger om bruk av markedsbalanseringsverktøy. Dette gjelder spesielt utarbeidelse av markedsprognoser og underlag for fastsetting av PGE som har utilstrekkelig grunnlag for å hensynta endringer i produksjonsvilkår som fastsettes i jordbruksoppgjøret.

Problemstillingen berører en viktig konsekvens av overgangen fra målpris- til volummodell hvor PGE fastsettes av markedsregulator, Nortura, på selvstendig basis. Målprismodellen ga en samordnet fastsetting av de viktigste vilkårene for utviklingen i produksjonen utenom pris på innsatsfaktorer, mens volummodellen frakobler prissetting fra forhandling om de viktigste vilkårene for investering og produksjon for øvrig.

Rekkefølgen av beslutninger påvirker tilfanget av informasjon på de tidspunktene hvor f.eks. priser på helt slakt, PGE og prisløype skal fastsettes, og kan derfor ha vesentlig betydning for i hvilken grad en fastsatt PGE og prisløype blir markedsbalanserende.



Figur 1 Tidsløype i markedsreguleringen for kjøtt

En annen side ved tidsløypen (figur 4) er forholdet mellom perioder for industriens forhandlinger med dagligvarehandelen og fastsetting av PGE og Norturas

offentliggjøring av prislister for stykningsdeler. Industrien er i dag dels avhengig av å forhandle engrospriser overfor dagligvarekjedene ut å kjenne verken PGE for eller Norturas engrosprisliste for stykningsdeler for avtaleperioden. Norturas engrosprisliste for stykningsdeler ligger i dag utenfor markedsreguleringen og Nortura står dermed fritt til å utnytte sin mulige posisjon som prisleder i markedet for stykningsdeler, til tross for at den såkalte skjærekalkylen er avgjørende for vurderingen av realistisk PGE.

#### *Tiltak:*

Tidsløypen i markedsreguleringen bør bl.a. samordnes med jordbruksforhandlingene. Følgende tiltak kan være aktuelle:

- Fastsette PGE for 2. halvår før jordbruksforhandlingene. Dette vil antagelig også kreve at variasjonsområdet for prisavvik utvides (jf. avsnitt 1.6).
- Offentliggjøring av industriprisliste, dvs. pris for stykningsdeler / sorteringer nær opp til offentliggjøring av PGE (se avsnitt 3.1).
- Et annet alternativet kan være å gi en mer bindende prognose for PGE gjennom kravdokumentet fra jordbruket som derved vil legge mer av ansvaret for at pris pluss budsjettstøtte samlet virker markedsbalanserende over på forhandlingspartene.

#### *Effekter:*

Lenger tid mellom offentliggjøring av PGE og iverksettelse, vil gi næringen lenger tid til å gjennomføre justeringsforhandlinger med sine kunder.

Endring i årshjulet kan ha konsekvenser for rollefordelingen i jordbruksforhandlingene. Det kan f.eks. være urealistisk og i strid med den tradisjonelle ansvarsfordelingen mellom stat og næringsorganisasjoner å gi en kommersiell aktør, Nortura, mulighet til å legge betydningsfulle premisser for jordbruksforhandlingene gjennom relativt forpliktende signaler om PGE i kravdokumentet. På den annen side er det ikke sikkert at en slik åpen kommunikasjon om hvordan premissene legges, avviker vesentlig fra dagens realiteter.

At avtalepartene gjennom tidlig signalisering av kommende PGE får relativt større ansvar for å sikre markedsbalanserende samlede tilskudd og øvrig virkemiddelbruk, kan også være i strid med hvordan dagens volummodell er ment å fungere. Samtidig vil en større bevissthet om betydningen av pris og tilskudd over statsbudsjettets samlede betydning for fremtidige markedsbalanser, være i tråd med jordbruksforhandlingens funksjonsmåte under målprismodellen. Og det er uansett nødvendig å se pris- og tilskuddsvirkemidler i sammenheng.

Endringer i prisløypen både krever og fortjener videre utredning enn det har vært mulighet for her.

## 2. Økt forsyningssikkerhet for norsk kjøtttråvare

Det er vanlig å legge til grunn at markedsreguleringen ikke bare skal bidra til å nå landbrukspolitiske mål om landbruk over hele landet, men også sikre forsyning av norske jordbruksvarer til alle markedssegmenter og regioner. Gjennom intervjuer er det sannsynliggjort at det er betydelig usikkerhet om og tidvis svikt i forsyningen av kjøtttråvarer til industrien. Siden markedsreguleringens ansvar vanligvis avgrenses ved helt slakt, reises det spørsmål ved om svikt i forsyning av stykningsdeler / sorteringer skyldes markedsreguleringen eller andre sider ved markedstilpasningen.

Konklusjonen vår er at slik forsyningssvikt er relatert til markedsreguleringen og at det kan stilles spørsmål ved om en skarp avgrensing av markedsreguleringens og forsyningspliktens virkeområde ved helt slakt, fremmer en effektiv markedsregulering. Nedenfor drøfter vi først definisjonen av markedsbalanse og deretter håndteringen av stykningsdeler / sorteringer i markedsreguleringen.

### 2.1 Redusere markedsregulators overprøving av kommersielle bestillinger - markedsregulators vurdering av markedsbalanse bygger i dag på historiske tall, ikke faktiske bestillinger

*Funn:*

Markedsregulator bruker ikke faktiske bestillinger, men egne vurderinger som grunnlag for å vurdere markedsbalanse eller behov for tollnedsettelse for å demme opp for underdekning av norsk råvare. Dersom markedet er i vekst, kan slike historiske tall gi en undervurdering av hva som er tilstrekkelig tilførsel til markedet. Også ved et marked i tilbakegang kan det oppstå undervurderinger fordi det de senere årene har skjedd en konsolidering av skjæring til færre kjøttforetak. I den forbindelsen er summen av historiske kvoter blitt redusert fordi det å sette ut egen skjæring fører til tap og ikke overføring av historisk kvote (se avsnitt 3.3.).

I tillegg til å føre til feilvurderinger av reelt markedsbehov, kan bruk av historiske tall, såkalt historisk kvote, påvirke konkurranseforholdet mellom aktørene (se avsnitt 3.3).

Gjennom intervjuer kommer det fram at det forekommer at bestillinger av helt slakt blir avkortet på kort varsel, samtidig som markedsregulator hevder at det er full markedsdekning. Dette forstår vi som et resultat av at markedsregulator, av forståelige grunner, vurderer realismen i en bestilling, eller grad av overdreven bestilling f.eks. i forkant av en forventet situasjon med underdekning, på basis av historiske bestillinger. At kjøperen på sin side hevder å ha gode avsetningsmuligheter for det bestilte partiet fullt ut, utelukker ikke at markedsregulator kan ha rett i at kjøper kommer til å øke lageret vesentlig, i forkant av en knapphetssituasjon, dersom hele bestillingen blir imøttekommet. En slik atferd er naturlig, og systemet kan i dag sies å oppmuntre til slik atferd som blant annet kan ha bakgrunn i incentivfeil som er drøftet i avsnitt 1.1.

Dagens markedsreguleringsordning gjør det for billig for aktørene samlet sett å drive spekulativ lagring på bekostning av en tredjepart.

I tillegg til at det kan være ulike oppfatninger om forekomst av underdekning av helt slakt, har det de senere årene vært situasjoner hvor det er sviktende leveringsevne for stykningsdeler / sorteringer f.eks. av svin, samtidig som markedsregulator viser til tilfredsstillende markedsdekning av råvare, dvs. hele slakt av svin. Dette drøftes i neste avsnitt.

