

RURALIS - Institutt for rural- og regionalforskning  
Universitetssenteret Dragvoll  
N-7491 Trondheim

Telefon: +47 73 82 01 60  
E-post: post@ruralis.no

## **Rapport 8/2025**

Utgivelsesår: 2025

Antall sider: 48

ISSN 2704-0208

**Tittel:** Forslag til en mer effektiv markedsregulering for kjøtt

**Forfatter:** Klaus Mittenzwei og Ivar Pettersen

**Utgiver:** Ruralis

**Utgiversted:** Trondheim

**Prosjekt:** Markedsregulering kjøtt

**Prosjektnummer:** 6705 (intern)

**Oppdragsgiver:** Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF)

### **Kort sammendrag**

Markedsreguleringen for kjøtt skal sikre produsentene stabile priser gjennom en rekke tiltak, men verktøyene i verktøykassen har blitt færre med årene, og kjøttbransjen er i stadig endring. Dette har på systemnivå ført til feil incentiver, svakt virkemiddeltilfang og mangelfull tilpasning til utviklingen i bransjen. I sum utfordrer dette markedsreguleringens evne til å levere på måloppnåelse, effektivitet, konkurransenøytralitet og åpenhet, og kan derfor på sikt bidra til å svekke nødvendig tillit og legitimitet hos sentrale aktører innenfor og utenfor kjøttbransjen. Rapporten presenterer flere mulige forbedrings- og effektiviseringstiltak som ansees å kunne motvirke en slik utvikling.

### **Stikkord**

Markedsregulering, Kjøtt, Næringspolitikk, Jordbrukspolitikk, Forvaltning

Forsidefoto: Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF)

## Forord

Denne rapporten presenterer forslag til en mer effektiv markedsregulering for kjøtt. Markedsregulering er sammen med importvern og avtaleinstituttet bærebjelken i den norske jordbruksmodellen med røtter tilbake til kriseårene på 1930-tallet.

Markedsordningen for kjøtt har de siste 20 årene gått gjennom betydelige endringer som skyldes dels internasjonale forhold som f.eks. WTO-avtalen og EØS-avtalen, og nasjonale forhold som f.eks. en stadig mer integrert verdikjede for mat og konsolidering av bransjestrukturen. Det er derfor behov med jevne mellomrom for å vurdere markedsreguleringens formål og virkemidler med tanke på hvordan markedsordningen fungerer under stadige endringer i ordningens omgivelser og rammebetingelser.

Rapporten peker på særlig tre utfordringer: feil incentiver, svakt virkemiddeltilfang og mangelfull tilpasning til utviklingen i kjøttbransjen. For hvert av disse områdene foreslås forbedrings- og effektiviseringstiltak prioritert ut fra effektene størrelse og usikkerhet.

Rapporten velger en metodisk tilnærming basert på dokumentanalyse og gjennomgang av nyere studier som har drøftet markedsregulering i Norge. Vår viktigste datakilde har vært inngående intervjuer og samtaler med en rekke aktører i næring og forvaltning. Innsamlingen av datamaterialet har pågått i perioden august til oktober 2025. De innsamlede dataene er analysert i et teoretisk rammeverk basert på regulerings-teori, adferdsteori og økonomisk teori.

Arbeidet er finansiert av Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF). KLF har definert problemstillingen. Prosjektet er gjennomført i samarbeid med Ivar Pettersen i ALO-Analyse. Valg av data, teori og metode samt tolkning av de innsamlede dataene er gjort av begge forfatterne. Vetle Wiersholm Færaas takkes for effektiv tilrettelegging av data. Egil Petter Stræte og Magnar Forbord i Ruralis har bidratt med gode kommentarer underveis og kvalitetssikret rapporten. Tamila Thomassen har klargjort rapporten for publisering.

Vi takker KLF for et interessant oppdrag og alle informanter for at de velvillig stilte opp med data og tid og på denne måten delte sin innsikt med oss.

Alle gjenværende feil og mangler er forfatternes ansvar.

Dette er en revidert versjon fordi figurlisten hadde figur 2 oppført to ganger i den opprinnelige versjonen.

Oslo, 15. desember 2025

Klaus Mittenzwei

## Sammendrag

Utredningen drøfter utfordringer i markedsreguleringen for kjøtt og foreslår mulige tiltak som skal sikre måloppnåelse, effektivitet og åpenhet for å styrke ordningens tillit og legitimitet.

### Ordningen

Markedsreguleringen for kjøtt skal gi husdyrprodusentene de prisene kjøttsamvirket har fastsatt. Nortura er markedsregulator, setter priser og regulerer markedsbalansen. Husdyrprodusentene bestemmer mengde levert. Omsetningsrådet finansierer ved hjelp av omsetningsavgifter og kontrollerer markedsreguleringen. Det er sannsynlig at reguleringskostnaden har havnet hos forbrukere og skattebetalere.

Reguleringen er et resultat av kriser i jordbruket på 1920- og 1930-tallet. Lovgrunnlaget er fra 1936. WTO-avtalen fra 1995 førte til et tollbasert importvern, begrenset produksjonsstøtten til jordbruket og stanset noen år senere subsidiert eksport av jordbruksvarer. Det har svekket markedsreguleringen for kjøtt.

Konsekvensen er at fjørfekjøtt ble tatt ut av markedsreguleringen, mens målpriser i jordbruksavtalen er erstattet av priser fastsatt av Nortura for øvrige kjøttslag og egg. Verktøykassen er blitt nesten tømt og effektene av de gjenværende reguleringstiltakene mer usikre. I tillegg kommer uheldige konkurranseeffekter og tidvis mangel på kjøtttråvarer for deler av kjøttindustrien.

### Tre utfordringer, mange mulige forbedringer

Markedsreguleringens hovedutfordringer dreier seg om feil incentiver, svakt virkemiddeltilfang og mangelfull tilpasning til utviklingen i bransjen. På hvert av disse områdene finnes det flere mulige forbedrings- og effektiviseringstiltak.

#### *Feil incentiver*

Markedsreguleringen gir kjøttindustrien rett til kostbare lagringstiltak som blir betalt av husdyrprodusentene. Primærprodusentene som kollektiv sender regningen på betalt omsetningsavgift videre til skattebetalere og forbrukere gjennom jordbruksavtalen. Uavhengig kjøttindustri kan bestille råvare og kansellere med korte frister, i forvisning om at regningen for lite forutsigbare bestillinger havner hos fellesskapet.

Det kan ha verdi for husdyrprodusentene at Nortura har adgang til å lagre overskuddsware uten selv å bære kostnaden. Lagring mellom perioder med varierende tilførsel og avsetning er imidlertid noe all kjøttindustri trenger av forretningsmessige årsaker. Dagens ordning tar ikke hensyn til at reguleringslagring i betydelig grad sammenfaller med fornuftig forretningsdrift hos alle kjøttforetak.

Utsiktede incentivproblemer er vanlig når myndigheter skal regulere tilpasninger i et marked. I kjøttindustrien finnes mange typer selvstendige beslutningstagere som operer i en ganske kompleks verdikjede hvor offentlig virkemiddelbruk er mangfoldig og målene motstridende. Det er mulig å korrigere ovennevnte incentivfeil. Det kan f.eks. innføres en egenandel ved reguleringslagring, eller plikt til å dekke et visst lager for

markedsregulators egen regning. Uavhengig industri kan stimuleres til mer langsiktig og forutsigbar råvarebestilling. Slike tiltak kan redusere omfanget av reguleringslagring ved å plassere regningen mer i tråd med fordelingen av nytten. Overfor husdyrprodusentene er det mulig å innføre varianter av produksjonsregulerende virkemidler som begrenser uheldig utnyttelse av markedsregulators mottakspått, dvs. påttken til å motta ubegrensede mengder slaktedy r fra alle produsenter.

### *Svakt virkemiddeltilfang*

Det andre hovedproblemet er svakt virkemiddeltilfang. Hovedvirkemidlet for balansering av markedet er overlagering for samme marked under samme forutsetninger for markedsbalanse. Lagringskostnadene er høye. Man skal være heldig om varenes nettoverdi ikke skal falle som følge av markedsbalanseringen.

Det kan brukes virkemidler for å dempe råvaretilførselen ved overskudd på råvare. Slike produksjonsregulerende virkemidler er mangelvare, og Stortinget har etterlyst mer produksjonsregulering. Slik regulering medfører imidlertid skjulte kostnader som f.eks. omstillinger på primærleddet eller i foredlingen. Produksjonsregulering er også på kant med husdyrprodusentenes rett til selv å bestemme hvor mye kjøtt de vil levere til forespeilet pris på selvvalgt tidspunkt.

Den viktigste svekkelsen av virkemiddeltilfanget i markedsreguleringen kom med forbudet mot subsidiert eksport. Dermed forsvant den viktigste muligheten for å fjerne tilgjengelig råvare fra det norske markedet over tid. Prisnivåeffekten av reguleringslagring ble mer usikker. I tillegg får markedsregulator, Nortura, reduserte muligheter for prisdiskriminering, dvs. for å hente ekstra marginer i det norske markedet ved å omfordele varer mellom Norge og eksport.

Svakheter i virkemiddeltilfanget medvirker også til tidvis mangel på stykningsdeler eller sorteringer (såkalt kjøtttråvare) i Norge. Kjøttindustrien opplever råvaremangel selv om det er full dekning av regulert vare, dvs. hele slakt.

Virkemiddeltilfanget har stor betydning for markedsreguleringskostnadene, både de som registreres og øvrige. Virkemiddeltilfanget kan styrkes ved målrettet utviklingsarbeid av nye, sekundære avsetningsmuligheter, inklusive nye åpninger for eksport som var utelukket så lenge det var målpriser på kjøtt. Mulige endringer kan også redusere sannsynligheten for tidvis mangel på stykningsdeler. Noen av disse kan kreve endringer i praksis ved vurdering av tollnedsettelse, andre kan dreie seg om definisjon av reguleringsvare og stimuli for nedskjæring av helt slakt før reguleringslagring.

### *Mangelfull tilpasning til utvikling i bransjen*

Antall husdyrprodusenter er nesten halvert siden 2000. Sektorene er ulike. I 2024 leverte knappe 13.000 bønder samlet 21.600 tonn slakt av sau/lam, mens vel 1.700 bønder leverte seks ganger så mye griseslakt. Produksjon av svinekjøtt foregår i en nokså kontrollert prosess hos stadig færre og større produsenter der tre-fjerdedeler av inntekten kommer fra markedet. Produksjon av sau/lam skjer hos mange produsenter som får sine inntekter hovedsakelig gjennom direkte støtte. Produksjon av storfekjøtt skjer i som oftest som biprodukt av kvoteregulert melkeproduksjon, men andelen

storfekjøtt fra ammekyr øker. For melkebonden utgjør inntekter fra storfeslakt ca. 11 prosent av samlet driftsinntekt. Kjøttprisen har med andre ord forholdsvis lite å si for produsert mengde både blant småfe- og de fleste storfeprodusentene.

I verdikjeden fra jord til bord får kjedenes egne merkevarer og vertikale bindinger større betydning. Det åpne markedet for stykningsdeler er redusert, og vareflyten blir i stor grad koordinert internt i leveringskjeder eller søyler hvor kjedene har stor innflytelse. Disse leveringskjedene tar i stor grad selv ansvar for balanse mellom behov for og tilgang på råvarer. Det er flere enn markedsregulator som har motiver for å sikre balanse mellom tilgang og etterspørsel for råvarer.

WTO-tilpasningen har endret markedsregulators rolle. Myndighet over prisene er fjernet fra forhandling med staten og overlatt til Nortura. Konkurransen i en liten, skjermet norsk kjøttindustri, er sårbar. Norturas kombinerte rolle som markedsregulator og dominerende markedsaktør gir rom for informasjonsskjevheter og konkurransevridninger, spesielt i markedet for kjøttråvare. Norturas atferd kan avgjøre om det skal finnes et marked for skåret kjøttråvare i Norge.

Et tiltak for et mer forutsigbart og åpent marked for kjøttråvare er å åpne for administrativt nedsatt toll for stykningsdeler i gitte situasjoner. Dagens praksis for rasjonering i en situasjon med knapp kjøttråvare kan forårsake konkurranseskjevheter og begrense konkurransen. Praksisen bør revurderes med sikte på mer effektiv markedsregulering med mindre uønskede konkurranseeffekter.

Kjøttslagene har ulike verdikjeder og økonomiske rammevilkår. Kortsiktig prisvariasjon rundt en gitt gjennomsnittspris påvirker svineprodusenter langt mer enn storfe- og småfeprodusenter. Dagens pristak på 10 prosent over Norturas planlagte pris gir lav toleranse for kortsiktige prissvingninger for alle. Det kan vurderes om både storfe- og småfeprodusenter kan tåle større, kortsiktige prisvariasjoner.

### **Prioritere tiltak ut fra effekt og usikkerhet**

Endringer i markedsreguleringen for kjøtt vil ha usikre, og kanskje også utilsiktede, konsekvenser. Bransjen er sammensatt med noen få store og relativt mange små foretak i et lukket marked og kjennetegnet av markedsrett og betydelig vertikal integrasjon. Offentlig virkemiddelbruk påvirker alle områder ut fra kryssende målsettinger og gjerne overlappende virkemiddelbruk.

Å rette vesentlige incentivfeil kan ha betydelig effekt over tid, og begrenset risiko for utilsiktede virkninger. Markedsregulator bør på marginen kunne dekke mer av lagringskostnaden selv og få sterkere motiver for å lagre kjøttråvare som stykningsdeler/sorteringer i batch fremfor hele slakt. Mer forutsigbar og planmessig kjøpsatferd fra uavhengige aktørers side kan gjerne premieres, og prinsippet om at husdyrprodusentene selv dekker kostnadene ved ubalanser i markedet for kjøttråvarer, bør i større grad etterleves.

Nye og endrede virkemidler bør sikre høy leveringsgrad også for skåret kjøttråvare. Underlaget for og informasjonsflyten rundt markedsregulators prognosearbeid bør

gjennomgå. Dette grunnlaget inneholder grunnlag for prissetting for kjøttråvare som i dag ikke deles med uavhengige aktører. Hvis det gjøres mer tilgjengelig, vil det gi mer åpenhet og kan skape mer tillit innad i bransjen.

Det viktigste kan være å tilføre markedsreguleringen mer gunstige avsetningsalternativer, og det kan være grunn å la dagens husdyrprodusenter tåle noe mer kortsiktig prisvariasjon.

Disse, og flere andre tiltak, er nærmere beskrevet i denne rapporten og interne arbeidsnotater. Det er markedsreguleringen som helhetlig system som har svake incentiver, virkemiddelfattigdom og manglende tilpasning til bransjens utvikling. Det er derfor viktig at videre arbeid for effektiv markedsregulering for kjøtt i størst mulig grad kan se markedsreguleringen og matpolitikken som en helhet.

# Innholdsfortegnelse

Forord .....	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse.....	7
Figurliste .....	8
Tabelliste.....	9
1. Innledning .....	10
1.1 Formål og problemstilling .....	10
1.2 Data, metode og analysens begrensninger .....	10
1.3 Leseveiledning.....	11
2. Om markedsreguleringen for kjøtt.....	12
2.1 Historien .....	12
2.2 Funksjonsmåte og virkemidler .....	15
3. utfordringer .....	17
3.1 Usikker evne til å balansere markedet .....	17
3.2 Usikker betydning for landbrukspolitisk måloppnåelse .....	19
3.3 Effekter på foredlingsleddet .....	20
3.4 Konkurransesvridninger og konkurransebegrensende effekter .....	21
3.5 Svakt grunnlag for kostnadseffektivitet .....	23
4. Mulige forbedringer.....	25
4.1 Korrigere incentivfeil.....	25
4.1.1. Markedsregulator .....	26
4.1.2 Uavhengige aktører .....	27
4.1.3 Primærprodusenter .....	28
4.2 Styrke virkemidlene og virkemiddeltilfanget.....	29
4.2.1 Styrket grunnlag for prissetting .....	30
4.2.2 Bedre utsidealternativer .....	32
4.2.3 Balansering med skåret kjøtttråvare .....	32
4.2.4 Mer prisvariasjon .....	33

4.2.5 Reell kostnadseffektivitet gjennom produksjonsregulering, i strid med prinsippet om mottaksplikt .....	34
4.2.6 Kvantumsbegrensede muligheter for import med nedsatt toll .....	34
4.2.7 Tilpasse årshjul.....	35
4.3 Tilpasse markedsreguleringen til bransjens strukturelle utvikling .....	35
4.3.1 Sikring av konkurransenøytralitet .....	37
4.3.2 Mindre vekt på historisk kvote ved rasjonering av norsk råvare .....	38
4.3.3 Overførbare historiske kvoter ved strukturendring i markedet for kjøtttråvare .....	38
4.3.4 Økt bruk av tollnedsettelse for kjøtttråvare .....	38
4.3.5 Forenklinger og økt transparens.....	39
4.4 Forslag til prioritering av tiltak.....	39
Referanser.....	44
Vedlegg: Begreper og forkortelser .....	45

## Figurliste

Figur 1: Epoker i utviklingen av markedsregulering for jordbruksprodukter med basis i omsetningsloven av 1936 .....	14
Figur 2: Kostnader til ulike tiltak ved markedsreguleringen for kjøtt (mill. 2024-kr 2000-2024) .....	24
Figur 3: Avvik mellom prognostisert og realisert engrossalg og reguleringslager for storfe og kalv (tonn, 2018-2025). Prognose i september som grunnlag for fastsetting av PGE 1. halvår (gul prikk). Prognose i mai som grunnlag for fastsetting av PGE 2. halvår (rød prikk). Reguleringslager per 1. januar.....	30
Figur 4: Avvik mellom prognostisert og realisert engrossalg og reguleringslager for sau/lam (tonn, 2018-2025). Prognose i september som grunnlag for fastsetting av PGE 1. halvår (gul prikk). Prognose i mai som grunnlag for fastsetting av PGE 2. halvår (rød prikk). Reguleringslager per 1. januar. ....	31
Figur 5: Avvik mellom prognostisert og realisert engrossalg og reguleringslager for svin (tonn, 2018-2025). Prognose i september som grunnlag for fastsetting av PGE 1. halvår (gul prikk). Prognose i mai som grunnlag for fastsetting av PGE 2. halvår (rød prikk). Reguleringslager per 1. januar. ....	32
Figur 6: Årshjul med tidspunkter og faser for analyser og beslutninger med betydning for kjøttbransjen.....	35

Figur 7: Illustrativ vareflyt i dagens kjøttbransje. Piler med tall angir markedsandeler i prosent for helt slakt. .... 36

## Tabelliste

Tabell 1: Tentativ prioritering av tiltak for effektivisering av markedsreguleringen for kjøtt etter forventet effekt og usikkerhet om effekt. Høy tallverdi er gunstigst. Rangert i 9 kategorier fra mest til minst attraktivt. .... 41

# 1. Innledning

Denne utredningen skal se etter tiltak som kan gjøre markedsreguleringen for kjøtt mer effektiv. Markedsreguleringen skal primært ivareta husdyrprodusentenes interesser, og effektivitet er derfor vurdert ut fra primærprodusentenes perspektiv. Som all annen politikk, skal den imidlertid også bidra til effektiv ressursbruk for samfunnet som helhet. I denne utredningen blir effektivitet derfor også vurdert ut fra hvorvidt ordningen påfører kostnader for hele verdikjeden inkludert kjøttbransjen og forbrukerne. Innledningskapitlet redegjør for formål og problemstillinger, data og metode med begrensinger, og oppbyggingen av rapporten med vedlegg.