#### *Tiltak:*

Det viktigste er å få fastslått to forhold vedrørende markedsbalansering i praksis: (1) at det i Norge, i situasjoner med påstått full markedsdekning av kjøtttråvare slik det defineres i markedsreguleringen, forekommer at kjøttindustri må omstille produksjonen som følge av mangel på stykningsdeler /sorteringer. Omfanget av problemet og sammenhengen med markedsreguleringen for kjøtt, bør fastslås. (2) At dokumentasjon av dekning eller underdekning gjøres skjønnsmessig, basert på historiske anskaffelser. Hvordan dette gjøres og omfang av bestillinger som ikke blir imøtekommet, bør dokumenteres. Det kan derfor være en første prioritet å konkretisere omfanget av dette problemet ytterligere.

Blant mulige tiltak videre er:

- Ordning, avtaler eller reglement for bestillinger på forsyningsplikt bør generelt være slik at aktører ikke motiveres til kortsiktighet og overdreven utnyttelse av bufferkapasiteten hos markedsregulator. Det er derfor viktig å bringe incentivene som er drøftet i avsnitt 1.1. i samsvar med det som fremmer effektiv markedsregulering. Det kan også vurderes om avtaleforholdene og bestillingspraksis bør kartlegges nærmere.
- I større grad ta hensyn til faktisk etterspørsel ved vurdering av markedsbalanse og -underskudd for helt slakt slik at beslutning om administrative tollnedsettelser tar mer hensyn til dokumenterte bestillinger og mindre til historiske kvoter. Dette forutsetter imidlertid at incentivene korrigeres (jfr. 1.1.) og helst at prisvariasjonsområdet utvides. Så lenge aktører kan drive spekulativ lageroppbygging i forkant av forventet knapphet på norsk råvare, uten å løpe risiko for merkbar prisnedgang om markedet vurderes feil, blir incentivfeilen bare forsterket.
- Åpenhet om forhold mellom historisk kvote og markedsprognose: Det kan være naturlig at markedsprognosene for etterspørsel, som danner grunnlag for fastsetting av PGE, også viser forholdet mellom etterspørselsprognose og registrert, samlet historisk kvote. Dette vil gi en indikasjon for risikoen ved å bedømme markedsbalansen ut fra historiske kjøp. Det kan også gi bedre grunnlag for vurdering av hvordan forholdet mellom samlet historisk kvote og samlet tilgang blir håndtert.
- Kreve at forsyningsplikten praktiseres slik at avkortning av bestillinger i situasjoner hvor det påstås full markedsdekning begrunnes nærmere, f.eks. ved å

viser til avvik mellom historisk utvikling i bestillinger på forsyningsplikt og hvorfor bestillingen bedømmes som taktisk begrunnet og egnet til å bidra til økte ubalanser.

- Styrke landbruksdirektoratets selvstendige kompetanse til å administrere tollnedsettelse slik at markedsregulators vurderinger blir gjenstand for mer kritisk vurdering. Åpenhet om forholdet mellom markedsregulators innspill og anbefalinger og Landbruksdirektoratets vurderinger, kan ha betydning for tilliten til ordningen.

#### *Effekter:*

Flere, ganske ulike tiltak er nevnt ovenfor. Noen av de mulige effektene som kan oppstå, er:

- Tiltak kan redusere eller fjerne markedsregulators mulighet til å overprøve konkurrenters vurdering av råvarebehov. Overprøvingen innebærer en risiko for konkurransevridning mellom Nortura og uavhengige aktører. Rent konkurransepolitisk er det problematisk at en aktør skal overprøve konkurrenters bestillinger av varer som er lagret for fellesskapets regning.
- Større åpning for å vurdere tollnedsettelse basert på faktiske bestillinger vil redusere usikkerhet om tilgang på råvare i det norske markedet, men kan samtidig øke muligheten for overskuddstilførsel, fallende pris og reguleringslagring siden det er vanskelig å mengdebegrense muligheter for import til nedsatt toll (se avsnitt 2.5).
- Mer uavhengig vurdering av reell overskudds- eller underskuddssituasjon f.eks. ved bedre og mer selvstendig vurderingsgrunnlag hos Landbruksdirektoratet fjerner en mulig informasjonsfordel for Nortura og samtidig muligheten for konkurransevridende skjønnsutøvelse hos Nortura.
- Enkelte av tiltakene, som evt. mindre anledning til å tilsidesette uavhengige aktørers egen behovsvurdering, og enklere adgang til nedsatt toll, kan føre til økt prisusikkerhet for bonden, og oftere og større import, mer reguleringslagring og større variasjon også i kommersielle lagre. Det er derfor viktig at incentivfeil som kan bidra til for mye reguleringslagring, først rettes, og helst supplert med utvidet variasjonsområde for pris på kort sikt (jf. avsn. 1.6).
- Dersom tiltak som nevnt ovenfor gjennomføres uten korrigerende av incentivene slik det er indikert i punkt 1.1. eller, eventuelt, uten beslutning om økt variasjonsområde for pris i PGE-periodene (avsn. 1.6.), kan fordelene av tiltakene bli oppveid av unødvendig økning i taktiske bestillinger / avbestillinger eller reguleringslagring.

## 2.2 Styrke forsyningssikkerheten ved å behandle flere stykningsdeler og sorteringer som reguleringsvare

Avsnitt 1.5 drøftet åpning for nedskjæring i batch utover den anledningen som i dag gjelder storfekjøtt. I dette avsnittet ser vi på en videre åpning for behandling av stykningsdeler som reguleringsvare mer generelt.

Markedet for reguleringsvaren helt slakt bygger på markeder for enkeltstykningsdeler og kjøttsorteringer som igjen, til dels, bygger på sluttmarkeder for høyt bearbejdede produkter. Stykningsdeler og sorteringer er også resultat av en betydelig bearbejding av helt slakt, men må likevel i praksis anses som relativt generiske råvarer. Når råvarer reguleres på det første stadiet i leveringskjeden, må man regne med konsekvenser nedover i leveringskjeden. Som nevnt i vår rapport, er en av hensiktene med markedsreguleringen at den ikke skal ha konsekvenser på industrileddene. Den hensikten er det vanskelig å ivareta. Markedsreguleringen for kjøtt har sannsynligvis betydelige effekter nedover i verdikjeden.

For markedsreguleringen som virkemiddel er det nødvendig å sette en grense for reguleringens virkeområde. I praksis synes grensen å oppfattes å ligge på PGE-punktet, dvs. den grad av bearbejding som ligger til for fastsetting av PGE. Dette er derfor helt slakt som også, med noen unntak (jf. avsn. 1.5), er reguleringsvare. Det fører til at det oppstår mangel på stykningsdeler og sorteringer samtidig som markedet for råvare innenfor markedsreguleringen, hevdes å ha god balanse eller endog overdekning.

### *Funn:*

Markedsreguleringen fungerer ikke for stykningsdeler, og er formelt heller ikke ment å gjøre det i nevneverdig grad. Det foretas lite nedfrysing og regulering av stykningsdeler, selv om retningslinjenes § 3 definerer flere stykningsdeler som reguleringsvare. Retningslinjene hjelper da heller ikke mot markedssvikt og tidvis mangel på stykningsdeler eller sorteringer.

Det skjer minimalt med leveranser av stykningsdeler på forsyningsplikt, selv om markedsreguleringsforskriftens § 4 sier at forsyningsplikten skal bidra til forsyning på like vilkår av råvarer generelt. §4-1 innskrenker forsyningsplikten for kjøtt til helt slakt og regulert vare av stykningsdeler / sorteringer som er listet i retningslinjene. Fordeling etter historisk kvote benyttes nærmest utelukkende for helt slakt, fordi markedsregulator oppfatter forsyningsplikten til kun å gjelde leveranser av helt slakt, fersk eller fryst, og stykningsdeler / sorteringer listet som reguleringsvare forutsatt at disse først er både fryst og registrert å være reguleringslagret (jf. begrepet «regulert vare», markedsreguleringsforskriftens § 4-1). Enkelte av disse detaljene kan det være vanskelig å se direkte fra regelverket og det kan være usikkert hvordan de skal tolkes i praksis.

Resultatet er helt ulik informasjonsflyt for stykningsdeler og helt slakt mellom Nortura inklusive NOEK og uavhengige kjøttforetak, forekomst av situasjoner med mangel på stykningsdeler samtidig som NOEK hevder det er full markedsdekning av råvarer, og

konflikter om behov for administrative tollnedsettelse på stykningsdeler. For eksempel blir Norturas industriprisliste, dvs. prislisten for stykningsdeler/sorteringer, meddelt Norturas kunder og konkurrenter umiddelbart før PGE trer i kraft, dvs. om lag halvannen måned senere enn kunngjøringen av PGE. Det er likevel grunn til å anta at kalkylen for stykningsdeler og sorteringer er en sentral del av grunnlaget for fastsetting av PGE. Den sene kunngjøringen av industriprislisten skaper problemer for uavhengige aktørers prissetting som avgjøres i god tid før industriprislisten offentliggjøres. Disse uavhengige aktørene kjøper stykningsdeler og sorteringer fra Nortura, og Norturas markedsandeler for stykningsdeler gjør Nortura til en naturlig prisleder i markedet. Det er små muligheter for å konkurrere effektivt med priser som avviker fra Norturas.

Gjennom intervjuer er det påvist forekomst av at Norturas kunder f.eks. for produktblandinger av svinekjøtt, ikke får leveranser, og må endre sine produksjonsplaner og også produktresepter, samtidig som Nortura ikke finner grunn for å anbefale tollnedsettelse på disse sorteringene. Samtidig kommersielle overskuddslagre av f.eks. sideflesk og mangel på både produktblandinger av svin og f.eks. skinke, forekommer.

Siden markedsreguleringen i dag, med få unntak, kan hevdes ikke å omfatte stykningsdeler, kan det virke misvisende å legge ansvaret for leveringsfrist for stykningsdeler på markedsreguleringsordningen og spesielt på markedsregulator NOEK eller Nortura. NOEK har ikke et klart formelt ansvar for å sikre forsyning av stykningsdeler og sorteringer i alle segmenter og over hele landet.

Det er imidlertid neppe tvil om at forekomst av forsyningssvikt for stykningsdeler skyldes markedssystemet som helhet, hvor det ordinære importvernet, administrasjonen av importvernet og bruken av prisdannelse som et landbrukspolitisk virkemiddel gjennom markedsreguleringen, rommer tilstrekkelige muligheter for samtidig forsyningssvikt for stykningsdeler / sorteringer og markedsdekning for helt slakt.

#### *Tiltak:*

En moderat endring vil være å utvide reguleringsvare-kategorien til også å gjelde et større sett med stykningsdeler / sorteringer for behandling som individuelle reguleringsvarer, dvs ikke bare i batch som er drøftet i avsn. 1.5. . Dette kan sannsynligvis skje uten at punktet for fastsetting av PGE endres. Også i dag finnes det reguleringsvare som ikke er gjenstand for fastsetting av egen PGE. Så lenge forsyningsplikten er begrenset til helt slakt og regulert vare av stykningsdeler, er det neppe nødvendig at prisvirkemidlene i markedsreguleringen endres (se punkt 2.3).

Tiltaket vil utvide forsyningsplikten til flere stikninger / sorteringer, forutsatt at disse er inntatt på reguleringslager (jfr. markedsreguleringsforskrift § 4-1). I hvilken grad informasjonsplikten vil bli utvidet, avhenger av tolkningen av forskriftens § 6: «Markedsregulators informasjonsplikt skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret, herunder produksjons- og forbruksprognoser, prisprognoser, prisnoteringer og regulerings-

aktiviteter». Reguleringsaktiviteter i denne bestemmelsen må antas å omfatte all reguleringslagring, mens prisprognoser for stykningsdeler / sortering som kan behandles som reguleringsvare, i dag ikke anses å være omfattet av informasjonsplikten (se avsn. 3.1).

I motsetning til hva vi oppfatter å være tilfellet i dag, er det naturlig at økt omfang av reguleringsvare i form av stykningsdeler / sorteringer også har som konsekvens at administrative tollnedsettelse i økende grad også kan benyttes for stykningsdeler og ikke primært for helt slakt.

Så lenge ikke forsyningsplikten omdefineres (jf. drøfting ovenfor), blir det neppe nødvendig for markedsregulator å følge opp historiske kjøp og eventuelle historiske kvoter også for stykningsdeler.

Evt. Innføring av forsyningsplikt for stykningsdeler / sorteringer generelt, på linje med forsyningsplikt for helt slakt, vil ha større konsekvenser. Dette er drøftet i avsnitt 2.4.

Et mer radikalt tiltak for å redusere sannsynligheten for forsyningssvikt, vil være å fjerne luften i tollsatsene for utvalgte stykningsdeler som det ofte er overskudd av i det norske markedet. Det kan åpne for eksport, og dermed gjøre det enklere å skjære ned helt slakt for å møte knapphet på visse stykningsdeler innenlands, uten å få uoverstigelige problemer med håndtering av overskudd av andre stykningsdeler. En slik endring vil ikke nødvendigvis medføre endring i nivået på PGE, men vil endre relative priser på stykningsdeler / sorteringer. Fjerning av luft i tollsats for stykningsdeler som det kan være hyppig knapphet på i Norge, vil derimot høyst sannsynlig endre nivået på PGE.

#### *Effekt:*

Mulige effekter av disse tiltakene kan være:

- Redusert risiko for forsyningssvikt for stykningsdeler til norsk kjøttforedling og dermed redusert forretningsmessig usikkerhet om varetilgang for foredlingsvirksomhetene og derigjennom for dagligvarekjedene og forbrukerne.
- Stimulert konkurranse og mindre etableringshindringer ved at forsyningen av råvarer blir mer forutsigbar.
- Mer konsistent håndtering av helt slakt og stykningsdeler / sorteringer i tråd med formuleringen i markedsreguleringsforskriftens § 4 om lik tilgang på råvare til alle aktører.
- En indirekte, positiv effekt for forståelsen av informasjonsplikten som i dag synes sterkt avgrenset mot informasjon vedrørende håndtering av stykningsdeler / sorteringer. Dette er en avgrensning som det er vanskelig å lese ut av markedsreguleringsforskriftens § 6, andre ledd.
- En hovedinnvending mot tiltaket, uten andre, avbøtende tiltak, er at tiltaket kan forsterke Norturas markedsdominans i markedet for stykningsdeler. Samme innvending ble drøftet i avsnitt 1.5 om utvidet adgang til

reguleringslagring i batch. Norturas dominans i markedet for kjøp av slaktedyr fra husdyrprodusenter gjør at nedskjæring for reguleringslagring også naturlig vil foregå hos Nortura. Avbøtende tiltak som sikrer konkurranse i markedet for skåret vare, kan kreve at flere uavhengige aktører deltar i reguleringslagringen, dvs. en betydelig, men potensielt viktig, endring i rollefordelingen i markedsreguleringen.