## 1.1 Formål og problemstilling

Hovedformålet med denne rapporten er å finne hensiktsmessige løsninger for å effektivisere hvordan markedsreguleringen for kjøtt utøves. Effektiviseringen skal komme bonden og samfunnet til gode. Eksempler kan være løsninger på følgende områder:

- Løsninger for gjennomføring av reguleringstiltak og markedsaktiviteter i den hensikt å ta ned kostnadene for norske bønder
- Løsninger som mer effektivt stimulerer og tilrettelegger for en høy leveringsgrad gjennom hele verdikjeden mot alle kjøttbedrifter på de ulike nivåene i verdikjeden
- Løsninger som bidrar til lik konkurranse mellom aktørene på foredlingsnivået i verdikjeden med utgangspunkt i den markedsadgangen den enkelte aktør har opparbeidet seg i sluttmarkedet

## 1.2 Data, metode og analysens begrensninger

Vår analyse bygger på mange datakilder. Vi har gjort en gjennomgang av nyere studier som har drøftet markedsregulering i Norge. Omsetningsrådets årsrapporter, Norturas årsrapporter og NOEKS markedsprognoser og grunnlagsdokumenter har vært andre viktige datakilder for sammenstilling av relevante data. Vår viktigste datakilde har imidlertid vært inngående intervjuer og samtaler med 13 aktører i næring og forvaltning. Vi har snakket med ansatte i fem bedrifter tilknyttet KLF, KLF, Nortura, Landbruksdirektoratet, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norges Bondelag, Landbruks- og matdepartementet og Finansdepartementet.

Vår analysemetode består i kvalitative resonnementer og vurderinger av de innsamlede dataene. Vi har brukt reguleringsteori, adferdsteori og økonomisk teori for å forstå markedsreguleringens regelverk og virkemåte samt aktørenes handlinger innenfor en teoribasert analyseramme. Våre resonnementer er dermed basert både på empiri og teori uten at vi for hvert resonnement henviser hvilket av de to som ligger til grunn.

Denne framgangsmåten gjør det mulig å identifisere mulige incentivfeil i markedsreguleringen. Incentivfeil oppstår når incentivene, eller beste handlingsstrategier, til ulike aktører i et system ikke er i samsvar med målet til systemet som helhet. Aktørenes handlinger gir egne belønninger eller konsekvenser som gjør at de ikke oppfører seg på en måte som gagnar helheten.

Det at vi identifiserer incentivfeil betyr ikke at aktørene nødvendigvis utnytter disse til egen vinning. Vi har ikke nok evidens til å begrunne empirisk at aktørene utnytter de incentivfeilene vi mener finnes. Det vi kan si er at incentivfeilene *gir rom for* at aktørene kan utnytte disse.

For hver incentivfeil har vi vurdert mulige tiltak som søker å korrigere denne feilen. For hvert tiltak har vi videre vurdert usikkerheten knyttet til tiltakets effekt på markedsregulerings måloppnåelse dersom det skulle bli innført («hvor sannsynlig det er at tiltaket treffer») og selve tiltakets styrke eller effekt («hvor sterkt tiltaket er til å rette opp incentivfeilen»). De mest lønnsomme tiltakene vil være de med minst usikkerhet og størst effekt.

Markedsregulerings kompleksitet og målmangfold gjør det krevende å analysere alle sider ved en innføring av tiltaket. I tillegg har vi vurdert tiltakene enkeltvis og ikke i sammenheng. Innføring av flere tiltak samtidig kan redusere eller øke den samlede effekten dersom noen av tiltakene hhv. virker mot eller supplerer hverandre. Vår analyse og vurdering av tiltakene må derfor sees på bakgrunn av disse usikkerhetene og begrensningene.

### **1.3 Leseveiledning**

Rapporten inneholder en kort beskrivelse av markedsregulerings historie og utvikling, samt hvordan reguleringen fungerer i dag (kap. 2). Kapittel 3 – utfordringer – tar utgangspunkt i målformuleringer og premisser som finnes i offentlige utredninger og regelverk, og beskriver forhold som begrenser måloppnåelsen og uønskede bieffekter. I kapittel 4 drøfter vi mulige forbedringstiltak under fire avsnitt. Korrigerer incentivfeil dreier seg om å forsøke å motivere markedsregulator, uavhengige kjøttbedrifter og husdyrprodusenter til atferd som er mer i tråd med effektiv markedsregulering. Avsnittet «Styrke virkemidlene og virkemiddeltilfanget» drøfter muligheter for å effektivisere markedsreguleringen ved å tilføre nye eller endre eksisterende verktøy for markedsreguleringen. Tredje del av kapittel 4 ser på ulike endringer i markedsreguleringen som bedre tar hensyn til struktur og atferd i dagens kjøttbransje. Kapittel 4 avsluttes med en prioritering av i alt 21 mulige tiltak ut fra forventet effekt og usikkerhet om effekt.

Rapporten har et vedlegg om begreper og definisjoner som nevnes i rapporten. I tillegg er det publisert tre interne arbeidsnotater som tilhører rapporten. Disse inneholder en mer detaljert presentasjon av endringer i kjøttsektoren (arbeidsnotat 1), markedsregulerings virkemidler og virkemåte samt alternative utforminger (arbeidsnotat 2) og en mer detaljert redegjørelse av funn, mulige tiltak og konsekvenser (arbeidsnotat 3). Arbeidsnotatene er skrevet på et tidlig stadium i prosjektet og ikke alltid oppdatert sammenlignet med denne rapporten. Det er derfor denne rapporten som gjelder hvis det er overlapp mellom rapporten og arbeidsnotat.

## 2. Om markedsreguleringen for kjøtt

Dette kapitlet gir en kort innføring i markedsreguleringen for kjøtt. Gjennomgangen bygger på relevant litteratur som f.eks. LMD (2015) og Smedshaug m.fl. (2021).

### 2.1 Historien

Markedsreguleringen for jordbruksvarer ble til under økonomiske krisetider på 1920- og 1930-tallet da det var hard konkurranse mellom bøndene for å få avsetning for sine produkter. Midlertidig omsetningslov av 1930 ble erstattet av endelig lovhjemmel med omsetningsloven av 1936 (Smedshaug m.fl. 2021, Landbruksdirektoratet u.d.) Lovens mål er «å fremme omsetningen av jordbruksvarer». Siden har det meste av virkemiddelbruken i ly av loven dreiet seg om å regulere omsetningen av jordbruksvarer for å sikre en stabil pris på høyde med prispremissene i jordbrukspolitikken og årlige jordbruksavtaler. Markedsbalansering skal hindre at avtalte eller planlagte priser på kort sikt faller under prisforventningen. Tollvernet blir administrert slik at de faktiske markedsprisene ikke legger seg vesentlig over.

Det enkle målet om å fremme omsetningen har gitt grobunn for en rekke forskrifter og retningslinjer. Selve omsetningsloven er først og fremst en fullmaktslov og forskriftene, retningslinjer, årsrapporter for ordningen og offentlige utredninger og Stortingsmeldinger har formulert et målmangfold som spenner fra stabile priser i tråd med landbrukspolitikken, via lave reguleringskostnader til ens priser, konkurransenøytralitet og sikker forsyning til alle deler av markedet.

En klar sidebetingelse er at markedsreguleringen skal likestille industriforetakene og kun påvirke råvareleddet og ikke foredlingsindustrien, dvs. reguleringen skal ikke virke konkurransevridende (Hjelmeng m.fl. 2015). Dette presenteres gjerne som et generelt premiss, selv om det er den såkalte rammeforskriften om ordningens konkurransepolitiske virkemidler, dvs. forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt, som formulerer målet om at virkemidlene «i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører eller grupper av aktører i markedet». Ordningen skal heller ikke fungere som et «sikkerhetsnett» for kjøttindustrien (Hjelmeng m.fl. 2015).

Formuleringen «i samsvar med landbrukspolitikken» ble i den mest omfattende evalueringen etter 2010, tolket som at ordningen skal bidra til at inntektsmål nås, produksjonen opprettholdes over hele landet og at reguleringen skal ivareta forbrukerinteresser (Hjelmeng m.fl. 2015).

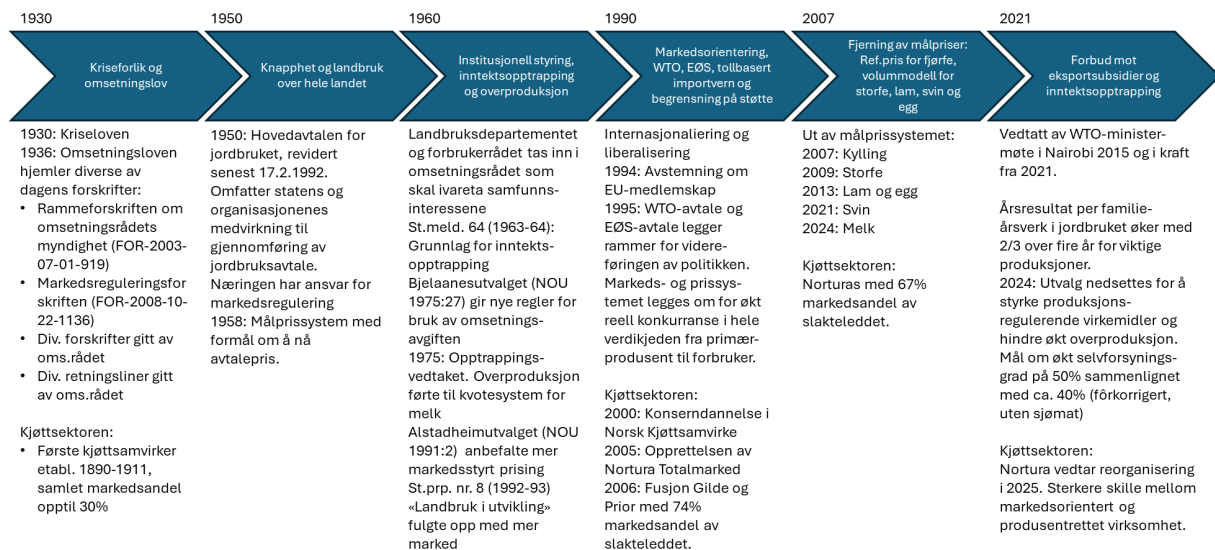
Forutsetningene for å kunne stabilisere markedet har endret seg betydelig, spesielt etter at WTO-avtalen og EØS-avtalen ble innført på midten av 1990-tallet. Før det var import av jordbruksvarer forbudt uten spesiell importtillatelse, mens overskuddsproduksjon som truet avtalte priser, kunne fritt eksporteres. Det var ingen avtaler som satte klare grenser for den norske virkemiddelbruken for å støtte norsk jordbruksproduksjon eller nasjonal råvareforedling.

WTO-avtalen har etter 1995 tvunget Norge til å utvikle stadig mer av praksisen med å avtale priser gjennom jordbruksavtalen, de såkalte målprisene. Fjørfe kjøtt ble i praksis fjernet fra markedsregulering i 2005. For øvrige kjøttslag er prissettingen i stedet blitt lagt under markedsregulators myndighet, dvs. Nortura SA. Siden 2024 vedtar markedsregulator TINE SA planlagt engrospris (PGE) for melkeråvare etter forslag fra Norsk melkeråvare. Overgangen til den såkalte «volummodellen» med PGE, ble vedtatt av avtalepartene i respektive jordbruksoppgjør, og bekreftet av Stortinget, uten andre endringer i regelverk enn en noe justert bestemmelse om mottakspålykt ifm. bortfall av reguleringseksport og en presisering av forsyningspålykten. I tillegg var det nødvendig å erstatte målprisbegrepet for kjøtt i en reformulering i forskrift om administrative tollnedsettelse.

Siden 2021 er det satt en stopper for subsidiert eksport av jordbruksprodukter. EØS-avtalen har medført at innførsel av jordbruksprodukter til Norge i noen grad har blitt kvotebasert, som gir mengdebegrenset fritak for toll. I tillegg er en stor og økende del av importen basert på løpende konkurranse mellom matindustrien i EU og Norge gjennom en egen ordning for høyt foredlede jordbruksprodukter, den såkalte råvarekompensasjonsordningen (RÅK-ordningen). Ordningen innebærer begrenset toll på importen av jordbruksvarer brukt som ingredienser i høyt foredlede matvarer.

Effektene av forpliktelse i WTO-avtalen er altså en betydelig endring i virkemiddelbruken. I utgangspunktet er kun tre virkemidler tilgjengelige for å skape balanse i et marked til en gitt pris og gitte tilbuds- og etterspørselsfunksjoner. For det første at valgt pris, PGE, gir best mulige forutsetninger for balanse mellom tilbud og etterspørsel. For det andre at midlertidige overskudd av produkter kan fjernes fra markedet gjennom såkalte avsetningstiltak. For det tredje at tegn til råvaremangel og forsyningsvikt kan løses ved å hente supplerende forsyninger, f.eks. fra internasjonale markeder. Mer langsiktige problemer som varige tendenser til at primærprodusentene ønsker å øke produksjonen utover det gjeldende prisnivå tillater, må møtes med produktionsregulerende tiltak utenfor markedsreguleringens primære virkemidler. Markedsreguleringen er ment for kortsiktig balansering mellom en stort sett gitt tilbuds- og etterspørselsfunksjon.

En mulig siste voksende utfordring er de senere års opptrapping av bøndernes inntekter som følge av et vedtatt eksakt inntektsmål. Stortinget og jordbrukets organisasjoner har uttrykt frykt for økende produksjonsoverskudd til skade for bøndernes inntekter og merkostnad for samfunnet. Selv om inntektsopptrappingen kan fordeles mellom prisvirkemidler og direkte støtte, er det vanskelig å unngå at opptrappingen øker sannsynligheten for overproduksjon. Bekymringen ledet i 2025 til en vurdering av nye produktionsregulerende virkemidler i markedsreguleringen (Arbeidsgruppe 2025). Figur 1 gir et overblikk over epokene i utviklingen av markedsreguleringen for kjøtt.



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

*Kilde: Egen fremstilling etter Hjelmeng m.fl. (2015)*

I tillegg til endringene i rammebetingelsene for markedsregulering og balansering, er selve kjøttsektoren i endring. Ulike kjøttslag har også ulike verdikjeder. Stikkord er vertikal integrasjon (dvs. søyledannelse) og konsolidering på skjære- og slakteleddet som gjør at det som en gang var et relativt stort marked for skåret kjøttråvare i dag er et begrenset marked med mindre forutsigbar forsyningsevne.

Et premiss for markedsregulering er at markedsregulator utfører en tilstrekkelig stor andel slaktning siden det all hovedsak er markedet for helt slakt som reguleres. Norturas markedsandel har vært tilnærmet stabil i perioden 2010 til 2019 for alle kjøttslag med unntak av gris der markedsandelen har falt fra 71 til 66 prosent (Smedshaug m.fl. 2021).

Selv om Nortura opprettholder for det meste sin markedsandel på slakt, opplever de redusert markedsandel på skjæring. I sum har andelen slaktemengde som Nortura skjærer ned i egne bedrifter blitt redusert fra 71 prosent i 2016 til 62 prosent i 2024 (Nortura 2017, 2024). Nortura selger i større grad hele slakt og har blitt en mindre selger av kjøttråvare. Fallet har vært størst for storfe og kalv fra 68 prosent til 53 prosent, mens det har vært mindre endringer for småfe.

Utviklingen har ledet til at slakteriene vil være opptatt av å sikre eget råvaregrunnlag og derved å beholde leveranser også i tider med overskudd av råvare i det norske markedet. Reelle forpliktelser til å motta slaktedyr fra egne leverandører ser derfor også ut til å være vanlig blant uavhengige aktører og mer utbredt enn det som følger av selve mottaksplikten for markedsregulator.

Variasjonen mellom kjøttslagene dreier seg om mer enn ressursgrunnlaget som gjerne deles i grasbasert versus kraftfôrbasert. For markedsreguleringen er forutsigbar sesongmessig variasjon av stor betydning. Lam representerer en ytterlighet hvor nær all slaktning foregår innenfor en begrenset periode om høsten. Svin representerer den

andre ytterligheten, hvor sesongvariasjonen først og fremst gjelder etterspørselen etter ulike stykningsdeler. For storfe er variasjoner i behovet for melk en viktig årsak til variasjoner i markedsbalansen for storfekjøtt gjennom året. I tillegg telles storfebeholdningen to ganger årlig, noe som gir lavere slakting i forkant og høyere slakting av dyr i etterkant av telledatoen.

## 2.2 Funksjonsmåte og virkemidler

Markedsordningen for kjøtt gir husdyrprodusentene anledning til å samarbeide om prissetting og om å sikre en bestemt pris. I stedet for å behøve å fordele kvoter seg imellom, er intensjonen at prisen må settes slik at husdyrprodusentene kan ta prisen for gitt, gjøre selvstendige beslutninger om hvor mye som skal produseres, og likevel forvente at den satte prisen blir nådd.

Ordningens virkemidler er først og fremst prissetting, mottaksplikt, avsetningstiltak, forsyningsplikt og informasjonsplikt. Prissettingen er overlatt til markedsregulator Nortura som dermed i stor grad bestemmer om fastsatt pris skal være egnet til å gi markedsbalanse. Markedsregulator har mottaksplikt. Mottaksplikten garanterer husdyrprodusenten avsetning uansett lokalisering og mengde produsert. Markedsregulatoren har til gjengjeld mulighet til å benytte avsetningstiltak. Avsetningstiltak vil si at først og fremst helt slakt innfrysnes og lagres i påvente av bedre avsetningsmuligheter i senere perioder.

Det er en begrenset mulighet til å bruke lagring av stykningsdeler som avsetningstiltak, og muligheten er lite i bruk. Forsyningsplikten vil si at alle kjøpere av helt slakt skal kunne forvente å få helt slakt på like vilkår som Norturas egne bedrifter. Forsyningsplikten har nærmest ingen betydning for stykningsdeler og kjøttsorteringer (såkalt kjøtttråvare) i dag. Praksis er slik at det er forsyningsplikt for helt slakt, og for skåret vare kun når disse er lagt på reguleringslager. Informasjonsplikten skal sikre at alle aktører har lik tilgang til all informasjon knyttet til markedsregulators oppgaver slik at informasjonsgiving i seg selv ikke fører til konkurransevridninger.

I tillegg til disse virkemidlene kan Omsetningsrådet iverksette visse tiltak og variere avgiften på omsetning av slaktedyr. Omsetningsrådets fullmakter gjelder spesielt tiltak som kan påvirke produksjonen. Det er imidlertid få virkemidler innenfor markedsreguleringen som er produksjonsregulerende, og de krever gjerne egne forskrifter (Arbeidsgruppe 2025). I drøftingen nedenfor legger vi derfor liten vekt på disse.

Markedsreguleringen virker i samspill med store deler av landbrukspolitikken. Både mål og virkemidler er dels overlappende med andre virkemidler. For balanseringen av markedene for kjøtt er administrasjonen av importvernet viktig. Markedsreguleringen har i seg selv ingen virkemidler for å hindre prisoppgang ved mangel på kjøtttråvare. Denne funksjonen er overlatt til administrasjonen av importvernet i tråd med egen forskrift. For muligheten for balanserte markeder på sikt, er det spesielt viktig å være klar over at produsert mengde kjøtt i stor grad også bestemmes av prisen på innsatsfaktorer som kraftfôr og tilskuddsordninger over statsbudsjettet. Tilført mengde storfekjøtt påvirkes i tillegg av forholdene i melkeproduksjonen. For en gjennomsnittlig

leverandør av slakt fra kombinert kjøtt- og melkeproduksjon betyr inntekten fra salg av storfekjøtt ca. 11 prosent av samlet inntekt, mens i svineholdet kommer ca. 75 prosent av inntektene fra salg av smågris og slaktegris (Budsjettnemnda for jordbruket 2025). I sauehold kommer 23 prosent av de samlede inntektene fra salg av sau og lam (Budsjettnemnda for jordbruket 2025).

### 3. Utfordringer

I utredningen har vi vurdert hvorvidt markedsreguleringen for kjøtt bidrar til å nå i alt åtte mål og premisser. Det overordnede målet i markedsreguleringsforskriften er knyttet til markedsregulators ansvar “for å sikre et balansert marked i samsvar med gjeldende landbrukspolitikk” (Landbruks- og matdepartementet 2008). Markedsreguleringen tillegges en rekke ulike funksjoner og mål. Vi har notert (1) balansert marked (Landbruks- og matdepartementet 2008), (2) bidrag til å nå landbrukspolitiske mål når det gjelder inntekt for bøndene, landbruk over hele landet og å ivareta forbrukerinteresser (Landbruks- og matdepartementet 2008, Hjelmeng et al. 2015, Norsk egg- og kjøtttråvare u.d.), (3) sikre forsyning i alle markeder (Landbruks- og matdepartementet 2008), (4) stille industriforetak likt – dvs. konkurransenøytralitet (Landbruks- og matdepartementet 2008, Norsk egg- og kjøtttråvare u.d.), (5) fremme omsetningen av norskproduserte jordbruksvarer (Landbruks- og matdepartementet 2019), samt (6) kostnadseffektiv regulering (Landbruks- og matdepartementet 2008).

Vår vurdering er at måloppnåelsen for alle ovennevnte mål er usikker. Der det kan være grunner til å regne med positive bidrag til måloppnåelse, finnes det gjerne ett eller flere overlappende landbrukspolitiske virkemidler som gjør det vanskelig å fastslå om bidraget fra selve markedsreguleringen er vesentlig.

#### 3.1 Usikker evne til å balansere markedet

Evnen til å balansere markedet i en situasjon hvor overskudd av produkter truer prisnivået, avhenger av avsetningsmulighetene utenfor det ordinære markedet. I dag vil de viktigste avsetningstiltakene ved overproduksjon være ulike former for lagring med nedfrysing for å flytte mengder mellom perioder. Lagringen utgjør den overveiende delen av Omsetningsrådets utgifter til markedsregulering for kjøtt (se figur 2, s. 23).

Dette var annerledes når markedsregulator kunne eksportere overskuddet gjennom reguleringseksport, dvs. fjerne det fra det norske markedet. Flytting av produktoverskudd mellom perioder, stadig innenfor samme marked, er helt vanlig i alle råvaremarkeder og skyldes mer eller mindre forutsigbare variasjoner i markedet over tid, at noen aktører kan ha informasjonsfordeler som gir fortjeneste gjennom spekulasjon, eller at noen har nytte av å eksponere seg for en bestemt risiko.

Fysisk lagring forutsetter nedfrysing og er alltid kostbar, slik at gevinstmuligheten ved overlagering må være betydelige for at lagring blir lønnsomt. Innfrysing medfører svekket produktkvalitet og reduserte produktverdier som kan bli større enn de 10 til 25 prosent som normalt kan dekkes av Omsetningsrådet. I tillegg kommer selve lagringskostnaden og markedsrisikoen ved å utsette salget. Markedsprisen for både fersk og fryst råvare kan falle fra en periode til neste, og det faktum at det er blitt lagret en viss mengde på fryselager, kan øke risikoen for at aktørene kalkulerer med rimeligere varer neste periode.

Vår hypotese er at det neppe er grunn til å regne med at markedsregulator har informasjon eller verktøy i kraft av sin rolle som markedsregulator, som sikrer lønnsom

innfrysing og overlaging mellom perioder. Behovet for avsetningstiltak oppstår dersom markedsregulator ikke treffer med sin markedsprognose og prisbeslutning. Planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE) fastsettes for et halvt år fram i tid og kan ikke på kort sikt justeres tilstrekkelig til å balansere markedet. Markedsregulator har heller ikke virkemidler som er effektive nok til særlig å påvirke selve produksjonen eller etterspørselen for å skape avsetningsmuligheter i kommende perioder.

Dersom det hadde eksistert et informasjons- eller virkemiddelgrunnlag for lønnsom flytting av råvarer fra en periode til en annen, ville, på den annen side, aktørene selv velge å gjøre dette av kommersielle grunner. I så fall var det unødvendig å organisere slik lagring som et regulatorisk inngrep og finansiere dette gjennom kollektive avgifter. Kollektivt finansiert lagring kan fortrenge lagringstiltak kjøttbedriftene uansett ville valgt å gjennomføre for å styrke egen lønnsomhet.

Varige muligheter for å fjerne overskuddsproduksjon fra det norske markedet kan gi pris- og stabiliseringseffekter, men mulighetene er blitt vesentlig svakere over tid. Overskuddsproduksjon må enten avsettes med et forventet tap i hovedmarkedet i samme periode, overføres til senere periode og samme marked, eller avsettes i et sekundærmarked, dvs. i et alternativt marked på utsiden av det primære. Eksport var tidligere et slikt utsidealternativ og av stor betydning for markedsreguleringen. Uten mulighet for reguleringseksport gjenstår kostbar overlaging mellom perioder som hovedalternativ. Når i tillegg inntektsopptrapping har utløst usikkerhet rundt markedsbalansen, tendenser til stagnerende eller synkende etterspørsel etter kjøtt har vist seg og det er vekst i import av høyt foredlede jordbruksvarer med innhold av kjøtt, er det grunn til å se kritisk på evnen til å sikre markedsbalanse i tråd med landbrukspolitikken, dvs. med premisene om realisering av prisambisjoner. Betydningen av å «treffe riktig» med PGE har blitt viktigere siden de økonomiske kostnadene av ikke å treffe riktig har blitt betydelig større og kan forventes å stige i fremtiden.

Hvis lagring var kombinert med effektive produksjons- eller etterspørselsregulerende tiltak, ville det vært annerledes. En aktør som kan styre en vesentlig del av produsert mengde eller etterspørsel, kan manipulere pris og sikre at lagringen blir lønnsom. Aktøren vil ha klare kommersielle grunner til å gjøre dette. Markedsregulator har imidlertid ikke ut fra regelverket selvstendig myndighet til å anvende produksjonsregulerende tiltak av vesentlig betydning og må i stedet tilpasse seg en nokså absolutt motaktsplikt.

Det benyttes visse produksjonsregulerende tiltak, dels som følge av at Omsetningsrådet vedtar egne forskrifter som muliggjør mer direkte produksjonsregulering, f.eks. ved avgiftsendringer over tid eller utkjøp av produksjonskapasitet. Det kanskje mest effektfulle og vanligst brukte produksjonsregulerende tiltaket som anvendes av Nor-tura, såkalte «pristillegg avhengig av slaktevekt» for gris, kan være effektivt på kort sikt. Det er imidlertid symptomatisk for bruken av produksjonsregulerende tiltak at de enten krever nye forskrifter, eller at de, som prisdifferensiering etter slaktevekt, ligger helt utenfor den regulerte virkemiddelbruken. All dagens bruk av produksjonsregulerende virkemidler kan også anses å stå i strid med grunnprinsippet i

markedsreguleringen om produsentens rett til selv å velge produsert mengde innenfor gjeldende konsesjonsgrenser til en på forhånd gitt pris. Grunnprinsippet er ivaretatt gjennom markedsregulators mottaksplikt.

### **3.2 Usikker betydning for landbrukspolitisk måloppnåelse**

Markedsreguleringsforskriften knytter markedsreguleringen til landbrukspolitiske mål og markedsbalanseringsutvalget (Hjelmeng m.fl. 2015) knyttet landbrukspolitiske mål til evnen til å oppnå inntektsmålene i landbrukspolitikken, landbruk over hele landet og ivaretagelse av forbrukerhensyn. Også disse bidragene må anses som usikre.

Det er for det første ingen av målene i markedsbalanseringen som tar sikte på å påvirke selve prisnivået. Snarere påpeker flere utredninger at prisen, både under målpris- og volummodell, skal settes slik at man minimerer risiko for ubalanse i markedet. Det betyr at prisnivået skal bestemmes av tilbud og etterspørsel, som i ethvert annet marked. Det er de kortsiktige variasjonene rundt en prisambisjon som skal påvirkes i samsvar med målet om markedsbalanse.

Dersom markedsreguleringen tenderte til å hindre prisnedgang og tillot prisoverskridelser, kunne man forvente en positiv prisnivåeffekt. Slik er det imidlertid neppe. Prisvariasjonsområdet på oppsiden er begrenset av en «øvre prisgrense» - en makspris som er grense før det utløses administrative, tidsbegrensede tollnedsettelse, mens man primært har lagringstiltak for å begrense variasjonsområdet på nedsiden av en PGE. Grunnideen er at prisnivået bestemmes gjennom PGE, og den kortsiktige variasjonen rundt PGE av markedsreguleringen.

Det er derfor neppe grunn til å vektlegge noen prisnivå- eller inntektseffekt av markedsreguleringen. Det er, på den andre siden, heller ingen grunn til å regne med en negativ inntektseffekt for landbruket under ett, siden jordbruket som sådan neppe betaler noen vesentlig del av reguleringskostnaden. Gjennom metoden for beregning av inntektene i jordbruket i forkant av jordbruksforhandlingene er det mest sannsynlig at omsetningsavgiften stort sett betales via direkte tilskudd fra statsbudsjettet og/eller noe høyere priser for forbrukerne, dette fordi omsetningsavgiften inngår som tilsvarende lavere produsentpris i inntektsberegningen. Dette øker rammen i jordbruksoppgjøret alt annet likt. Det er imidlertid usikkert om husdyrprodusentene blir kompensert fullt ut for innbetalt omsetningsavgift. Dette bestemmes i forhandlingene gjennom fordeling av rammen på tilskudd til de ulike produksjonene.

Et annet mål som markedsbalanseringsutvalget knyttet reguleringen til, var landbruk over hele landet. Gjennom mottakplikten har markedsbalansering et potensielt bidrag. Riktignok kan mottaksplikt ikke gjøre ulønnsom produksjon på gården økonomisk bærekraftig på sikt, men den kan tvinge markedsregulator til å opprettholde en privatøkonomisk ulønnsom slakteristruktur selv om det betales innfrakttilskudd avhengig av avstand mellom bonde og slakteri. Å sikre lønnsomhet for bonden og akseptable økonomiske vilkår for slakteriene, tross stor variasjon i avstander og lokale forhold, må sikres gjennom andre virkemidler i landbrukspolitikken.

Norsk etterspørsel etter kjøttråvarer, egg og melkeråvare dekkes med noen begrensede og i hovedsak regulerte unntak, av norsk produksjon. Husdyrproduksjon over hele landet er derfor først og fremst et spørsmål om fordeling av produksjonen, ikke om størrelsen på total produksjon. Hvorvidt prisene er stabile eller fluktuerer gjennom året har liten eller ingen selvstendig betydning for fordelingen av produksjon mellom tilskuddssoner, typer av ressursgrunnlag eller distrikter med ulik demografisk profil.

Mottakplikten er både en hovedbegrunnelse for markedsreguleringen og avsetnings tiltakene fordi den hindrer Nortura i å kvotebegrense eller på andre måter holde husdyrprodusentene tilbake fra å levere dyr til slakt. Den retten husdyrprodusentene dermed får, er uavhengig av lokalisering. I tillegg til å pålegge Nortura å håndtere de underskudd og overskudd av kjøttråvare som vil oppstå, pålegger den også Nortura å ta ansvar for særlig høye hentekostnader fra produsenter med krevende beliggenhet og å slakte dyrene uten transport utover regulerte maksgrenser. Dette pålegget har sitt motstykke i innfrakttilskudd med varierende satser. Mottakplikten kan dermed anses for å bidra til husdyrproduksjon over hele landet og dyretransport og slakterier som dekker hele landet.

For å sikre husdyrproduksjon over hele landet finnes det imidlertid et stort antall virkemidler. Lønnsomhet ved produksjon i perifere områder med tanke på slakterivirkosomhet avgjøres primært av tilskudd differensiert etter region og bruksstørrelse. Transport fra gård til slakteri utjevnes, som nevnt, mellom slakterier ved egen fraktutjevningsordning for kjøtt, slik at den ikke skal ha noen betydning for nettoppris til primærprodusent (Kårstad og Pettersen 2013). Mottakplikten kan likevel tenkes å være avgjørende for enkelte produsenter med spesiell lokalisering, og også for lokalisering av ett eller noen få, mindre slakterier. Det finnes ingen kjent oversikt over slike tilfeller som kan falle utenom et relativt godt differensiert virkemiddeltilfang for å sikre landbruk over hele landet.

Et tredje landbrukspolitisk mål, som ble påpekt i Hjelmeng m.fl. (2015) gjaldt forbrukerhensyn. Vi finner ingen vesentlig grunn til å regne med at forbrukerinteressen er tjent med markedsregulering for kjøtt, verken gjennom mer stabile priser eller bedre varetilbud, og kostnadene må forbrukerne, som nevnt, stort sett betale dels direkte eller via skatteseddelen. Noe mål om å ivareta forbrukerinteresser er da heller ikke nevnt i forskrifter, omsetningslov eller retningslinjer for markedsreguleringen. Og markedsreguleringens bidrag til usikker forsyningsevne på kjøttprodukter (se nedenfor), er en klart negativ effekt både for verdikjeden som helhet og forbrukerne.