- Det kan bli behov for å definere maksimalgrenser, kostnadsdeling, beregning av prisnedskrivning og fryselagerfradrag for stykningsdeler i regi av NOEK. Dette vil øke den administrative byrden ved ordningen.
- Markedet for stykningsdeler / sorteringer kan bli styrket. Markedet er et lite marked sammenlignet med markedet for helt slakt. Det betyr at markedet kan bli lite forutsigbart hvis det ikke treffes tiltak for å styrke dette.
- Dersom mer av omsetningen av råvarer med slike tiltak skjer som stykningsdeler/sorteringer, kan det føre til større variasjon i balansene mellom stykninger / sorteringer, noe som kan gi mer utfordrende markedsbalansering for helt slakt. Dette kan imidlertid være et midlertidig overgangsproblem siden vedvarende overskudd av visse stykninger / sorteringer sannsynligvis må møtes med større forskjeller i priser. Dette vil motivere foredlingsvirksomheter til å utvikle produkter som utnytter de rimeligste råvarene og samtidig også kunne påvirke skjæremønstre slik at skjæringen i større grad bidrar til omsetning av hele dyret. I tillegg kan tiltak for å sikre flere utsidealternativer, bidra til mer forutsigbar omsetning av hele dyret (jf. punkt 1.7. ovenfor)

## 2.3 Stimulere reguleringslagring av stykningsdeler under dagens regelverk.

Avsnitt 1.5 drøftet muligheten for lagring av stykningsdeler / sorteringer i batcher, som for storfe i dag. Forrige avsnitt drøftet muligheten for å utvide markedsreguleringen til å favne stykningsdeler / sorteringer generelt. Selv om disse tiltakene ikke skulle bli gjennomført, kan det være en styrking av markedsreguleringen om reguleringslagring av det som i dag enses som reguleringsvare av stykningsdeler/ sorteringer, ble mer vanlig.

*Funn:*

Det er liten grad av reguleringslagring av reguleringsvare av stykningsdeler/ sorteringer som er oppført som reguleringsvare i retningslinjene. Årsaken kan være at markedsregulator vil unngå å bli sittende igjen med visse stykningsdeler som ikke kan selges innenfor vanlige grenser for frysefradrag eller vil unngå forsyningsplikt på stykningsdeler / sorteringer som legges på reguleringslager. En mer vanlig håndtering av stykningsdeler / sorteringer som reguleringsvare kan også medføre økt vekt på informasjonsplikten når det gjelder priser og prognoser for stykningsdeler / sorteringer (jf. markedsreguleringsforskriftens § 6).

### *Tiltak:*

Det kan vurderes å styrke incentivet for reguleringslagring av visse stykningsdeler, for eksempel ved å vri lønnsomheten eller grad av kostnadsdekning for reguleringslagring bort fra helt slakt og over til stykningsdeler gjennom endring i godtgjørelser for lagring og maksimalgrenser for lagring av helt slakt.

### *Effekt:*

Hensikten og den forventede hovedeffekten vil være evne til å balansere markedet over tid for enkeltstykningsdeler / sorteringer, uavhengig av balansen for helt slakt. Tiltaket kan også virke konkurransefremmende gjennom økt bruk av forsyningsplikt og mer omfattende informasjonsplikt i praksis, for stykningsdeler fra Nortura.

På den annen side kan reguleringslagring av stykningsdeler gi økt risiko for tap av verdi av råvare for markedsregulator som ikke nødvendigvis vil bli godgjort av Omsetningsrådet. Det kan eventuelt vurderes om muligheten for frysefradrag bør endres.

Som nevnt tidligere oppfatter vi at informasjonsplikten i dag ikke omfatter stykningsdeler, evt. utover informasjon om reguleringstiltak for enkeltstykningsdeler eller batcher av storfe. Utvidet omfang av informasjonsplikt for stykningsdeler / sorteringer har vi nevnt flere steder, men vil neppe være en nødvendig endring med mindre forsyningsplikten utvides mer generelt.

Dersom dagens incentivfeil ikke rettes, kan tiltaket føre til mer kommersiell lagring for tredjeparts regning. Tiltaket bør ikke uten videre gjennomføres uten at incentivene for utnyttelse av reguleringslagre er mer i overensstemmelse med det som er hensiktsmessig for næringen som helhet (jf. avsn. 1.1 og 1.2).

## 2.4 Gjennomføre forsyningsplikt for stykningsdeler / sorteringer som er listet som reguleringsvare

Siste avsnitt tok utgangspunkt i lav bruk av reguleringslagring for stykningsdeler og de to siste avsnittene drøftet utvidet regulering av markedene for stykningsdeler / sorteringer uten at dette nødvendigvis ville få konsekvens for den prinsipielle avgrensningen av forsyningsplikten. I dag er, som nevnt, forsyningsplikten etter markedsreguleringsforskriften ulik for reguleringsvaren helt slakt og reguleringsvarer av stykningsdeler / sorteringer. Regelverket medfører også at forsyningsplikt for stykningsdeler, etter dagens regelverksforståelse, har liten betydning.

### *Funn:*

Regelverket for forsyningsplikt for stykningsdeler synes lite tilpasset intensjonen om at markedsreguleringen ikke skal forstyrre tilpasningen på industriledene nedenfor slakteleddet. Etter markedsreguleringsforskriften § 4 skal forsyningsplikten virke for råvarer generelt, men forståelsen av §4-1 er at forsyningsplikten, i motsetning til for helt slakt, kun gjelder for stykningsdeler som er lagt på reguleringslager. Som nevnt forekommer det mangel på stykningsdeler / sorteringer i situasjoner med tilstrekkelig

helt slakt, noe vi mener kan avhjelpest med en annen håndtering av stykningsdeler / sorteringer i markedsreguleringen. Ulike tiltak for å styrke forsynings sikkerheten for stykninger / sorteringer, uten at det krever prinsipiell konsekvens for forsyningsplikten, er drøftet i foregående avsnitt.

#### *Tiltak:*

For å utvide forsyningsplikten til å favne stykningsdeler er det antagelig tilstrekkelig å presisere råvarebegrepet i markedsreguleringsforskriften § 4, og bestemmelsen om hvordan råvarebegrepet avgrenses i § 4-1. Forskjellen mellom avgrensningen av forsyningsplikten for helt slakt og stykningsdeler / sorteringer kan på denne måten fjernes.

#### *Effekt:*

Forventede effekter kan være:

- Økt klarhet om regelverk og likebehandling mellom helt slakt og stykningsdeler som er listet blant reguleringsvarene.
- Tilrettelegging for økt konkurransemulighet for foretak uten egen skjæring
- Reduserer risiko for konkurransevridning gjennom ulik tilgang på stykningsdeler / sorteringer for Nortura og uavhengige aktører, dvs. det antagelig reelle formålet med forsyningsplikten i markedsreguleringsforskriftens § 4 får betydning også for stykningsdeler/sorteringer.
- Med forsyningsplikt følger også krav om mulighet for å kontrollere om forsyningsplikten overholdes. Det betyr at prislistene, den såkalte industriprislisten, til Nortura, vil få økende betydning og må håndteres som en del av gjennomføringen av forsyningsplikt. Det samme gjelder informasjonsplikten som også får utvidet betydning. Offentliggjøring av industriprislisten eller den såkalte skjærekalkylen, med underlag, må antagelig skje så snart den foreligger som grunnlag anbefaling om PGE. Dette er et tiltak som kan anses som berettiget også uavhengig av om forsyningsplikten blir ens for helt slakt og stykningsdeler / sorteringer (jf. avsn. 1.10 og 3.1).
- Det kan være vanskelig å forutse konsekvensene av endringen på grunn av at forsyningsplikten har sammensatte effekter, er vanskelig kontrollerbar i praksis og markedet for stykningsdeler / sorteringer allerede er lite og dominert av en aktør som også er markedsregulator. Det kan gjøre det vanskelig å forutse hvilke incentiver markedsregulator vil ha for å utforme sin strategi for ivaretagelse av balanseringsoppgaven for stykningsdeler / sorteringer og en utvidet forsyningsplikt for disse råvarene.