### **3.3 Effekter på foredlingsleddet**

Markedsreguleringen skal være en ordning for kjøttprodusenter. Det er råvaren som reguleres så tidlig som mulig i leveringskjeden. Reguleringens premisser er at den ikke skal påvirke foredlingen. I kjøttsektoren regnes bearbeiding etter helt slakt normalt som foredling, men grensen er uklar og spørsmålet om forholdet mellom helt slakt og stykket vare, er sentralt i vår analyse.

Effekter på foredlingsleddet kan knyttes til virkninger via markedet for skåret (stykket) vare. Noe kjøttråvare er, sammen med helt slakt av storfe, lam, sau og svin, reguleringsvare. Skjæreleddet er således inkludert i markedsreguleringen, men uten selvstendig mottakplikt, såkalt dobbel mottakplikt fordi den i så fall ville gjelde mottak fra et bearbeidingsledd, og med en lite påregnelig, uklar grad av forsyningsplikt. Å inkludere visse typer kjøttråvare indikerer at foredlingsindustriens mulighet for å handle skåret råvare i åpne markeder, blir påvirket av ordningen. Listen over reguleringsvarer i retningslinjene omfatter nedskjært storfe i batch, dvs. komplett stykning av storfe for lagring og omsetning i hele batcher, pluss henholdsvis en, fire og tre typer kjøttråvare av storfe, svin og sau/lam.

Reguleringspunktet er til en viss grad flyttet til etter kjøttskjæring, men uten at verken prispunkt eller regelverk om forsyningsplikt er tilpasset markedet for stykningsdeler. Det oppstår da også tidvis betydelig mangel på stykningsdeler. Mangel på reguleringsvare skal normalt løses ved redusert tollvern og importmulighet. Reduksjoner i tollvernet skjer i begrenset utstrekning for stykningsdeler, og neppe i det hele tatt som svar på at foredlingsvirksomheter mangler visse råvarer. Import av ribbe for dagligvaremarkedet til jul er derimot et eksempel på at import av stykningsdeler kan fungere som vanlig praksis i normalsituasjon.

Åpning for import av stykningsdeler forutsetter administrativt nedsatt toll. Forskriften avgrensner muligheten for tollnedsettelse til, som hovedregel, hele, halve og kvarte skrotter (Landbruks- og matdepartementet 2025). Det forekommer derfor, spesielt de senere årene, at markedsregulator hevder, med grunnlag i regelverket, at det er markedsdekning for helt slakt, dvs. intet behov for import, mens foredlingsvirksomheter ikke får levert de kjøttråvarene de ber om. Dagens markedsregulering gjør det legitimt for markedsregulator å motsette seg forslag om å åpne for import av stykningsdeler med underdekning når det ligger fryst helt slakt på reguleringslager.

Markedsreguleringen tar ikke i tilstrekkelig grad konsekvensen av at helt slakt må omsettes som kjøttråvare. Det er ikke grunnlag for å hevde sikker forsyning av kjøttråvare uten at industriens behov for skåret kjøttråvare er ivaretatt. Siden det er behov for kjøttråvare som skaper omsetning av helt slakt, må PGE settes med grunnlag i en kalkyle basert på kjøttråvare. På denne måten kan verdien av kjøttråvare samlet tilsvare verdien av helt slakt. Hvis ikke løper man en risiko for å skape unødig forstyrrelse i råvaremarkedet. Det er imidlertid ingen plikt for markedsregulator til å informere øvrige aktører om kalkylen for stykningsdeler som gir grunnlag for en bestemt PGE.

Markedsregulering for helt slakt er indirekte markedsregulering av markedet for kjøttråvare. Sammenhengen er ikke hensyntatt på en tilfredsstillende måte i regelverket og resultatet er økt usikkerhet og tidvis betydelige forsyningsproblemer nedstrøms i verdikjeden.

### **3.4 Konkurransesvridninger og konkurransebegrensende effekter**

Konkurransenøytralitet er et sentralt premiss i all næringsvirksomhet. Da er det naturlig å anta at det gjelder å unngå konkurransebegrensende effekter av

markedsreguleringen. Markedsreguleringen skal i sin helhet ikke påvirke foredlingsledet. Reguleringstiltakene skal virke nøytralt overfor alle kjøttindustriforetak, dvs. unngå å vri konkurranseforholdet mellom markedsregulators kommersielle virksomhet og uavhengige aktører.

Mangel på enkelte stykningsdeler kan være tegn på konkurransevridding. Utredningen finner at systemet gir (1) tidvis mangel på stykningsdeler for industriledet, (2) skjærebefridter som ikke får levert bestilt helt slakt selv i situasjoner som markedsregulator definerer som full markedsdekning, (3) bedrifter taper sikkerhet for råvareforsyning fordi skjæring foregår hos samarbeidspartnere og (4) vekstbedrifter kan ha relativt svak sikkerhet for råvareforsyning. I tilfeller med underdekning får i prinsippet alle aktører (også markedsregulator) redusert sine bestillinger i henhold til historiske kvoter. Begrepet «historisk kvote» er avledet av at markedsregulator ved underskudd skal fordele «varemengdene best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres ordinære kjøp av kjøtt» (markedsreguleringsforskriften §4-1, Landbruks- og matdepartementet 2008). Kjøp fra reguleringslager eller import regnes ikke som ordinært kjøp og gjør at den historiske kvoten indirekte reduseres ved slikt kjøp. I så fall vil det ved voksende tilgang på norsk reguleringsvare oppstå en voksende differanse mellom summen av historiske kvoter og samlet tilgang. Det er grunn til å anta at konsekvensen er at mengden som vil være tilgjengelig for markedsregulator slikt tilfelle vil øke på bekostning av tilgangen for uavhengige aktører. Effekten kan bli motsatt om tilgangen på norsk reguleringsvare synker over tid.

Noe av disse konkurransevriddingene og –begrensningene kan skyldes praksis, andre tolkninger av regelverk. Nortura har, i kraft av å være markedsregulator, overskudd av helt slakt og gjør selv valget mellom å skjære ned slaktet slik at stykningsdelsmarkedet i større grad kan dekkes, eller å legge det på reguleringslager for fellesskapets regning. Denne vurderingen vil bygge på kommersielle vurderinger og hensynet til konkurransen. Muligheten for å unnlate skjæring og lagre som helt slakt er uansett betalt av Omsetningsrådet. Skjæring av reguleringslagret vare for så å få overskudd av noen stykningsdeler, gir behov for reguleringslagring som ikke dekkes av Omsetningsrådet.

Dagens markedsregulering ivaretar ikke uavhengige aktørers behov for stykningsdeler og sorteringer. Kjøpere av kjøtttråvare er avhengige av rene kommersielle vurderinger hos Nortura SA, til tross for at markedsreguleringsforskriften § 3-1 (Landbruks- og matdepartementet 2008) setter som mål at alle aktører skal ha tilgang til råvarer på like vilkår. Markedsregulator har heller, så vidt vi vet, ingen informasjonsplikt knyttet til hvordan markedet for kjøtttråvarer vurderes og de ulike typer kjøtttråvare omsettes.

Det kan være et spørsmål om utfordringene med å sikre tilgang til stykningsdeler på like vilkår først og fremst er et konkurransepolitisk anliggende eller om det berører selve markedsreguleringen. Vår konklusjon er at det er sannsynlig at det oppstår uheldige konsekvenser av markedsreguleringen i markedet for kjøtttråvarer.

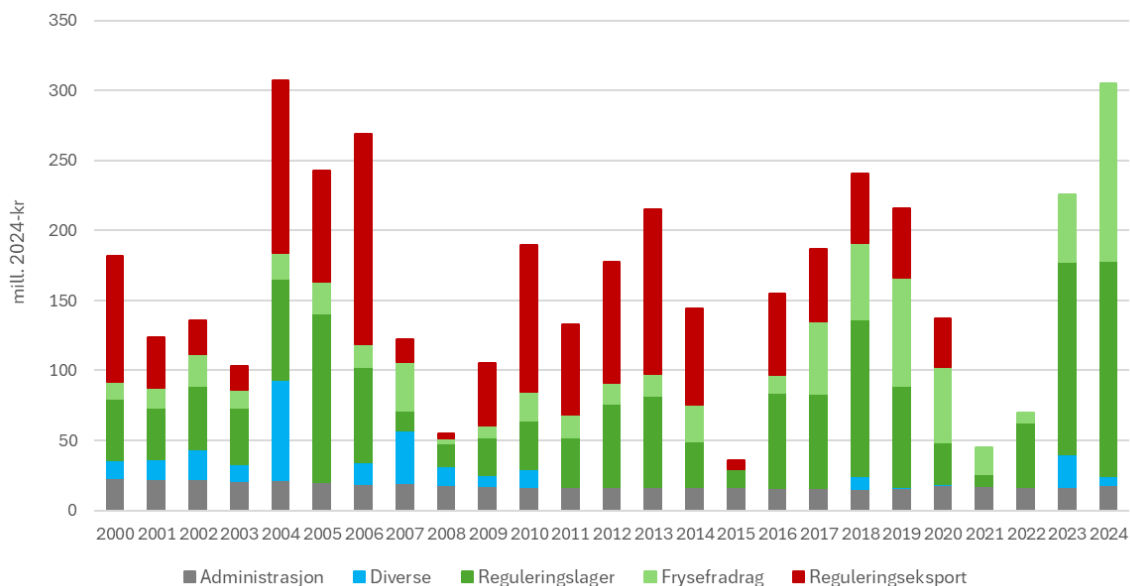
Informasjonsflyt kan også være en kilde til konkurransevridding og –begrensning. Det kan reises spørsmål om flyt av informasjon mellom Norturas kommersielle virksomhet og markedsbalanseringsdelen av Nortura, Norsk egg- og kjøtttråvare (NOEK), både i

forbindelse med fastsetting av PGE, styrets vurderinger av NOEKs beslutningsunderlag, skjærekalkylene, beslutninger om avsetningstiltak og om pris og tidspunkt for uttak fra reguleringslager. På alle disse områdene er NOEK avhengig av kompetanse som finnes i Norturas kommersielle del. Det er også Nortura som integrert konsern som er ansvarlig for de beslutningene som fattes overfor Omsetningsrådet og overfor sine eiere, den dominerende delen av norske husdyrprodusenter. Nortura har strenge retningslinjer for informasjonsflyt internt mellom NOEK og øvrig konsern, men er samtidig avhengig av informasjonsutveksling mellom de to virksomhetsområdene. Spesielt når det gjelder prisbeslutning og prisbeslutningens grunnlag i skjærekalkyler, er det grunnlag for å hevde at det er sannsynlige informasjonsfordeler for Nortura. Og helt generelt er det vanskelig å tenke seg at Nortura SA kan ha det formelle ansvaret for hele markedsreguleringen inklusive prissettingen, uten spesiell innsikt i de vurderingene som skjer hos NOEK som er en del av Nortura SA.

Det er betydelig tidsspenn mellom offentliggjøring av PGE for helt slakt kommende halvår og tilhørende priser på kjøtttråvare, reguleringsvare eller ikke, som motsvarer den vedtatte prisen på helt slakt. Det er ingen regulering av informasjonsflyt for skåret kjøtttråvare, til tross for at visse typer kjøtttråvare er reguleringsvare og den nære sammenhengen mellom markedet for kjøtttråvare og helt slakt. På dette området er det grunn til å regne med at Norturas kommersielle virksomhet har en informasjonsfordel som både kan være konkurransepolitisk problematisk og utfordring for premissen om at markedsreguleringen for kjøtt ikke skal ha effekter utover råvareleddet.

### **3.5 Svakt grunnlag for kostnadseffektivitet**

Kostnadene ved markedsreguleringen består av bokførte kostnader i Omsetningsrådet, som resulterer i en omsetningsavgift på omsetning av slaktedyr fra primærprodusent, eventuelle kostnader hos markedsregulator som ikke dekkes av Omsetningsrådet, og ikke registrerte kostnader for aktører og samfunn som helhet. De bokførte kostnadene som rapporteres av Omsetningsrådet kan beløpe seg til ca. 300 millioner kroner for markedsregulering av kjøtt utenom svært begrensede utgifter for fjørfekjøtt (jf. figur 2). I perioden mellom 2000 og 2024 skjedde dette i 2005 og 2024. Størrelsen av kostnadene synes å gå i sykluser på 5-7 års varighet.



Figur 2: Kostnader til ulike tiltak ved markedsreguleringen for kjøtt (mill. 2024-kr 2000-2024)

Kilde: Omsetningsrådet (diverse)

Andre kostnader for bransjer og samfunn i form av tidvis mangel på råvarer, omstilling av produksjonen for å ta hensyn til varierende råvaretilgang og behov for tilleggs lagre hos uavhengige aktører. Høy grad av usikkerhet om tilgang til råvarer ser ut til å være en av de største belastningene for virksomhetene. Det medfører også kostnadskrevende omstillinger og suboptimal produksjon å tilpasse seg de nevnte prisvariasjonene for ulike slaktevekter.

En annen type kostnad dreier seg om tillit, enkelhet og transparens. Godt begrunnet tillit er et effektivitetsfremmende gode i alle næringer. Alle aktører i kjøttbransjen er påvirket av markedsreguleringen. Det er sannsynlig at manglende tillit til ordningen påfører aktørene kostnader i form av unødig bruk av ressurser for å kontrollere og overvåke hvordan ordningen praktiseres. Tidligere utredninger har pekt på både kontrollproblemer og høy grad av kompleksitet (Hjelmeng m.fl. 2015). Et sidehensyn ved utforming av forbedringstiltak bør derfor være å redusere kompleksitet, gjøre ordningen mer transparent for derved å legge grunnlag for løpende kontroll og tillit spesielt mellom uavhengige aktører og markedsregulator.

## 4. Mulige forbedringer

Hensikten med offentlig regulering er først og fremst å motivere foretak og individer til å opptre i tråd med fellesskapets beste. Fordi det er vanskelig å forutse effekter av regulering, oppstår incentivfeil. Vurderingen av måloppnåelsen tyder på flere svakheter ved ordningen, i tillegg til at hensiktene som tillegges ordningen er mangfoldige og uoversiktlige, og virkemiddelbruken overlappende med annen landbrukspolitikk.

Det er tre hovedtyper av svakheter: feil incentiver, svakt og til dels dårlig spesifisert tilfang av virkemidler og manglende tilpasning til bransjens strukturelle utvikling. Nedenfor oppsummerer vi endringsforslag på hvert av de tre områdene:

- *Korrigerer incentivfeil:* Aktørene; primærprodusenter, markedsregulator og uavhengige aktører bør, som prinsipp, ha motiver for tilpasninger som i størst mulig grad sikrer at husdyrprodusenter oppnår priser som overensstemmer med landbrukspolitiske premisser gitt av Stortinget til så lave kostnader som mulig.
- *Styrke virkemiddeltilfanget:* Virkemidlene bør legge til rette for kostnadseffektiv regulering. Svakt virkemiddeltilfang øker balanseringskostnadene, både de registrerte og kostnader som ikke registreres f.eks. i form av tidvis mangel på råvarer for norsk kjøttforedling.
- *Tilpasse markedsreguleringen til bransjens strukturelle utvikling:* Bare i løpet av de siste ti årene har bransjen gjennomgått store endringer, mens markedsreguleringen har sine røtter i en lov fra 1936 og er dårlig tilpasset dagens marked.

Vi har påpekt at markedsreguleringen er kompleks og kjøttbransjen uoversiktlig og lite forutsigbar. For disse tre tiltaksområdene som blir gjennomgått her, er det nødvendig å ta forbehold for svakhet ved vår analysemetode og utfordringene med å forutse effekter av konkrete endringsforslag. Vi presenterer derfor i siste del konkrete forslag til tiltak som vi mener har relativt forutsigbare effekter og samtidig betydelige forventede bidrag til mer effektiv måloppnåelse i markedsreguleringen for kjøtt. I arbeidsnotat 3 redegjør vi nærmere for funn, mulige tiltak og forventede effekter på et større antall mulige tiltaksområder.

### 4.1 Korrigerer incentivfeil

Vi mener det er god grunn til å vurdere korreksjon av markedsreguleringens incentiveffekter hos markedsregulator, uavhengige kjøttforetak og husdyrprodusentene. Det kan i tillegg også være incentivfeil det er vanskelig å korrigerer, som f.eks. motiv blant dagligvareaktører, som har kjøpermakt, til å opptre på en måte som svekker mulighetene for kostnadseffektiv markedsbalansering. Omtalen nedenfor begrenser seg til de førstnevnte tre delsektorene.

#### 4.1.1. Markedsregulator

Markedsregulerings finansiering av avsetningstiltak gir markedsregulator en rett til å legge reguleringsvare på lager, fryse ned varene og fatte i stor grad autonome beslutninger om realisering av lagrene, dvs. tidspunkt, pris og mengde. Regningen, både registrerte og uregistrerte kostnader, inntil en maks grense for reguleringslagret vare sendes i første omgang til husdyrprodusentene.

Lagring og nedfrysing kan balansere markedet på kort sikt til mulig fordel for husdyrprodusentene. Vi er, som nevnt ovenfor, usikre på i hvilken grad primærprodusentene ved denne overlagringen mellom perioder, virkelig oppnår vesentlige fordeler i form av redusert inntektsrisiko.

Retten til lagring for andres regning, har imidlertid også kommersiell verdi for markedsregulator Nortura. Det er kommersielt lønnsomt å bygge lagre foran sesongmessige og forutsigbare underskudd av fersk råvare og vice versa. På grunn av kostnadsdekningen gjennom Omsetningsrådet svekkes eller fjernes Norturas motiv for å tilpasse kommersielt viktige lagringsbeslutninger ut fra reelle lagringskostnader. En mulig konsekvens er at Nortura dermed midlertidig kan redusere tilbudet av stykket skåret vare. Snarere tvert imot. Ved fastsetting av maksimalgrensen for reguleringslagring har man ønsket at lagring grunnet forutsigbar sesongmessig variasjon skal dekkes fullt ut over den kollektive finansieringsordningen.

Effekten kan være både overdreven lagring og konkurransevridning til fordel for Norturas kommersielle virksomhet. Vi har ikke grunnlag for å fastslå omfanget av slike effekter. Incentivfeil trenger ikke påvirke tilpasningen hvis tilpasningen i bunn og grunn er bestemt av andre forhold. Det kan f.eks. være slik at det akseptable variasjonsområdet for pris rundt en fastsatt PGE er satt så snevert at kommersielle motiver for lagring hos Nortura uansett ikke ville påvirket omfanget av lagring.

Det at vi ikke kan kvantifisere eller endelig fastslå effekter, er imidlertid ikke et argument for å unnlate å korrigere incentivene. Riktige incentiver hindrer misbruk og fremmer en tilpasning mer i tråd med de målene som søkes oppnådd. Denne formen for incentivkorrigering er en sentral del av reguleringspolitikken, og kalles internalisering. Poenget er å gjøre kostnader og eventuelle fordeler som en aktør kostnadsfritt kan påføre andre til en del av beslutningstagerens interne hensyn.

Her har vi først og fremst omtalt feil incentiver når det gjelder balansering og lagring betalt av omsetningsavgiften. Det finnes flere eksempler. Markedsregulator kan f.eks. variere pris avhengig av slaktevekt. Virkemidlet gir konsekvenser. For at en husdyrprodusent skal øke slaktevekt av en gris med én kg, kreves flere kg kraftfôr. Når Nortura etter egen vurdering kan gjøre at én kg ekstra slaktevekt plutselig fører til lavere pris pr kg for slaktet, vil produsenten endre slaktevekt og slaktetidspunkt så fort som mulig. Effekten for produsert mengde har imidlertid en kostnad som tilfaller andre aktører i verdikjeden. Husdyrprodusenter må omstille produksjonen til en mindre optimal drift, og kjøttbedrifter kan komme til å skjære færre kg på samme tid som tidligere. Tiltaket er imidlertid kostnadsfritt for markedsregulator, og det finnes intet regelverk som

bestemmer når og i hvilken grad markedsregulator kan bruke dette virkemidlet. Differensiering av pris avhengig av slaktevekt kan være et meget effektivt produksjonsregulerende tiltak, men er ikke et regulert virkemiddel innenfor markedsreguleringen.

Andre eksempler på mulige incentivfeil kan dreie seg om f.eks. når og hvordan det informeres om markedsprognoser, om priskalkyler for stykningsdeler fra markedsregulators side mm. Dette er forhold som det er naturlig å behandle under spørsmål om konkurransenøytralitet.

#### **4.1.2 Uavhengige aktører**

Uavhengige kjøttbedrifter kan også ha en viss kommersiell nytte av markedsreguleringens tilbud om lagerhold av kjøttråvare bekostet av andre.

Etter vår vurdering gir markedsreguleringen uavhengige aktører økte muligheter til å operere lønnsomt uten egen, full verdikjede fra slakting til ferdig foredlet vare. Skjærebefridde bedrifter trenger ikke egen slakting og kan selv tilpasse dekningsgrad for helt slakt i tillit til markedsregulators forsyningsplikt og forpliktelsen til å åpne for import ved mangel på reguleringsvare. Kostnaden for denne fleksibiliteten bæres andre steder i verdikjeden og i samfunnet for øvrig. Fleksibiliteten innbefatter også en mulighet for å tilpasse kjøp av råvare og lagerhold mer fleksibelt avhengig av virksomhetens vurdering av råvaremarkedet fremover.

En del av disse fordelene har gunstige effekter for konkurransen i et relativt lite og lukket norsk kjøttmarked. Slike konkurranseeffekter er likevel ikke uttrykt som mål for markedsreguleringen. Det er snarere ansett som en premiss at markedsreguleringen ikke skal ha konsekvenser utover råvareleddet, dvs. helt slakt. Det er likevel ut fra konkurransehensyn, ønskelig at norske kjøttbedrifter kan spesialisere seg og ikke nødvendigvis må drive egen slakting. Det muliggjør utnyttelse av stordriftsfordeler i slakting, uten å hindre konkurranse på senere ledd. Så lenge markedsreguleringen gjennom mottaksplikten bidrar til at Nortura har et betydelig overskudd av helt slakt, er det viktig at uavhengige bedrifter får nytte seg av dette overskuddet på like betingelser.

Markedsregulators plikt til reguleringslagring og samtidig til å stille helt slakt til disposisjon for konkurrenter, betyr, som nevnt, også at de uavhengige aktørene i større grad kan variere og økonomisere med eget lagerhold av helt slakt. Sier markedsregulators prognoser at det går mot overskudd, kan uavhengige aktører trekke ned på egne bestillinger og eget lager, og dermed øke innlagringen hos markedsregulator, kostnadsfritt. Og vice versa, går det mot underdekning, kan forutseende uavhengige aktører øke sine bestillinger så tidlig som mulig, kanskje påvirke sannsynligheten for administrative tollettelser og sin egen andel av råvarer i en knapphetssituasjon. Slike tilpasninger til forventet markedsutvikling kan risikere å øke reguleringskostnaden for fellesskapet.

Det er ulike syn på i hvilken grad uavhengige aktører tilpasser seg taktisk og drar fordel av markedsregulators markedsbalansering. Også uavhengige aktører har grunn til å ivareta sine husdyrprodusenter enten det er overskudd eller underskudd. Uavhengige

aktører får imidlertid ingen regning for de fordelene de kan trekke av markedsreguleringen eller for atferd som på denne måten risikerer å forsterke lagringsbehovet.

Normalt vil en dominerende leverandør av helt slakt som Nortura, være interessert i å begrense kundenes mulighet til å øke råvarekjøp i forkant av perioder med knapphet, og tilsvarende redusere råvarekjøp foran forventede perioder med overskudd av råvare. Virkemidler kan være hyppige prisjusteringer eller belønning av langsiktig kjøpsplaner. Med markedsreguleringen er mulighetene for en dynamisk prissetting av helt slakt begrenset av prisbestemmelsen. I tillegg er Norturas kostnader ved å hindre destabiliserende variasjoner i etterspørsel, i stor grad eksterne for Nortura. Nortura kan, innenfor visse grenser, overlate slike kostnader til Omsetningsrådet og videre til fellesskapet.

Som for incentivfeil for markedsregulator er det heller ikke mulig å anslå betydningen av uavhengige aktørers atferd som kan virke destabiliserende og øke bruken av lagrings- og såkalte avsetningstiltak. Inntrykket fra intervjuer er at det i det minste er viktig for uavhengige slakterier å bevare egen råvarebase, dvs. å ikke miste noen av sine leverandører av levende dyr. Det betyr at de selv også kan forventes å drive markedsbalanserende lagring. På marginen legger imidlertid markedsreguleringen til rette for å utnytte markedsregulator som «svingprodusent».

#### **4.1.3 Primærprodusenter**

I motsetning til det som er vanlig forståelse av Hovedavtalen mellom staten og jordbruket, er det i dag staten og forbrukerne som dekker kostnaden ved markedsreguleringen, ikke primærprodusentene som kollektiv. Hovedavtalen gir organisasjonene, dvs. jordbrukets organisasjoner, ansvaret for å iverksette «tiltak i samsvar med jordbruksavtale» eller Stortingets vedtak ved eventuelle brudd i forhandlingene. Arbeidsfordelingen gir bøndene ansvaret for å sikre markedsbalanse til priser som utgjør premisser for jordbruksavtalen.

Det er husdyrprodusentene som betaler for de bokførte balanserings- og reguleringskostnadene i første omgang. Avgiften fratrekkes oppgjøret fra slakteri, og varierer mellom dyreslag. Ved beregning av jordbrukssektorens samlede inntekt er avgiften imidlertid fratrukket. Inntektene regnes netto for omsetningsavgift og dermed registrerte reguleringskostnader. Uregistrerte kostnader i form av ekstra omstilling som følge av f.eks. varierte pristillegg avhengig av slaktevekt, vil også påvirke jordbrukssektorens beregnede nettoinntekt. Dermed vil de nødvendige ressursrammene for å nå vedtatte mål for bøndenes inntekter også måtte dekke omsetningsavgiften og andre kostnader for husdyrprodusentene som følge av markedsregulering. Hvorvidt produsentene av de ulike kjøttslagene faktisk får dekket kostnadene ved markedsregulering, er avhengig blant annet jordbrukets egen prioritering mellom produksjoner og andre formål i forhandlingene med staten.

Når primærprodusentene som kollektiv ikke selv dekker kostnaden ved markedsbalansering, er det også grunn til å anta at interessen for å effektivisere markedsreguleringen og redusere balanseringskostnadene blir mindre enn den burde være.

Næringens motivasjon for å forhandle fram endringer i ordningen som kan være effektiviserende, kan dermed være begrenset. Dette trenger imidlertid ikke å gjelde for staten.

Det finnes også andre uheldige incentiveeffekter på primærsiden. Markedsregulators mottaksplikt gjør husdyrprodusentene til såkalte priskefaste kvantumstilpassere; de får en, i prinsippet, ubegrenset rett til å levere til forespeilet pris. Retten er som nevnt sikret ved markedsregulators mottaksplikt. Det er krevende å forene en slik rett med at primærprodusentene samtidig skal være medlemmer av et kartell av produsenter med et gjensidig ansvar for å sørge for produksjonen ikke truer prisambisjonen som er satt av husdyrprodusentenes samvirkeforetak.

Markedsreguleringen avlaster enkeltprodusentene for sitt ansvar og overfører hele ansvaret til en kollektivt finansiert balanseringsordning, dvs. en form for gjensidig prisforsikring. Som i forsikring i alminnelighet, skapes uheldige incentiver f.eks. i form av såkalt moralsk hasard, dvs. atferd til egen fordel som øker forsikringskostnaden for andre medlemmer av ordningen. Enkeltprodusenter får mindre å frykte ved selv å øke sin produksjon i tider med overproduksjon, fordi balanseringskostnaden deles på hele produsentsiden. Slik atferd bidrar til økte reguleringskostnader, nesten kostnadsfritt for den ambisiøse, men, samtidig, noe illojale produsenten.

Sannsynligvis er kostnadseffekten av denne incentivfeilen større enn det som eventuelt registreres som balanseringskostnader hos markedsregulator og Omsetningsrådet. Som nevnt får Nortura dekket kostnadene ved å balansere markedet, men innenfor visse grenser både når det gjelder samlet reguleringslagring og størrelse på frysefradrag. Nortura har mulighet til å foreslå at grensene for frysefradrag overskrides ved behov, og Omsetningsrådets protokoller viser tilfeller hvor dette skjer. Det kan likevel ikke utelukkes at markedsregulator i enkelte tilfeller som konsern må ta et selvstendig ansvar for salg av overlagrede reguleringsvarer. Det kommersielle Nortura mister gjennom mottaksplikten i en viss grad kontroll med tilbudt mengde, noe som svekker muligheter for utnyttelse av sterke markedsposisjoner og kan i slike tilfeller bli unødig sterkt avhengig av dagligvarekjedenes vilje til å drive kampanjer for å realisere overskudd av kjøttvarer når maksimal lagringstid for reguleringsvare nærmer seg.

Det er med andre ord ingen sider ved ordningen som leder til et velfungerende tilbudskartell som fordeler produksjonen mellom medlemmer på den måten som kartellet er tjent med. For eksempel vil produsenter som utvikler særegne kvaliteter og varianter, øke samlet etterspørsel og dermed rommet for omsetning ved gitt prisambisjon, men må i første omgang bære de samme omsetningsavgiftene som andre produsenter.

## **4.2 Styrke virkemidlene og virkemiddeltilfanget**

Oppfølging av WTO-avtalen har redusert og svekket virkemiddeltilfanget betydelig. Innfrysing og frysefradrag er i dag det viktigste og mest kostnadskrevende virkemidlet. Nedenfor sammenfatter vi funn og mulige tiltak på følgende seks virkemiddeltemaer; Prissetting, regulering på slaktet eller skåret nivå, prisens variasjonsområde,

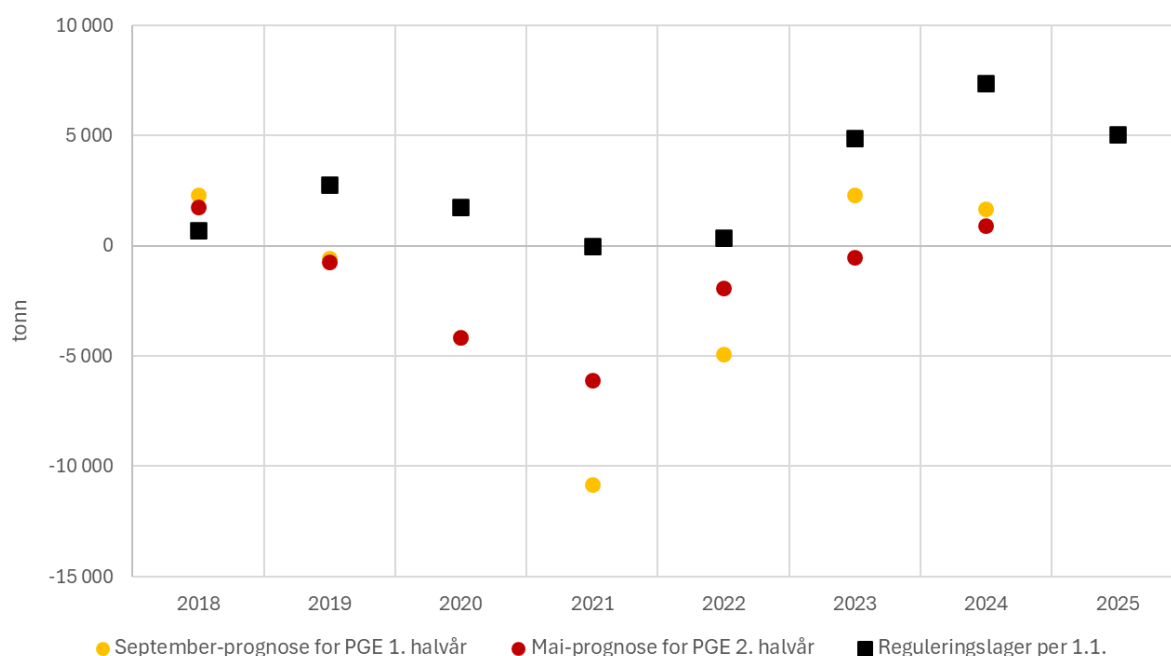
produksjonsregulering, kvantumsbegrenset mulighet for import med tollnedsettelse og årshjulet, dvs. tidspunktene for ulike analyser og vurderinger over året.

#### 4.2.1 Styrket grunnlag for prissetting

PGE, som er avgjørende for markedsbalansen, fastsettes av styret i Nortura SA på basis av prognoser utarbeidet av NOEK. Prognosene har begrenset treffsikkerhet, sammenhengen mellom prognoser for helt slakt og stykningsdeler er ukjent, og hvilke andre hensyn Norturas styre vektlegger utover prognosene, er udokumentert.

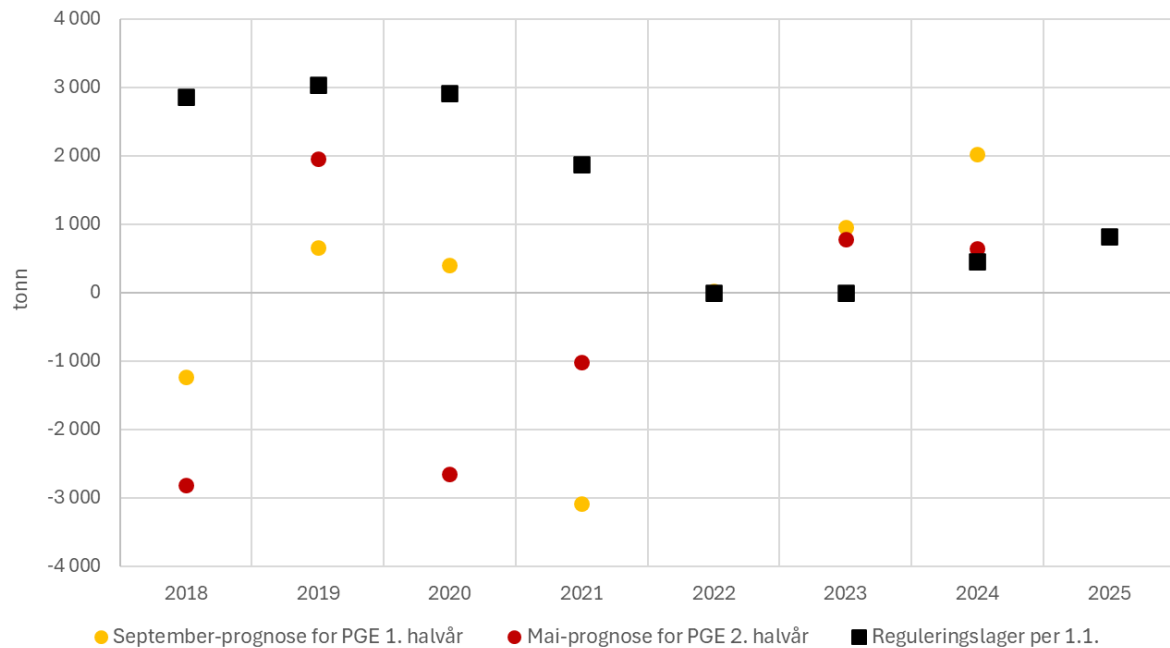
For de tre kjøttslagene storfe/kalv, gris og sau/lam viser figurene 2-4 avvik mellom prognostisert og realisert engrossalg for perioden 2018 til 2024 samt reguleringer per 1. januar i perioden 2018 til 2025.