Tiltaket kan dermed ha vidtrekkende konsekvenser som det kan være vanskelig å forutse. De ulike problemstillingene vedrørende ubalanser i markedet for stykningsdeler / sorteringer må også løses i sammenheng, samtidig som det kan være viktig at incentivene for utnyttelse av virkemidlene i markedsreguleringen er mest mulig

hensiktsmessige før det gjøres andre endringer i virkemiddelbruken. Det kan likevel være riktig å vurdere slike tiltak for å hindre unødvendig forsyningsusikkerhet for stykningsdeler / sorteringer i det norske marked.

## 2.5 Tilpasset tollvern for stykningsdeler

Også dette avsnittet dreier seg om å redusere eller fjerne risikoen for forsyningssvikt for stykningsdeler / sorteringer. Ovenfor har vi nevnt mulighet for utlufting av tollsatser eller lignende, og for utvidet bruk av administrative tollnedsettelse for stykningsdeler ved nasjonal knapphet. I disse avsnittene ble endringer i importvernet sett som supplement til andre tiltak. Dette avsnittet ser på tilpasning i tollvernet som en selvstendig endring.

### *Funn:*

Observasjonen som begrunner vurdering av tiltak er nevnt ovenfor. Underskudd på stykningsdeler oppstår til tross for markedsbalanse på helt slakt. Grunnet bl.a. lav prisfleksibilitet for stykninger blir det ulønnsomt å skjære ned helt slakt for å dekke etterpørsel etter visse stykninger.

### *Tiltak:*

Justering av tollvernet for stykningsdeler f.eks. ved å fjerne luft på visse stykningsdeler eller styrke adgangen til å administrere tollsatsen på stykningsdeler / sorteringer, er aktuelle tiltak for å skape mer velfungerende marked for stykningsdeler og sorteringer. Samme effekt kan oppnås ved å fjerne tollvernet helt for stykningsdeler som i stor grad er vanskelig å finne tilstrekkelig avsetning for i Norge. Ved å utviske prisforskjellen mellom Norge og utlandet for disse stykningsdelene, vil det sannsynligvis være kontinuerlig mulighet for å eksportere disse stykningsdelene til verdensmarkedet.

### *Effekt:*

Tiltakene vil styrke forsynings sikkerheten for stykningsdeler / sorteringer. Ulike tiltak kan imidlertid ha ulik effekt for prisnivået for helt slakt.

Utlufting av tollsatser for visse stykningsdeler vil ikke påvirke prisnivået for stykningsdelene eller helt slakt over tid, men det kan bli mer variasjon i det innenlandske prisnivået som følge av prisvariasjon internasjonalt.

Fjerning av toll slik at prisnivået for visse stykningsdeler blir det samme i Norge og internasjonalt, kan trolig medføre press på PGE, avhengig av internasjonalt prisnivå.

Dersom begge deler kan gjennomføres administrativt, dvs. ved anvendelse av et revidert regelverk for administrative tollnedsettelse, er det også mulig å justere tiltaket avhengig av prisforskjeller mellom Norge og utlandet, og endringer i markedssituasjonen i Norge. Det forutsettes her at tiltakene kan gjennomføres uten endring i tollsatsene i bindingslisten som er del av WTO-avtalen.

- Den forventede hovedeffekten er redusert, eller i de aller fleste tilfeller, eliminert risiko for mangel på visse stykningsdeler og sorteringer i det norske markedet.
- I tillegg kan tiltakene redusere konkurranseulempene for uavhengige aktører som er avhengig av et velfungerende marked for stykningsdeler. Arbeidsnotat 1 redegjør for utviklingen i markedet for stykningsdeler. Et krympende marked og økende tendens til vertikale bindinger, kan skape konkurranseulempene for spesialiserte kjøttforedlere som er avhengig av dette markedet.
- Tiltaket kan også medføre mulige utfordringer eller ulemper. Det kan for det første være krevende å begrense eller forutse importert mengde, noe som kan gi økte prissvingninger. En annen utfordring kan være at adgang til import av stykningsdeler ikke nødvendigvis vil styrke de mindre foretakene som er avhengig av markedet for stykningsdeler og sorteringer. Effektiv importvirksomhet som supplement til det norske markedet kan kreve skala og langsiktige leverandørrelasjoner, noe som kan forsterke posisjonen for de største foretakene. En tredje utfordring er at det kan være uheldig med åpning for økt import dersom ikke incentivene f.eks. når det gjelder kortsiktighet i bestillinger og avbestillinger, samt bruk av reguleringslagring for kommersielle formål, er korrigert (jf. avsn. 1.1). Virkningene vil også kunne være avhengig av eventuelt økt reguleringslagring og evt. forsyningsplikt for norske stykningsdeler / sorteringer (jf. avsn. .5 og 2.2 – 2.4)

## 2.6 Redusere praktiske utfordringer med å realisere import ved nedsett toll

Anledningen til å redusere tollsatsene midlertidig ved knapphet på jordbruksvarer i Norge, er regulert i forskrift om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer, FAT, Forskrift om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer, FOR-2005-12-22-1723. Forskriftens formål er «..å legge til rette for import av landbruksprodukter som supplement til norsk produksjon ut fra hensynet til forbrukere og næringsmiddelindustri». Dette skal gjøres uten å skade avsetningsgrunnlaget for norsk produksjon og uten «uønskede markedsforstyrrelser». Det er med andre ord manglende måloppnåelse om det oppstår mangel på stykningsdeler / sorteringer til norsk kjøttindustri. En av årsakene til at slik mangel kan oppstå, er at tollnedsettelse ikke anvendes for stykningsdeler / sorteringer annet enn unntaksvis. Dette er omtalt i forrige avsnitt. I dette avsnittet drøftes hvordan tollreduksjoner kan gjøres mer effektive.

*Funn:*

Gjennom intervjuer er det avdekket praktiske utfordringer med å realisere import av helt slakt i perioder med administrativt nedsatt toll, grunnet korte frister og kort varighet av tollnedsettelse. Denne praksisen fører til mindre effektive løsninger fordi det kan ta tid å fremskaffe leverandører og leveranser.

En grunn til at varslingsperiodene og varigheten av tollnedsettelse er korte, kan være at dette er nærmest det eneste tilgjengelige mengdebegrensende virkemidlet. Med lengre varslingsperioder og perioder med nedsatt toll, jo større risiko for import utover hva det er behov for i det norske markedet. Kvantumsbegrenset import, f.eks. ved kvoter med nedsatt toll, anses å være utelukket pga bl.a. WTO-avtalens generelle overgang fra kvantumsbasert til tollbasert importvern.

Vi har ikke hatt rom for å undersøke holdbarheten i denne begrensningen for bruk av kvantumsbegrensninger, og kjenner heller ikke til de vurderingene som kan ligge bak en oppfatning om at slike kvantumsbegrensninger ikke kan anvendes verken innenfor WTO-regelverket eller EØS-avtalen.

#### *Tiltak:*

Det bør arbeides for lengre varslingsperioder og lengre varighet på tollnedsettelse. Det er også grunn til å reise spørsmål om frykten for unødvendig høy import er overdrevet. For det første er graden av tollnedsettelse antagelig uansett det viktigste virkemidlet til å begrense mengde importert, og det vil fortsatt være Landbruksdirektoratet som etter selvstendig vurdering av prisbildet hjemme og ute som bestemmer størrelsen på tollreduksjonen.

Hindringene for bruk av kvantumsrestriksjoner ved import til nedsatt toll, bør antagelig vurderes nærmere.