Figur 3 viser at prognosene for engrossalget stemte bra i 2018 og 2019 med tilsvarende lavt reguleringslager. Korona-pandemien med stengte grenser forårsaket trolig en sterk undervurdering av engrossalget i 2021 og 2022. I løpet av 2022 bygges det opp et reguleringslager på 5.000 t per 1. januar 2023 til tross for at engrossalget undervurderes. Markedsprognosene fra september 2023 overvurderer engrossalget som kan ha bidratt til videre oppbygging av reguleringslager gjennom 2023. I sum viser figuren ingen entydig sammenheng mellom avvik mellom prognostisert og realisert engrossalg på den ene siden og utviklingen i reguleringslager på den andre siden. Det er mulig at andre forhold slik som utviklingen i melkeproduksjon spiller en viss rolle.



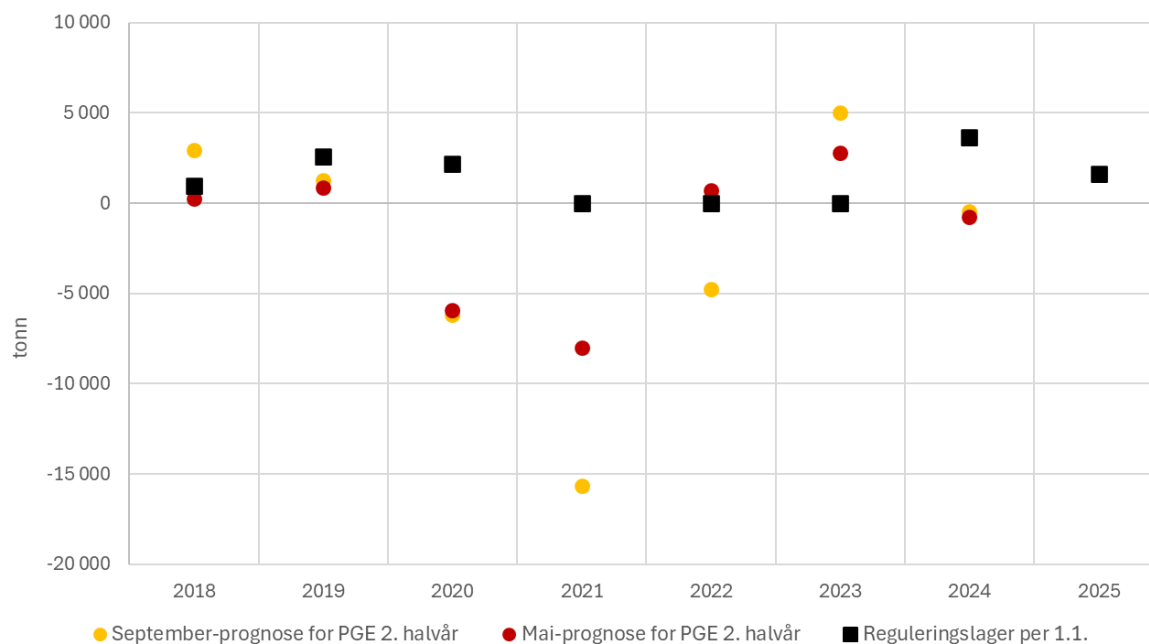
Figur 3: Avvik mellom prognostisert og realisert engrossalg og reguleringslager for storfe og kalv (tonn, 2018-2025). Prognose i september som grunnlag for fastsetting av PGE 1. halvår (gul prikk). Prognose i mai som grunnlag for fastsetting av PGE 2. halvår (rød prikk). Reguleringslager per 1. januar.

Som figur 4 illustrerer kan denne sammenhengen være noe større for sau/lam. Første del av perioden er lik som for storfe og kalv. Korona-pandemien hjelper trolig med å tømme reguleringslageret i løpet av to år fra 2020 til 2022. I både 2023 og 2024 overvurderes imidlertid engrossalget med 1000-2000 tonn, og reguleringslageret bygges opp igjen.



*Figur 4: Avvik mellom prognostisert og realisert engrossalg og reguleringslager for sau/lam (tonn, 2018-2025). Prognose i september som grunnlag for fastsetting av PGE 1. halvår (gul prikk). Prognose i mai som grunnlag for fastsetting av PGE 2. halvår (rød prikk). Reguleringslager per 1. januar.*

Markedet for svin viser de samme trekk som markedet for sau/lam (jf. figur 5). Korona-pandemien hjelper med å bygge ned reguleringslageret, men overvurdering av engrossalget i 2023 fører til lageroppbygging. Markedsprognosene for 2024 treffer imidlertid godt og bidrar trolig til å bygge ned reguleringslageret gjennom 2025.



*Figur 5: Avvik mellom prognostisert og realisert engrossalg og reguleringslager for svin (tonn, 2018-2025). Prognose i september som grunnlag for fastsetting av PGE 1. halvår (gul prikk). Prognose i mai som grunnlag for fastsetting av PGE 2. halvår (rød prikk). Reguleringslager per 1. januar.*

Informasjonsflyt fra uavhengige aktører til NOEK, er begrenset. Med stadig bedre muligheter for å utnytte store databaser om husdyrhold og forbruk, er det alltid grunn til å vurdere metoder for prognostisering og prisbeslutninger. Det er grunn til å evaluere muligheter for bedring av prognosegrunnlag og prissetting både når det gjelder data- og metode, og å gjøre grunnlaget mer transparent.

#### 4.2.2 Bedre utsidealternativer

Gode avsetningsmuligheter utenfor primærmarkedet gir to fordeler; det gir alternativer til kostbar overlagering og nedfrysing av helt slakt med usikre priseffekter, og mulighet for å utnytte markedsrett til å heve prisene på stykket eller foredlet vare i primærmarkedet, dvs. drive prisdiskriminering (jf. arbeidsnotat 2). Med mottaksplikt er utsidealternativer en forutsetning for at en dominerende aktør skal kunne utøve markedsrett. Begge deler styrker reguleringsmuligheten og demper kostnaden. Prisdiskriminering kan sende en ekstra regning til forbrukerne, men er også viktig for at ikke Nortura skal bli avhengig av dagligvarehandelens velvilje og samarbeid om å omsette overskuddskjøtt. Det er grunn til å stimulere utviklingen av utsidealternativer og det kan være åpninger for bruk av internasjonale markeder som ikke er tilstrekkelig vurdert.

#### 4.2.3 Balansering med skåret kjøtttråvare

I markedsreguleringsregelverket er begrepet markedsbalanse først og fremst knyttet til helt slakt. Markedsbalanser forekommer i praksis imidlertid også for

stykningssdeler. For at markedsreguleringen skal bidra til effektive verdikjeder generelt, er det like viktig med markedsbalanse for stykningssdeler som for helt slakt.

Helt slakt hos Nortura er reguleringsvare og omfattes av forsyningsplikten. Visse typer kjøtttråvare av alle tre dyreslag, og stykket storfe i batch, dvs. pakket og stykket helt slakt, er reguleringsvare og omfattes av forsyningsplikten kun når de ligger på frysela-ger for Omsetningsrådets regning. Resultatet er at det skjæres lite i helt slakt før slaktet legges på reguleringslager.

En grunn til at det skjæres lite før reguleringslagring, er at Nortura primært har motiv for å skjære ned helt slakt ut fra behov i egen foredling og ordinær omsetning. Nortura har ikke noe selvstendig motiv for å skjære ned helt slakt med sikte på reguleringslag-ring. I tillegg kan det ha betydning at Nortura påfører seg selv forsyningsplikt ved å skjære varen før frysing og lagring. Sannsynligvis vil skjæring før frysing redusere regu-leringskostnadene og bevare verdien av kjøttet bedre. Praksisen sender antagelig en betydelig regning til fellesskapet, dels i form av mer hyppig mangel på stykninger for foredlingsindustrien, og dels ved større verdifall enn nødvendig. Det er mulig å korri-gere denne incentivfeilen ved å gi markedsregulator full adgang til skjæring før regule-ringslagring, og samtidig redusere den relative godtgjørelsen for lagring av helt slakt.

#### **4.2.4 Mer prisvariasjon**

Med «balansert marked i tråd med gjeldende landbrukspolitikk» menes prisvariasjo-ner rundt fastsatt PGE innenfor bestemte grenser. Grensene bestemmer det aksep-table variasjonsområdet og bestemmes av øvre prisgrense – dvs. maksimalprisen på engrosleddet før innføring av administrative tollreduksjoner. Øvre prisgrense velges av partene i jordbruksforhandlingene, og det er ingen grunn til å anta at den har betyd-ning for oppnådd gjennomsnittspris for en periode. Ikke minst når norsk pris til tider kan ligge nær eller under internasjonal pris, er det viktig at norsk engrospris kan bevege seg oppover.

Utvidet øvre prisgrense, og dermed mulighet for å tolerere sterkere nedganger i perio-der med overskudd for gitt PGE-snitt, vil redusere behovet for reguleringstiltak. Det er vanskelig å se noen vesentlig grunn for å begrense maksimale prisavvik før balanser-ende tiltak til anslagsvis +/- ti prosent. En grunn er at det f.eks. ikke er noen grense for variasjon i pris på stykningssdeler gjennom for en gitt PGE. Grensen bør derfor vurderes økt f.eks. slik at det gir mulighet for prisvariasjon på +/-20 prosent for helt slakt. Hen-sikten er ikke å undergrave målet om at markedsregulator skal oppnå PGE i perioden, men å tillate litt mer variasjon på veien til dette målet.

Innføring av mer prisvariasjon må også vurderes utfra konkurranseeffekter i kjøttindu-strien. Det kan være stor forskjell i evnen til å håndtere mer prisusikkerhet i vertikalt integrerte, dominerende Nortura og hos mindre, uavhengige kjøttbedrifter. Siden pri-ser i verdikjeden gjerne avtales for ett år av gangen med halvårig justeringsmulighet, kan økt prisvariasjon på engrosleddet for helt slakt tenkes å slå ulikt ut avhengig av kontraktsforhold og koordinering i de ulike leveringskjedene.

Omsetningsavgiften kan virke produksjonsregulerende, men skal etter hensikten kun dekke kostnadene for markedsregulering. Når markedsreguleringsforskriften likevel krever at avgiften skal fastlegges på basis av prognoser, innebærer dette en mulighet for at omsetningsavgiften i seg selv virker produksjonsregulerende. Dette forutsetter at det er tilstrekkelig tid mellom fastsetting av avgiften og beslutninger om produksjon hos bonden. Utfra statistikk om omsetningsavgift og reguleringslagring kan det virke som om omsetningsavgiften er like mye fastsatt i etterkant som i forkant av reguleringsbehovet.

#### **4.2.5 Reell kostnadseffektivitet gjennom produksjonsregulering, i strid med prinsippet om mottakspflicht**

Det er en utbredt oppfatning at det er bedre å unngå unødig produksjon enn å bruke kostbare tiltak for å fjerne overskuddsvarer fra markedet. Men markedsreguleringen pålegger markedsregulator mottakspflicht, og som prinsipp er mottakplikten det motsatte av effektiv produksjonsregulering. Husdyrprodusentene skal få tilpasse seg som prisfaste kvantumstilpassere. De formene for produksjonsregulering som i dag benyttes, er heller ikke kostnadseffektive. Det kan være atskillig billigere å bruke avsetning i et sekundært marked, enn f.eks. å gjennomføre suboptimale slaktevekter eller -tidspunkter for husdyrprodusentene. Incentivfeil kan forstyrre vurderingen, f.eks. fordi kostnaden ved suboptimal slakt ikke blir registrert eller dekket av Omsetningsrådet eller markedsregulator.

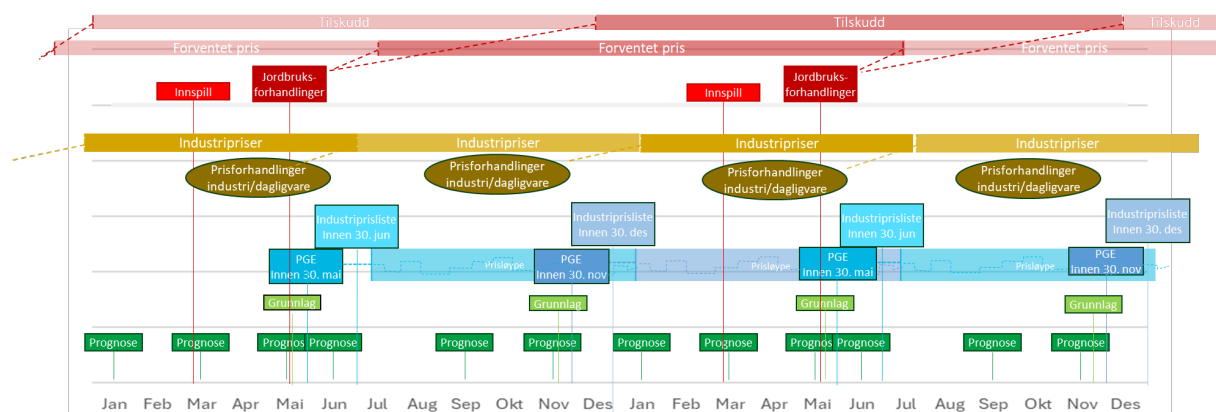
Det er naturligvis grunn til å arbeide videre med reelt kostnadseffektive produksjonsregulerende tiltak og ta i betraktning løsninger som bryter med eller modererer mottakplikten som det rådende prinsippet. Vi har her ikke nærmere vurdert hvordan Stortingets oppfordring om å styrke produksjonsreguleringen skal avstemmes mot en svekket form for mottakspflicht (jf. Arbeidsgruppe 2025).

#### **4.2.6 Kvantumsbegrensede muligheter for import med nedsatt toll**

Etter forskrift om administrative tollnedsettelse gis det primært tollreduksjon for hele, halve eller kvarte slakt uten kvantumsbegrensning. Kvantumsbegrensede tollreduksjoner anses å være i strid med WTO-avtalen om handel med landbruksprodukter som forplikter Norge til et tollbasert, ikke kvantumsregulert, importvern. Dermed oppstår stor usikkerhet om effekten av tollreduksjoner. Importert mengde blir uforutsigbar og fører til begrunnet vegring mot å redusere toll ved råvaremangel. Men mangel vil likevel kunne gi økte forbrukerpriser. Denne typen «markedsbalansering» kan dermed styrke handelens marginer og begrense pris til primærprodusent og industriens tilpasningsmuligheter. Løsningen for tollvernet kan lett bli mindre transparente tiltak for å begrense importen, som svært korte notiser og korte perioder for tollnedsettelse. Om det blir import som bringer markedet i balanse, blir den dermed trolig unødig kostbar. Det er god grunn til å vurdere om administrative tollnedsettelse bedre kan forenes med effektiv, forutsigbar markedsbalansering ved mangel på helt slakt eller stykningsdeler. Bedre oversikt og forutsigbarhet om forsyningssituasjonen rundt norsk slakt vil kunne redusere eventuell risiko for markedsubalanse ved import.

## 4.2.7 Tilpasse årshjul

Årshjulet fastsetter tidspunkter og faser for analyser og beslutninger som påvirker markedsbalansen framover. Dermed er årshjulet av betydning for hva slags informasjon som vil være tilgjengelig når f.eks. prognoser utarbeides og PGE fastsettes for kommende periode. Figur 6 skisserer kompleksiteten i de ulike elementene for en periode på to år. Øverst er jordbruksforhandlingene i mai, og innspill til disse, samt deres innvirkning på tilskudd og forventede priser frem i tid. Det blir tatt beslutning om PGE for kommende periode etter at Budsjettnemnda for jordbruket, der avtalepartene er representert, har utarbeidet grunnlagsmaterialet for jordbruksforhandlingene, der blant annet inntektsnivået i jordbruket inngår. Dette gir Nemnda begrenset kunnskap om prisutviklingen for sentrale jordbruksvarer. Det er også slik at industriprislisten, en liste over engrospriser for stykningsdeler, gjøres kjent etter at kjøttbedrifter har forhandlet med dagligvarebransjen om deres priser. Dette er tilfellet både om våren og om høsten. Jevnt gjennom året lages prognosedokumenter og utarbeides grunnlagsdokumenter for fastsetting av PGE.



Figur 6: Årshjul med tidspunkter og faser for analyser og beslutninger med betydning for kjøttbransjen.

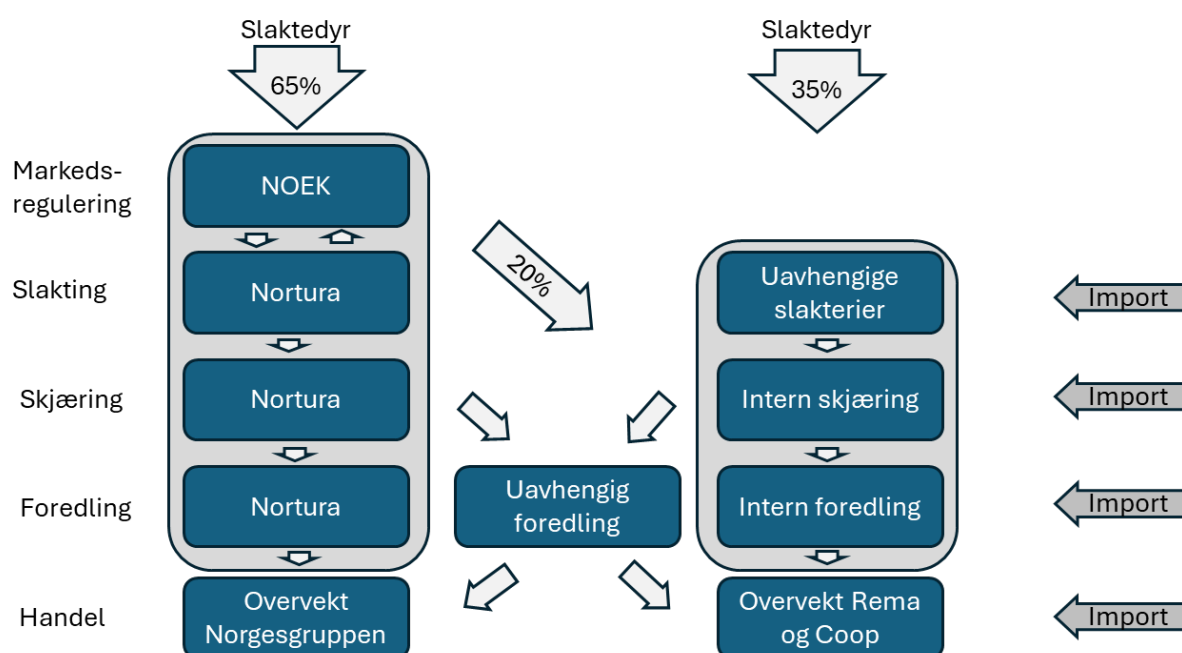
Enhver beslutning som må tas under usikkerhet øker risikoen for ubalanse i markedet. Det vil alltid være slik at noen priser kommer først og andre priser kommer etter, med det kan være fornuftig med en gjennomgang av årshjulet med sikte på å redusere usikkerhet rundt prissetting samtidig som det ikke må være i strid med konkurranseloven.

## 4.3 Tilpasse markedsreguleringen til bransjens strukturelle utvikling

Markedsreguleringen er utformet ut fra markedssituasjonen for jordbruksråvarer i krietidene på 1920- og 1930-tallet. Dagens verdikjeder er annerledes. Det skaper to hovedutfordringer. For det første at reguleringen gjelder en vare, helt slakt, som det i dag er et meget begrenset marked for. Det var ikke uvanlig at dagligvarebutikker hadde egen nedskjæring av helt slakt fram til 1980-tallet. En rekke mindre kjøttbedrifter drev

egen slakting til utpå 1990-tallet. Utviklingen gjør det mer usikkert om markedet effektivt kan balanseres ved i praksis bare å inkludere helt slakt i markedsreguleringen.

Det andre er at industrien i dag i begrenset grad opptre som ubundne, selvstendige aktører. I stedet arbeider de største virksomhetene primært innenfor én vertikalt koordinert verdikjede fra slakting, skjæring og foredling til dagligvarebutikk. Nortura opererer med et betydelig overskudd av helt slakt, først og fremst som følge av mottakplikten som markedsregulator. For stykningsdeler er hele det åpne markedet og Norturas overskudd blitt sterkt redusert over de siste årene. Verdikjedene organiseres i større grad gjennom vertikale bindinger fra slakteri eller skjæring til dagligvarekjede. Norturas eget foretak, Norfersk, er et godt eksempel med eksklusiv betjening av Norgesgruppens butikker. Figur 7 illustrerer dagens kjøttbransje.



Figur 7: Illustrativ vareflyt i dagens kjøttbransje. Piler med tall angir markedsandeler i prosent for helt slakt.

Også husdyrproduksjonen og dagligvarehandelen er endret på grunnleggende måter. Siden 2000 er antall husdyrprodusenter mer enn halvert, og andelen av melkeprodusentens inntekt som kommer fra slakt av storfe har sunket fra 16 til 12 prosent (Budsjettnemnda for jordbruket 2000, 2025). Svineprodusentene utgjør litt over ti prosent sammenlignet med småfeprodusentene i antall, men leverer seks ganger så mye kjøtt. For en representativ svineprodusent økte andelen av inntekten som kommer fra salg av dyr (dvs. smågris og slaktegris) fra 67 i år 2000 til 77 prosent i dag (Budsjettnemnda for jordbruket 2000, 2025). For sauehold har andelen salgsinntekter fra kjøtt og ull gått ned fra 39 prosent til 23 prosent i samme periode (Budsjettnemnda for jordbruket 2000, 2025).

I dagligvarehandelen var engroshandel og salg til engrosleddet sterkt regulert med diverse opplysningsplikter om salgsvilkår fram til 1989 (jf. Forskrift om åpne salgsvilkår i

dagligvarehandelen, FOR-1982-10-15-1451). I dag er konkurransesituasjonen ganske annerledes. Dagligvarehandelens mulighet for å utøve kjøpermaktt er sannsynligvis større enn rundt 2000, samtidig som prissettingen for kjøttprodukter inn til dagligvarebransjen er regulert av årlige avtaler. Det gir betydelig prisstivhet, dvs. hindringer for at prissetting alene kan balansere markedet.

Mens markedet er vesentlig endret, er også markedsreguleringen blitt tvunget til betydelige endringer. Overgangen fra målpris til volummodell er tilsynelatende en videreføring av regulert prisdannelse i ly av et uendret importvern. Men endringen gir markedsregulator ny myndighet. Et vedtak i det kommersielle foretakets styre har erstattet en omforent prisbeslutning av partene i jordbruksoppgjøret som i tillegg var underlagt Stortingets endelige vedtak. I dag skal en dominerende markedsaktør selv sette pris på regulert vare innenfor rammer fastsatt ved forskrifter og retningslinjer, mens markedsregulator for øvrig skal opptre som en vanlig markedsaktør for alle produkter som utnytter den regulerte varen som hovedråvare.

I dagens situasjon er konkurransenøytralitet mer krevende, blant annet på grunn av Norturas prismyndighet og de økte vertikale bindingene i bransjen. Flere av tiltakene som er nevnt ovenfor, som økt vekt på markedet for stykningsdeler, må sees på bakgrunn av bransjeutviklingen. I punktene nedenfor omtaler vi sikring av konkurranse- og konkurransenøytralitet, spesielt for stykningsdeler, redusert vekt på historisk kvote ved rasjonering, overførbarhet av kvoter ved strukturendring, utvidet adgang til administrative tollreduksjoner for stykningsdeler, samt forenkling og økt transparens.

#### **4.3.1 Sikring av konkurransenøytralitet**

Konkurransenøytralitet er et premiss for markedsreguleringen. Med utvidet prismyndighet til Nortura SA og stadig færre og større uavhengige aktører på slakteleddet, har konkurransehensynet endret karakter. Konkurransen skal i dag fungere blant stadig færre slakterier, og en stadig større andel av foredlingsforetak uten egen skjæring. Markedsregulator er, dels av historiske grunner, dels på grunn av mottaksplikten og antagelig også som følge av at husdyrprodusentene har rimelig adgang til eierskap i Nortura, eneste aktør med betydelig overskudd av helt slakt.

Norturas atferd i markedet for helt slakt og kjøttråvare er avgjørende for hvorvidt det skal være mulig å konkurrere uten egen slakting eller skjæring. En slik mulighet avhenger av tillit til at det finnes fungerende, åpne markeder for kjøttråvare og helt slakt. Det gjør det nødvendig å stadig vurdere Norturas praksis når det gjelder oppfyllelse av informasjonsplikt for helt slakt og sammenhengen mellom helt slakt og skåret kjøttråvare. Mulighetene for informasjonsskjevheter er utvidet med volummodellen. Det bør vurderes å sørge for mer nedskjæring før reguleringslagring forutsatt at dette ikke virker konkurranseforholdet mellom markedsregulator og uavhengige slakterier (se punkt under 4.2.3) og bedre informasjon om forholdet mellom prissetting for helt slakt og stykningsdeler fra Norturas side. Spørsmålet om skåret vare i større utstrekning skal regnes som reguleringsvare, er drøftet i avsnitt 4.2.3.

Problemstillinger knyttet til konkurranse- og konkurransenøytralitet kan være mer relatert til konkurransepolitikk, enn landbrukspolitikk, men siden primærnæringsunntaket unntar Nortura, som primærprodusentenes organisasjon, fra hovedbestemmelser i Konkurranseloven, er det naturlig at landbruksmyndighetene også vurderer konkurransehensynet.

#### **4.3.2 Mindre vekt på historisk kvote ved rasjonering av norsk råvare**

NOEK skal oppfylle forsyningsplikten både i situasjoner med overskudd og underskudd av helt slakt, dvs. ved å søke å forsyne alle, inklusive interne verdikjeder i Nortura SA, på like vilkår. Ved rasjonering av norsk reguleringsvare i underskuddssituasjoner benyttes gjennomsnitt av siste tre års kjøp. Det tas dermed ikke hensyn til faktiske bestillinger, og bortfall av skjærebedrifter fører antagelig til en voksende rest som det er uklart hvordan blir fordelt. Også ved vekst i markedet kan differansen mellom samlet historisk kvote og tilgang av norsk råvare, vokse. Bedrifter med relativt sterk vekst får særlig store utfordringer med råvaretilgang. Historiske kjøp og historisk kvote blir også benyttet ved vurdering av behov for supplerende import som på denne måten kan bli undervurdert i situasjoner hvor markedet er i vekst.

NOEK kan pålegges å legge større vekt på faktiske bestillinger ved rasjonering og ved vurdering av importbehov. Det vil redusere Norturas mulighet til å overprøve konkurransepartenes råvarebehov. Dersom økt vektlegging av faktiske bestillinger i stedet for historiske kjøp og kvoter skal virke etter hensikten, er det viktig at ikke kjøperne av reguleringsvare, både Nortura og uavhengige aktører, fortsatt har incentiver til taktisk bestilling som det er enkelt å endre tett opp til leveringstidspunkt (jfr. kap. 4.1.2).

#### **4.3.3 Overførbare historiske kvoter ved strukturendring i markedet for kjøttråvare**

Det åpne markedet for kjøttråvare krymper, antall uavhengige foretak som driver nedskjæring av kjøtt blir færre, skjæringen konsolideres til færre foretak som primært skjærer for egen verdikjede. I dag fører nedlegging av egen skjæring til tap av historisk kvote. Det bremser en naturlig strukturendring og gir mulig konkurransevridning, fordi det oppstår ledig kvote.

Det er vanskelig å se ulemper ved å tillate skjærebedrifter å tildele sin historiske kvote til andre skjærebedrifter. Overførbarhet av kvoter vil være en kilde til økt verdiskaping, fordi det sannsynligvis gjør at kvotene havner hos de aktørene som utnytter ressursene best.

#### **4.3.4 Økt bruk av tollnedsettelse for kjøttråvare**

Ved underdekning av råvarer og tendenser til prisvekst over øvre prisgrense, skal tollsatsene reduseres og import muliggjøres i tråd med bestemmelsene i forskrift om administrative tollnedsettelse (FAT, Landbruks- og matdepartementet 2025). Siden reguleringsvaren primært er helt slakt, skjer også tollnedsettelsene hovedsakelig for helt slakt, noe som er til fordel for norsk skjærevirksomhet. Praksisen gir imidlertid mer

motstand mot reduserte tollsatser på kjøttråvare og hyppigere underdekning av visse typer kjøttråvare i det norske markedet.

Problemet kan trolig begrenses ved overgang til nedskjæring før reguleringslagring (dvs. innfrysing av batcher) av større deler av råvarene (jf. drøfting under 4.2). En slik endring vil gjøre det lettere å tilpasse reguleringslagringen til situasjonen for de ulike typer kjøttråvare.

En mer fullstendig løsning vil være å utvide åpningen for at generelle tollnedsettelse etter FAT §9a innvilges for skåret kjøttråvare. En utvidet adgang til balanserende import av kjøttråvare kan medføre større ubalanser for helt slakt. To tiltak kan redusere en slik ulempe. Det ene er at markedsregulator styrker prognosearbeidet for kjøttråvare. Det andre er at markedsregulator i større grad benytte adgangen til å reguleringslagre kjøttråvare. Det er imidlertid sannsynlige fordeler forbundet med at mer av helt slakt skjæres ned før reguleringslagring og at prognosearbeidet for stykningsdeler/sorteringer styrkes og gjøres bedre tilgjengelig i markedet.

### **4.3.5 Forenklinger og økt transparens**

Behovet for en omstillingsdyktig kjøttindustri vokser med økt vekt på bærekraft, sunt kosthold, tilstrekkelig rekruttering og robuste verdikjeder, samtidig som alle bio-næringer får tilgang til et raskt voksende tilfang av teknologer. Markedsreguleringen bør ikke hindre slik omstilling og den strukturendringen som kan følge. En vesentlig del av omstillingen bør kunne skje ved at små, nystartede bedrifter utvikler nye produkter og forretningsmodeller som utfordrer de store. For at det skal kunne skje, er det viktig at det sikres forutsigbar tilgang til råvarer også for mindre bedrifter uten egen skjæring og at regelverket er enkelt å forholde seg til. Evalueringen av markedsreguleringen i 2015 pekte både på høy kompleksitet og svake kontrollmuligheter.

Regelverket bør gjennomgås med tanke på klargjøring, økt transparens og forenkling. Disse går ikke nødvendigvis hånd i hånd. Transaksjoner mellom kjøttbedriftene er i dag ikke regulert og foregår både skriftlig og muntlig i henhold til historisk og utprøvd praksis. Dette sikrer trolig lave transaksjonskostnader på grunn av innarbeidede rutiner, men bidrar neppe til økt transparens. Regelverksforenkling og økt transparens kan gjøre det enklere for nyetableringer. Forbedringstiltak bør derfor ikke bare vurderes ut fra mulige effekter på kostnadene ved markedsreguleringen, men også vektlegge verdien av et forenklet og mer transparent reguleringsregime.

## **4.4 Forslag til prioritering av tiltak**

I foregående kapitler har vi gjennomgått tiltaksområder hvor svakheter og uønskede hindringer for effektiv regulering kan sannsynliggjøres. De påpekte svakhetene gir grunnlag for mange mulige forbedringstiltak. Kjøttbransjen er samtidig for komplisert til at det er enkelt å forutse resultatene av enkeltvise endringer i markedsreguleringen. Dette kapitlet viser derfor en prioritering av mulige tiltak ut fra forventet effekt og grad av usikkerhet om treffsikkerhet ved mulige tiltak.

Det er kombinasjonen av usikker måloppnåelse og betydelige kostnader som gjør det viktig å identifisere forbedringsmuligheter for markedsreguleringen. Det er ganske enkelt å se muligheter for å forbedre særlig incentiver eller å ta konsekvenser av at markedet dreier seg primært om stykningsdeler og ikke om helt slakt. Også når det gjelder incentivforbedringer kan det være vanskelig å forutse alle effektene fordi markedsstrukturen er kompleks, kontraktpraksis i liten grad formalisert slik at mange transaksjoner avgjøres av uformell praksis, noen markeder er særlig smale og det er betydelige innslag av prisrigiditet og markedsrett. Følgelig er også markedstilpasningen vanskelig å forutse. I tillegg er det en rekke andre virkemidler innenfor landbrukspolitikken som påvirker samme målparametere som markedsreguleringen.

Mottaksplikten illustrerer problemstillingen. Som nevnt ovenfor gir mottaksplikten feil incentiver til primærprodusentene og legger til rette for "moralsk hasard". Samtidig kan den medvirke til at Nortura opprettholder et slakteri i et distrikt med lite lønnsomt råvaregrunnlag, dvs. til produksjon over hele landet. For å være trygg på at en korreksjon av uheldige incentiver tjener husdyrprodusenter, kjøttnering og samfunn, er det en forutsetning at det holder å vurdere mottaksplikten ut fra dens spesielle formål og ikke en rekke andre mulige sideeffekter, og kunne overlate sideeffekter som en landsdekkende slakteristruktur, til mer målrettet virkemiddelbruk enn i dette tilfellet, mottaksplikt.

Vi har ikke utredet en helhetlig endring av markedsreguleringen, bare enkeltvis effektiviseringsmuligheter. Derfor vurderer vi mulige tiltak ut fra både usikkerhet og forventet effekt. Endringsforslag med lav usikkerhet om effekter bør, alt annet likt, prioriteres før tiltak som innebærer høyere usikkerhet. Utredningen har derfor vurdert en rekke endringsforslag ut fra både mulig effekt for en mer effektiv markedsregulering og grad av usikkerhet om effekter.

Tabell 1 nedenfor viser en tentativ prioritering av i alt 21 mulige forbedringstiltak ut fra effekt og deretter usikkerhet. I denne sammenhengen har vi ikke vurdert forenkling og transparens, noe som bør være del av endelig prioritering. Tabellen er sammenfattet i figuren til slutt i rapportens sammendrag. Funn, mulige tiltak og forventede effekter er nærmere beskrevet og drøftet i arbeidsnotat 3.

Tabell 1: Tentativ prioritering av tiltak for effektivisering av markedsreguleringen for kjøtt etter forventet effekt og usikkerhet om effekt. Høy tallverdi er gunstigst. Rangert i 9 kategorier fra mest til minst attraktivt.