## 3. Mer konkurransenøytral markedsregulering

To sentrale premisser for markedsreguleringen er at den ikke skal innebære konkurransefordeler til noen aktør og ikke påvirke industrien utover det som er det definerte reguleringspunktet. Mangel på stykningsdeler som kan relateres til markedssystemet som helhet, reiser tvil om det andre punktet er ivarettatt. Når det gjelder konkurransenøytralitet viste evalueringen av markedsbalanseringen i 2015 til at det forelå muligheter for konkurransevidninger, uten at dette ble påvist (LMD, 2015). Nedenfor nevnes kilder til mulige konkurransevidninger og det vi mener sannsynligvis utgjør konkurransefordeler for Nortura SA i dagens markedsregulering. Det betyr imidlertid ikke at det også kan være konkurranseulempen f.eks. i tilknytning til mottakplikten som ble drøftet i arbeidsnotat 2.

### 3.1 Sikre tilgang til råvarer til like vilkår

Tilgang til råvarer på like vilkår, både helt slakt og listede reguleringsvarer blant stykningsdeler, er, som nevnt, selve formålet med forsyningsplikten ifølge markedsreguleringsforskriftens § 4. Paragrafen sier riktignok at hensikten er å gi uavhengige aktører lik tilgang, men vi forutsetter her at hensikten er konkurransenøytral tilgang generelt. Det er også det vi mener f.eks. markedsbalanseringsutvalget la til grunn (LMD, 2015).

Det er først og fremst visse uklarheter om tilgang på like vilkår rundt likebehandlingen når det gjelder tilgang på råvarer gjennom markedsreguleringen, dvs. gjennom praktiseringen av forsyningsplikten. Dersom uttrykket tilgang til råvarer på like vilkår i markedsreguleringsforskriften § 4 kan tolkes som råvarer generelt, dvs. alle stykningsdeler og helt slakt, fryst eller fersk, er det sannsynlig at systemet som helhet innebærer fordeler for markedsregulator som er i strid med formålet i markedsbalanseringsforskriftens § 4. På den annen side avgrenser § 4-1 forsyningsplikten til helt slakt og regulert vare av stykningsdeler / sorteringer.

Tross innsnevringen av forsyningspliktens virkeområde er det neppe grunn til å se bort fra at formålet er forsyning av råvarer på like vilkår. Videre er det, så vidt vi forstår, ingen grunn til å se bort fra at informasjonsplikten kan ha betydning for både helt slakt og stykningsdeler / sorteringer mer generelt.

Tilgang til råvare på like vilkår dreier seg om informasjon om priser, effekter av prislederskap og markedsdominans, markedsregulators internpriser og tilpasning av reguleringsiltak; innlegging på og uttak fra reguleringslager over tid. Hvor grensen går for hva som er del av markedsreguleringen og når vi er over i vanlig konkurransepolitikk, kan være usikkert.

#### *Funn:*

Prisene på stykningsdeler for kommende PGE-periode oppgis på Nortura SA sin industriprisliste, som nevnt, rundt halvannen måned etter kunngjøring av PGE og kort tid før ikrafttreden av PGE. Dette betyr at Nortura SA som prisleder i markedet for stykningsdeler og markedsregulator for reguleringsvare har betydelig tid til å forhandle priser på både ferskt kjøtt og foredlede produkter med sine kunder, uten at uavhengige aktører har samme informasjonsgrunnlag. Den forretningsmessige risikoen for uavhengige aktører blir vesentlig større enn for Nortura SA.

Forskjellen i forretningsmessig risiko for Nortura og uavhengige aktører kan i noen grad tilskrives fordelene for Nortura av å være dominerende aktør og prisleder. Den kan derfor i samme grad hevdes å være et konkurransepolitisk anliggende og ikke en problemstilling for markedsreguleringen. Fordelen av å være markedsledende på stykningsdeler kan utnyttes ved å holde «kortene tett til brystet» så lenge som mulig, f.eks. så lenge forhandlinger med kunder nedstrøms fortsatt pågår.

Men konkurransefordelen for Nortura kan også knyttes til markedsreguleringen. Den høye markedsandelen er relatert til mottaksplikten og muligheten til å gjennomføre avsetningstiltak for tredjeparts regning.

Når det utarbeides markedsprognoser i NOEK, må også markedsutsikter og relative priser for stykningsdeler inngå i vurderingen. Det finnes, som nevnt, intet sluttmarked for helt slakt, mens stykningsdeler er produkter med vesentlig klarere tilknytning til sluttmarkedet enn helt slakt. Det betyr at en forsvarlig markedsprognose for reguleringsvaren helt slakt, forutsetter en slags «skyggeprognose» for stykningsdeler og

skjærekalkyle. Siden stykningsdelene / sorteringene ikke er betraktet som reguleringsvare med mindre de ligger nedfrost på reguleringsvare, er det antagelig ingen ting som hindrer kommunikasjon mellom NOEK og Nortura SA om den skyggekalculen som er implisitt i en markedsprognose eller et forslag om justering av PGE. Og det er ingen deler av dagens markedsregulering som sikrer uavhengige aktører samme tilgang som Nortura til informasjon om grunnlaget for fastsettelsen av PGA i form av skjærekalkyler.

#### *Tiltak:*

Mulige tiltak for å redusere risikoen for konkurransevridninger i markedet for råvarer, kan dreie seg om fire tiltak.

- Pålegg om at markedsregulator offentliggjør en aktuell skjærekalkyle i samband med offentliggjøring av prognose og underlag for fastsetting av PGE. Skjærekalkylen skal gi en realistisk forståelse av grunnlaget for foreslått eller vedtatt PGE.
- Krav om utvidede varslingsstider for reguleringsbeslutninger, dvs. om forventet innlegging på lager, uttak fra lager, omfang av frysefradrag og evt. prisnedskrivning som følge av endrede markedsvilkår, samt forventet behov for eventuelle administrative tollnedsettelse.
- Styrke markedsregulators, NOEKs, selvstendige kompetanse til å bedømme markedsutsiktene for stykningsdeler uavhengig av informasjonstilgang fra Norturas kommersielle del. Et tiltak i denne retningen kan være en type bransjeråd som ble vurdert i arbeidsgruppen LMD (2025).
- Endre ordlyden i markedsreguleringsforskriftens § 4. ved å fjerne begrepet uavhengige. I dag er ordlyden i paragrafen slik at det er uavhengige aktører som skal ha lik tilgang på råvarer. Om det ble praktisert slik, ville det knapt vært riktig å kalle forsyningsplikten et konkurransevirkemiddel innenfor markedsreguleringen. Poenget må være, slik det er presisert på andre områder som i markedsordningene for melk, at både markedsregulator og uavhengige aktører skal ha tilgang til råvare på like vilkår.

#### *Effekter:*

Mens fordelene av slike tiltak er forholdsvis oversiktlige, finnes det også et mangfold av mulige ulemper, og det er særlig vanskelig å skille mellom alminnelige konkurransehensyn og uheldige konkurranseeffekter av markedsreguleringen. Virkningene kan være:

- Bedre informasjon om skjærekalkyler som grunnlag for fastsetting av PGE kan redusere forretningsmessig risiko for uavhengige kjøttforetak og fjerne informasjonsskjevheter som gir konkurransevridning mellom markedsregulator og uavhengige aktører.
- Bedre og tidligere informasjon om reguleringstiltak og vurderinger for stykningsdeler / sorteringer fra NOEKs side, kan gjøre det enklere for uavhengige

aktører, og muligens Norturas kommersielle virksomhet, å utnytte tilbud av regulerte varer.

- Begge tiltak kan bidra til tilgang til råvare, inklusive stykningsdeler, på mer like vilkår.

Offentliggjorte skjærekalkyler som underlag for fastsetting av PGE kan imidlertid også virke villedende. Det er neppe aktuelt å innskrenke Nortura SA sin mulighet til å endre sin industriprisliste når og i det omfang de selv ser behov for. På dette området vil og bør det antagelig fortsatt være kontraktsfrihet – dvs. at priser og grad av binding av priser, kan avtales fritt mellom partene. Poenget er imidlertid at den skjærekalkylen som motsvarer foreslått PGE, blir offentliggjort sammen med foreslått PGE (se neste avsnitt).

Dersom større grad av uavhengighet for NOEK fra kompetanse og informasjon hos Nortura sikres ved etablering av et bransjeråd som beskrevet i LMF (2025), kan dette ha konkurransebegrensende virkninger.

Endringer i kommunikasjon om Norturas skjærekalkyler og industriprisliste bør også vurderes i sammenheng med forslag om tiltak for å styrke markedet for stykningsdeler / sorteringer generelt. Det fremkommer f.eks. i avsnitt 2.4 at utvidelse av forsyningsplikten kan gi Norturas industriprisliste en mer sentral rolle i markedsreguleringen.

### 3.2 Endret håndtering av grunnlagsdokument for fastsetting av PGE

Fastsettingen av PGE kan sies å være det mest sentrale virkemidlet for balansering av markedet for helt slakt. Prissettingen og informasjonsflyten i forbindelse med prissettingen kan også ha effekter for konkurransen.

#### *Funn:*

NOEKs grunnlagsdokument for fastsetting av PGE offentliggjøres først etter styretsbehandling. Det synes også usikkert om dokumentet redigeres etter styrebehandling siden det inneholder styrevedtaket og ikke eventuelt forslag om PGE fra NOEKs side.

#### *Tiltak:*

NOEKs grunnlagsdokument for fastsetting av PGE kan kreves offentliggjort samtidig for uavhengige aktører og Norturas styre

#### *Effekt:*

Tiltaket vil både kunne korrigere en informasjonsskjevhet som skyldes ulike tidspunkt for tilgang til underlag for fastsetting av PGE, og styrke transparensen rundt prissettingen.

En mulig ulempe er at tiltaket kan virke innsnevrende på Norturas konsernstyres handlingsrom. Det er vanlig å anse at styret, som har det formelle ansvaret for fastsetting av PGE, må kunne legge andre hensyn til grunn enn dem som NOEK finner å ville vektlegge. Det er imidlertid vanskelig å se at det bør være rom for hensyn som ikke kan

etterprøves i hvert fall i den grad det oppstår avvik mellom NOEKs prisbefaling og Nortura-styrets beslutning. Tiltaket vil antagelig i det minste kreve mer begrunnelse for avvikende vurdering i Norturas konsernstyre.

Tiltaket kan tenkes å kreve endring i forståelsen av informasjonsplikten (jf. markedsreguleringsforskriften § 6.2).

### 3.3 La NOEK fastsette PGE

#### *Funn:*

Nortura SA fastsetter PGE i et lukket styremøte uten av grunnlagsdokumentene er kjent for offentligheten. Dette er helt vanlig i selskapsstyrer i private selskaper, men Nortura SA har ikke et vanlig styre. Styre har samtidig ansvar for konkurransenøytral fastsetting av PGE, sikring av råvaretilgang på like vilkår for alle foretak, lik tilgang til informasjon og, samtidig, utvikling av varige konkurransefortrinn for Nortura vis a vis konkurrentene.

Avdelingen NOEK i Nortura har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere prissetting og forvaltning av reguleringsansvaret for øvrig i overensstemmelse med regelverket. Norturas styres ansvar er å sikre at kompetansen i NOEK er tilstrekkelig. Arbeidet følges også av Landbruksdirektoratet og Omsetningsrådet. Det er neppe behov for Norturas styres overvåking av oppgaveutføringen.

En sikring av konkurransenøytral forvaltning av markedsregulatorrollen vil bli mer sannsynlig ved at NOEK får beslutningsmyndighet for hele markedsregulatoroppgaven, og at det er tette skott mellom NOEK og Nortura for øvrig.

Erfaringen tyder på at Norturas styre ved visse anledninger har lagt vurderinger til grunn for fastsettelse av PGE for storfe som tok andre hensyn enn formålet om å skape balanse i markedet. Dette kan være en naturlig konsekvens av at det er husdyrprodusenter som dominerer i den endelige fastsettingen av PGE i Norturas styre. Det er usikkert om en slik atferd er i tråd med målene for markedsreguleringen.

Ulempen ved dobbeltrollen veier tungt og gir, særlig fordi Nortura SA er prisledende og dominerende aktør i markedet for stykningsdeler, grunn til at Nortura SA kan ha en taktisk fordel ved å sette PGE ut fra en mer helhetlig vurdering enn hva NOEK har kompetanse for.

#### *Tiltak:*

Et mulig tiltak er at NOEK får myndighet til å fatte alle beslutninger innenfor utøvelsen av markedsregulatorrollen, med tette skott mellom NOEK og Norturas organisasjon og styrende organer for øvrig.

Tiltaket har likheter med det som er kjent som Tineavtalen fra meierisektoren (Dombu & Pettersen, 2022). Oppgaven med fastsetting av PGE for melk er overlatt til Norsk melkeråvare som skal anvende et sett med beslutningskriterier. I jordbruksforhandlingene 2024 pekte partene på fire hensyn som skal legges til grunn ved fastsettelse

av PGE for melk: Norsk melks konkurransekraft, produksjonsvolum, produsentøkonomi og målet om landbruk i hele landet (LMD (2024) Forslag til forskriftsendringer som følge av overgang fra målprissystem til volummodell melk Høringsnotat av 27. august 2024).

Tiltak som er offentlighet rundt PGE-beslutningene i Norturas styre, kan være et moderat tiltak som også kan medvirke til et tydeligere skille mellom NOEK og Nortura SA (se avsnitt 3.2). Det kan også være grunn til å styrke Omsetningsrådets rutiner for gjennomgang av etterlevelsen av retningslinjene for informasjonsflyt rundt markedsreguleringen hos Nortura (se avsn. 3.5), treffsikkerheten i beslutninger om PGE og hvilke hensyn som vektlegges ved beslutninger om både PGE og håndteringen av reguleringsslagringen.

#### *Effekt:*

Hensikten er å hindre informasjonsfordeler av markedsreguleringen for Norturas kommersielle del og å sikre at forvaltningen av markedsregulators virkemidler ikke påvirkes av Norturas kommersielle interesser. Ideelt sett skal NOEK bli et selvstendig organ med et helt selvstendig formål bestemt av markedsreguleringsforskriften, med en faglig kompetanse som er like uavhengig av Nortura for øvrig som av uavhengige foretak for å gjennomføre markedsreguleringen, og med informasjons- og kommunikasjonsrutiner som likebehandler alle kjøttindustriforetak.

Ut fra erfaring med Tine avtalene er det neppe realistisk at rutiner og formelle avtaler er tilstrekkelig til at alle parter får tillit til at markedsreguleringen forvaltes uavhengig av markedsregulators kommersielle interesser. Markedsbalanseringsutvalget (LMD, 2015) vurderte løsninger som plasserte reguleringsansvaret utenfor samvirkeforetakene, men kunne ikke samle seg om en slik anbefaling.

En mulig uheldig effekt av sterkere selvstendigjøring av NOEK kan være at avdelingen må bygge overlappende kompetanse med Norturas kommersielle del.

### 3.4 Økt åpenhet om beregning av historisk kvote

Historisk kvote benyttes som en nøkkel ved rasjonering av knappe norske råvarer mellom uavhengige aktører. Anvendelsen av historisk kvote i forholdet mellom uavhengige aktører og markedsregulator, vil dermed ha konkurranseeffekter.

#### *Funn:*

Fra enkelte intervjuer fremgår det at uavhengige aktører kan være usikre på hvordan markedsregulator beregner den historiske kvoten, dvs. det gjennomsnittet av siste års kjøp av reguleringsvare som skal benyttes ved rasjonering av knapp tilgang i en gitt periode. Temaet dreier seg dels om et pågående arbeid vedrørende praktiseringen av forsyningsplikten. I vår utredning har vi ikke foretatt en selvstendig gjennomgang av kommunikasjon mellom NOEK og uavhengige aktører om begrensninger i tilgang på knapp norsk råvare.

Det foregår, som omtalt i arbeidsnotat 1, en konsolidering av skjærevirksomheten til færre aktører. Det betyr at uavhengige foretak som har kjøpt råvare på forsyningsplikt, stanser sine kjøp og heller kjøper stykningsdeler / sorteringer fra andre foretak. I dag mister disse sine historiske kvoter uten at tilsvarende kvoter blir overført til den nye leverandøren av skåret vare. En slik praksis hindrer en naturlig konsolidering i bransjen og virker konkurransevridende. Det er også usikkerhet om hvilke regler som gjelder for disponeringen av den kvoten som ved slik konsolidering blir ledig i markedet.

Den historiske kvoten er et privilegium som tilhører enkelte aktører, og har en kommersiell verdi. Nyetablerere har ikke slike privilegier og bedrifter i en rask vekstfase kan hemmes i sine satsinger. I regelverket er det tatt inn en passus om at nyetablerte foretak også bør ha rett til forsyning på forsyningsplikt ved knapphet på råvare, tross liten eller ingen historisk kvote. Det er imidlertid ikke klart om det legges til rette for at virksomheter med særlig sterk vekst vil kunne ivaretas gjennom en mer fleksibel praktisering av kvoterasjoneringen.

#### *Tiltak:*

Kvotebegrensninger på tilgang til råvare i knapphetssituasjoner vil alltid virke konkurransehennende. Den mest fleksible måten å håndtere knapphetssituasjoner på, vil som regel være prisøkninger som markedsreguleringen hindrer eller i det minste, omsettelige kvoter.

Det er naturlig at grunnlaget for rasjonering av knapp norsk råvare klargjøres og at transparens om beregninger av kvoter sikres.

Innføring av høyere øvre prisgrense vil imidlertid redusere problemet ved kvotene og øke fleksibiliteten (jf. avsnitt. 1.6).

Problemstillingene vil bli betydelig endret om grunnlaget for vurdering av overskudd eller underskudd ble endret i tråd med drøftingen i avsn. 2.1, dvs. økt vekt på faktiske bestillinger i stedet for historiske kjøp.

Av konkurransehensyn er det naturlig at historiske kvoter kan overføres mellom uavhengige foretak.

Kvotefor vekstbedrifter og nyetableringer kan fortjene en klargjøring som gjør råvaretilgangen mer forutsigbar også for slike virksomheter.

#### *Effekt:*

Det er ovenfor vist til flere ganske ulike, mulige tiltak for en relativt sammensatt problemstilling. Mulige effekter kan være:

- Styrket tillit til ordningen gjennom styrket transparens.
- Økt forutsigbarhet for råvaretilgang.
- På den annen side kan endringene krever mer regelverk og byråkratisk kontroll og oppfølging.

- Det er også mulig at nytt regelverk kan frata markedsaktørene noe ansvar som de selv kan ivareta. Avtakerne bør selv ha full oversikt selv over kjøp på forsyningsplikt og kunne belegge påstander om avvik mellom tilgjengelig kvote og egen beregnet kvote.

### 3.5 Gjennomgang av og regelmessig oppfølging av retningslinjer for informasjonsflyt mellom NOEK og Norturas kommersielle virksomhet

En hovedutfordring når det gjelder konkurransenøytral markedsregulering er kombinasjonen av markedsregulator med særlige rettigheter og plikter, og samtidig kommersiell konkurrent hos Nortura SA. Hovedvirkemidlet for å unngå konkurransevridding av regulatoroppgaven er en balanse mellom rettigheter og plikter for markedsregulator. Andre virkemidler er utformingen av konkurransetiltakene forsynings- og informasjonsplikt. I dette avsnittet ser vi på en side ved informasjonsflyten; delingen av informasjon mellom organisasjonsenheten for gjennomføringen av markedsreguleringen, NOEK, og Norturas kommersielle virksomhet.

#### *Funn:*

Markedsregulator er pålagt å utarbeide retningslinjer som skal sikre «vanntette skott» mellom markedsregulator og Norturas kommersielle virksomhet. Selv om retningslinjene er detaljerte og omfattende, er det neppe realistisk å sikre seg fullstendig mot at det ikke formidles informasjon mellom de to delene av Nortura som kan representerer konkurransefordeler for Nortura.

#### *Tiltak:*

I denne utredningen har vi ikke grunnlag for å vurdere konkrete endringer i retningslinjene eller i oppfølgingen av disse. Vi har heller ikke kartlagt oppfølgingen av retningslinjene. Siden det er viktig at det er klarhet om informasjonsflyt hos markedsregulator, er det grunn til å ha regelmessige gjennomganger av retningslinjene med sikte på størst mulig klarhet og en tilfredsstillende praksis for vurdering av tilfredsstillende håndheving.

#### *Effekt:*

En gjennomgang av retningslinjene og oppfølgingen av disse kan styrke transparens og grunnlaget for tillit i markedsreguleringen. Muligheten for å avdekke kilder til informasjonsskjevheter vil bli økt.

## 4. Økt transparens og fullstendighet om administrasjonskostnader

#### *Funn:*

Administrasjonskostnaden utgjør 2-3% av totalkostnadene som registreres hos Omsetningsrådet og virker dermed moderate. Samtidig finnes det ingen regnskapstall for

NOEK i Norturas årsmelding. Til sammenligning er det strenge krav til regnskapsføring og kommunikasjon om økonomien i markedsreguleringen for melk<sup>3</sup>

Administrasjonskostnadene som er registrert hos Omsetningsrådet, omfatter, så vidt vi vet, ikke administrasjonskostnader i Landbruksdirektoratet. Det drives også oppfølging av markedsreguleringen i departementet. Det er antagelig grunn til å regne med at samlede administrasjonskostnader er ukjente.

#### *Tiltak:*

Et første tiltak vil være å sikre tilgang til regnskapet for NOEK og beregningen av administrasjonskostnadene.

Det bør imidlertid også kunne utarbeides en mer helhetlig kalkyle over kostnadene ved administrasjon og gjennomføring av markedsreguleringen for kjøtt. En slik oppgave kan sees i sammenheng med en mer fullstendig kost – nyttevurdering av markedsreguleringen for kjøtt.

#### *Effekt:*

Transparens om administrasjonskostnader kan være tillitsskapende, men de registrerte kostnadene er begrensede og gir neppe alene sterke argumenter for spesifikke tiltak. Det er først og fremst en mer fullstendig oversikt over kostnadene ved markedsreguleringen som kan gi ny informasjon.

Dersom vår etterlysning av informasjon om regnskaper for NOEK stemmer, er det grunn til å styrke tilgangen av hensyn til kontrollmuligheter og tillit til ordningen.

---

<sup>3</sup> <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/industri-og-handel/markedsordningen-for-melk/tine-avtalen>. Det foreligger forslag om at Tine-avtalen skal innarbeides i forskrift (LMD, 2025).

## 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. (2025). *Forslag til forskrift om det administrative og regnskapsmessige skillet hos markedsregulator for melk Høringsnotat av 2. juli 2025*. 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.
- Pettersen, I., & Dombu, S. V. (2025). *Mest markeds, mindre politikk – og dels til besvær. Politikk, marked og forhandling i det norske grøntsystemet*. 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.