Klasse	Tiltak	Funn	Usikker- het	Effekt	Kommentar
<b>RELATIV HØY FORVENTET EFFEKT, LAV USIKKERHET</b>					
A	Fryse stykket vare, gjøre det relativt mindre attraktivt å fryse helt slakt	Innfrysing av batcher er effektivt, men bare tillatt for storfe	3	3	Viktig for dagens industri og forbrukere,
A	Mer produksjonsregulering	Begrenset bruk av produksjonsregulerende tiltak for markedsbalansering	3	3	Anses å bryte med prinsippet i mottaksplikten.
A	Forsyningsplikt for stykningsdeler som er reguleringsvare	Forsyningsplikt på stykningsdeler oppnås bare dersom disse er innfrost på reguleringslager.	3	3	Likebehandling av helt slakt og stykket reguleringsvare
A	Utvide prisvariasjonsområdet	Øvre prisgrense begrenser variasjonsområdet for pris ved å sette taket til + 10 %	3	3	Liten betydning for storfe/kombinasjonsku, mens svineprodusenter i dag er store foretak.
<b>RELATIV HØY FORVENTET EFFEKT, MIDDELS USIKKERHET</b>					
B	Tidligere offentliggjøring av skjærekalkyle	Tidsperioden mellom offentliggjort PGE og Norturas prisliste for stykningsdeler er maksimalt lang	2	3	Hindrer konkurransevridding, øker forutsigbarheten for uavh. aktører, men kan ikke binde Nortura
B	Bedre tilrettelegging for import ved mangel på helt slakt	Utfordringer med å realisere import av helt slakt i perioder med administrativt nedsatt toll, grunnet korte frister og kort varighet	2	3	Former for kvantumsbegrensning reduserer usikkerheten
B	Økt mulighet for import av kjøtttråvare ved mangel innenlands	Opplever underskudd på stykningsdeler til tross for markedsbalanse på helt slakt	2	3	Kan gi noe økt forekomst av overskudd av stykningsdeler
<b>RELATIV MIDDELS FORVENTET EFFEKT, LAV USIKKERHET</b>					
C	Evalueringsgrunnlag av prognose	Spørsmål om tilfredsstillende grunnlag for markedsprognosene og metode	3	2	Begrenset kunnskap om dagens grunnlag og metode
<b>RELATIV HØY FORVENTET EFFEKT, HØY USIKKERHET</b>					
D	Mindre bruk av historisk kvote.	Markedsregulatorens vurdering av markedsbalanse bygger på historiske tall, ikke faktiske bestillinger	1	3	Kan gi uheldige utslag om ikke incentivene er bedret.

Klasse	Tiltak	Funn	Usikker- het	Effekt	Kommentar
D	Stykningsdeler som reguleringsvare	Håndteringen av stykningsdeler innenfor og i tilknytning til markedsreguleringen, reduserer forsynings-sikkerheten	1	3	Kan kreve helt annen pris-setting av stykningsdeler.
RELATIV MIDDELS FORVENTET EFFEKT, MIDDELS USIKKERHET					
E	Fjerne markedsregulerings-kostnader fra kostnadssiden i Totalkalkylen	I dagens inntektssystem er det sannsynlig at omsetningsavgift overveltes på skattebeta-lere og forbrukere	2	2	Effekten avhenger av hvordan avtalepartene prioriterer mellom enkeltpro-duksjoner.
RELATIV LAV FORVENTET EFFEKT, LITEN USIKKERHET					
F	Incentivere Nortura til å begrense reguleringslagring	Motivere Nortura for å begrense reguleringslagringen enten betale en viss andel av lagringskostnaden eller dekker de første tonn lagt på lager for egen regning	3	1	Ta konsekvensen av at Nortura har kommersielle motiver for å lagre regule-ringsvare for felles-ska-pets regning.
F	Incentivere bonden til å effektivisere markedsreguleringen	Incentifeil hos næringsorga-nisasjonene: Usikkerhet om jordbruket samlet bærer re-guleringskostnaden	3	1	Bringer ordningen mer i overensstemmelse med intensjonen i Hovedavta-len.
F	Bedre årshjul	Uhensiktsmessig rekkefølge av beslutninger over året - endring av årshjulet	3	1	Styrker informasjons-grunnlaget for viktige be-slutninger
F	Utvidet offentlighet rundt fastsetting av PGE	Grunnlagsdokumentet går tidligere til Norturas styre enn til konkurrenter, ingen informasjon om styrets egne vurderinger.	3	1	Begrenser mulighet for in-formasjonsskjevheter og styrker transparens.
F	Revisjon av Norturas interne retningslinjer for informasjon flyt.	Retningslinjene tar neppe tilstrekkelig hensyn til at NOEK er avhengig av mar-kedsvurderinger fra kom-mersiell del av Nortura, og at informasjon flyt om styk-ningsdeler kan være konkur-ransevridende.	3	1	Begrenser muligheter for informasjonsskjevheter.

RELATIV MIDDELS FORVENTET EFFEKT, STOR USIKKERHET

Klasse	Tiltak	Funn	Usikker- het	Effekt	Kommentar
G	Utvikle utsidealternativer	Få utsidealternativer øker reguleringskostnadene og hindrer prisdiskriminering	1	2	Kan effektivisere markedsreguleringen og styrke Norturas kommersielle forhandlingsposisjon.
G	Endret bruk av historisk kvote, økt vekt på aktuelle bestillinger	Nortura kan se bort fra faktiske bestillinger og bedømme både markedsdekning og enkeltaktørers behov på annet grunnlag, samtidig som historisk kvote kan begrense vekstmuligheter og etableringer.	1	2	Fjerner mulig kilde til konkurransevridning og hindringer for konkurranse.
RELATIV LITEN FORVENTET EFFEKT, MIDDELS USIKKERHET					
H	Vurdering av incentiver for administrativ effektivisering	Nortura får dekket utgifter til administrasjon av markedsreguleringen fra Omsetningsrådet. Det er grunn til å vurdere om regimet motiverer i tilstrekkelig grad for effektiv administrasjon.	2	1	Så langt begrenset kunnskapsgrunnlag f.eks. om Omsetningsrådets oppfølging av administrativ effektivitet.
RELATIV LITEN FORVENTET EFFEKT, STOR USIKKERHET					
i	Incentivere dagligvarehandelen	Incentivfeil hos dagligvarehandelen: Dagligvarehandelen kan være gratispassasjer	1	1	Siden en voksende del av kjøttvarer omsettes i koordinerte søyler, er potensialet trolig begrenset.
i	Korrigere incentiver uavhengige aktører	Strengere regime for bestilling og avbestilling, belønne langsiktighet og forutsigbarhet.	1	1	Nortura bør selv ha incentiver for å regulere dette, spesielt dersom tiltak er iverksatt.

## Referanser

- Arbeidsgruppe. 2025. Utredning av nye virkemidler for produksjonsregulering Rapport fra arbeidsgruppe. Landbruks- og matdepartementet. Oslo.
- Budsjettnemnda for jordbruket. 2020. Referansebruksberegninger 2020. Beregninger basert på driftsgranskingene. Budsjettnemnda for jordbruket. Oslo.
- Budsjettnemnda for jordbruket. 2025. Referansebruksberegninger 2025. Beregninger basert på driftsgranskingene. Budsjettnemnda for jordbruket. Oslo.
- Hjelmeng, E. m.fl. 2015. Evaluering av markedsbalansering i jordbruket. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet 5. mars 2014 [Markedsbalanseringsutvalget]. Rapport M-0747. Landbruks- og matdepartementet. Oslo.
- Kårstad, S. og Pettersen, I. 2013. Frakttilskudd kjøtt – Evaluering. Notat 2013-16. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). Oslo.
- Landbruksdirektoratet, u.d.. Prissystemer i jordbruket. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/regulering-og-kvoter/markedsregulering-i-jordbruket/malprissystemet>, nedlastet 5.9.2025.
- Landbruks- og matdepartementet. 2019. Lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer. Landbruks- og matdepartementet. Oslo.
- Landbruks- og matdepartementet. 2008. Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer. Landbruks- og matdepartementet. Oslo.
- Norsk egg- og kjøtttråvare. U.d. Markedsregulators plikter. Norsk egg- og kjøtttråvar. Internett: <https://www.noek.no/markedsregulering/markedsregulators-plikter/>, nedlastet 5.9.2025.
- Nortura. 2017. Nortura SA Årsmelding 2017. Nortura. Oslo.
- Nortura. 2024. Nortura SA Årsmelding 2024. Nortura. Oslo.
- Landbruks- og matdepartementet. 2025. Forskrift om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer. Landbruks- og matdepartementet. Oslo.
- Omsetningsrådet. diverse. Årsrapporter Internett: <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/styrer-rad-og-utvalg/omsetningsradet>, nedlastet 5.9.2025.
- Smedshaug, C.A., Olsen, P.I. og Inderhaug, 2021. Markedsregulering. Hva er det og hva er Norturas rolle. Markedsregulering. Hva er det og hva er Norturas rolle. AgriAnalyse.
- Statistisk Sentralbyrå (SSB). 2025a. Jordbruksbedrifter med ymse husdyrslag. Statistikktabell 05979. Statistisk Sentralbyrå. Kongsvinger/Oslo.
- Statistisk Sentralbyrå (SSB). 2025b. Offentlig kjøttkontroll. Slakt godkjende til folkemat. Statistikktabell 05538. Statistisk Sentralbyrå. Kongsvinger/Oslo.

## Vedlegg: Begreper og forkortelser

Begrep	Forklaring
Administrativ toll-nedsettelse	Reduserte tollsatser innført i tråd med forskrift FAT (FOR-2005-12-22-1723)
Artikkel 19-kvoter	Tollfrie importkvoter innvilget som del av EØS avtalen, art. 19
Avsetningstiltak	Tiltak iverksatt av markedsregulator etter fullmakt fra Omsetningsrådet, eller av Omsetningsrådet etter fullmakt fra LMD, for å balansere markedet til gitt PGE og prisløype.
Budsjettnemnda for jordbruket	Partssammensatt utvalg som forbereder tallgrunnlaget for jordbruksforhandlingene.
Budsjettstøtte	Støtte til jordbruksforetak finansiert over statsbudsjettet.
Dagligvarehandel	Engros- og butikkhandel med bredt vareutvalg med hovedvekt på næringsmidler.
Egne merkevarer (EMV)	Merkevarer hvor dagligvarehandelen eier de intellektuelle rettighetene.
Foredling	Ledd i verdikjeden for kjøtt som produserer varer på basis av helt slakt av kjøtt, evt. stykningsdeler/sorteringer av kjøtt.
Forsyningsplikt	Markedsregulators plikt til å gi uavhengige aktører tilgang til råvarer på like vilkår.
Gul boks	De mest produksjonsrettede støttetiltakene til jordbruksforetak; en av tre tiltakskategorier (bokser) i WTO-reguleringene av jordbruksstøtte.
Helt slakt	Ferdig slaktet storfe, småfe eller svin; definerer prispunktet for PGE
Historisk kvote	<i>Et begrep markedsregulator har innført for å svare ut MF § 4-1: Når det er underskudd av ferske hele slakt innenlands og tollavgiften på kjøtt er satt ned [...], kan markedsregulator fordele varemengdene best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres ordinære kjøp av kjøtt. I slike situasjoner kan forsyningene til uavhengige aktører med egen slakting avkortet med sikte på lik dekningsgrad med norsk råvare.</i>
Importkvoter	Se artikkel 19-kvoter. Kan også være kvoter med basis i spesielle WTO-ordninger for utviklingsland eller som følge av bilaterale handelsavtaler.
Importvern	Beskyttelse av norsk produksjon gjennom begrensninger på import. Kan være tollbasert – tariffært – eller ikke tariffært, dvs. i form av administrative bestemmelser, kvalitetskrav osv.

Begrep	Forklaring
Incentiv	Faktorer som motiverer beslutningstagere til bestemte økonomiske tilpasninger. Priser, tilskudd og avgifter skaper og påvirker incentiver.
Informasjonsplikt	«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 reguleringsaktiviteter. Informasjon skal gjøres tilgjengelig umiddelbart etter at vedtak om endring/tiltak er foretatt» (MF §6).
Kjøtttråvare	Kjøtttråvare omfatter spiselige deler som foreligger som råvare egnet for videre bearbeiding. Eksempler er stykningsdeler som biffer og fileter og kjøttsorteringer som males til kjøttdeig eller brukes i pølser.
Kvoter	Maksimalgrenser for utnyttelse av en rettighet. Se også melkekvoter
Luft i tollvernet	Den delen av en tollsats som gir beskyttelse utover det som er nødvendig for å hindre import.
Markedsregulator	Nortura SA, «har ansvaret for å sikre et balansert marked i samsvarende med gjeldende landbrukspolitikk» (MF § 3-1 2. ledd), og i tillegg visse rettigheter og plikter, f.eks. forsynings- og mottaksplikt) som stort sett er regulert i forskrift eller retningslinjer.
Markedsbalansering	Den delen av markedsreguleringen som dreier seg om sikre et balansert marked i tråd med vedtatt pris.
Markedsmakt	En markedsaktørs evne til å påvirke pris ved å endre tilbudt eller etterspurt mengde.
Markedsregulering	Generelt alle offentlige inngrep for å påvirke markedstilpasninger; i dette tilfellet; tiltak for å sikre et balansert marked i tråd med landbrukspolitikken.
Mottaksplikt	«Markedsregulators mottaksplikt skal sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon til de vilkår som gjelder på det aktuelle mottaksanlegg på det tidspunkt leveransen finner sted.» (MF § 5-1).
Målpris og målprismodell	Pris på råvare fastsatt i jordbruksoppgjøret. Målprismodellen er markedsregulering basert på målpris.
NOEK	Norsk egg og kjøtttråvare; avdeling i Nortura SA som etter omorganisering i 2025 gjennomfører markedsregulering for kjøtt og egg; tidligere kalt Nortura totalmarked.
Omsetningsrådet	Partssammensatt utvalg som håndhever forskrift om markedsregulering (her: FM) og setter vilkår «vedrørende forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt» (MF 3-1). Rammene for Omsetningsrådets fastsettelse av disse vilkårene finnes i rammebestemmelser som setter «rammer for Omsetningsrådets vedtak om

Begrep	Forklaring
	forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt, slik at disse utføres på en måte som gjør at de i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører eller grupper av aktører i markedet» (FOR-2003-07-01-919 § 1).
PGE – prissatt gjennomsnittlig engrospris	Pris for representantvare fastsatt av markedsregulator, i dette tilfellet Nortura SA.
Primærmarked	Markedet for råvarer levert fra husdyrprodusent. I markedsreguleringen defineres i praksis primærmarkedet som det norske markedet for helt slakt.
	Regulering av tilførslen av råvarer; i praksis husdyrprodusentenes beslutninger om mengde og tidspunkt for levering av slaktedyr.
Primærnæringsunntaket	Unntak for jordbruket fra konkurranseloven for å kunne danne samvirke med dominerende markedsrett.
Prisdiskriminering	Ulike priser i ulike markeder for identisk produkt.
Prisløype	Variasjon rundt fastsatt PGE for PGE-perioden, innenfor de ramene som er bestemt i markedsreguleringsordningen.
Produksjonsregulering	Intervensjon overfor husdyrprodusentene for å påvirke levert mengde og / eller tidspunkt for levering til gitt PGE og prisløype.
Produsentsamvirke	Foretak eiet av husdyrprodusenter gjennom medlemskap. I dette tilfellet først og fremst Nortura som er medlemmenes råvarekjøper, -foredler og videreselger. Samvirke er en selskapsform som er regulert av samvirkelova (LOV-2007-06-29-81).
Reguleringslagring	Avsetningstiltak i markedsreguleringen; lagring av reguleringsvare finansiert av Omsetningsrådet.
Reguleringsvare	Norskprodusert vare som blir regulert gjennom ulike avsetningstiltak (MF § 2). I praksis representantvare, dvs. varen som er prissatt ved PGE, pluss visse stykningsdeler/sorteringer listet i retningslinjene for markedsregulering for kjøtt.
RÅK – Råvarepris-kompensasjonsordningen	Reguleringsystem med spesielt tilpassede tollsatser og prisedskrivning av norske råvarer som skal sikre konkurranse mellom Norge og EU på visse høyt foredlede jordbruksvarer, uhindret av forskjeller i priser på jordbruksråvarer. RÅK-ordningen er del av EØS-avtalen, protokoll 3.
Skjermingsstøtte	Effekten av tollvernet for primærprodusentens inntekter fra råvaresalg; dvs. priseffekten av tollvernet for aktuelle mengder produsert.
Skjærebedrift	Bedrift som produserer stykningsdeler/sorteringer av kjøtt fra helt slakt, dvs. fra hele, halve eller kvarte dyreskrotter.
Slakteri	Bedrift som produserer helt slakt fra mottak av levende slaktedyr.

Begrep	Forklaring
Stykningsdeler, stykket/skåret vare og kjøttstorteringer	Deler av helt slakt, med og uten ben. Kjøttstorteringer er kvernet kjøtt med bestemte fettprosjenter. Stykningsdeler/sorteringer kan være konsumferdige produkter eller råvarer for videre bearbeiding.
Søyledannelse	Leveringskjeder med sterk vertikal koordinering i form av vertikal integrasjon, bindene leverandørrelasjoner eller egne merkevarer. Begrep som særlig knyttes til matmaktutvalget (LMD, 2011).
Totalkalkylen	Oppstilling over jordbrukets inntekter og utgifter, utarbeidet som underlag for årlige jordbruksforhandlinger. Utarbeides av Budsjettnemnda, publiseres av NIBIO.
Totalmarked	Norturas avdeling for utføring av markedsregulering før opprettelsen av NOEK.
Uavhengige aktør	Kjøper av råvarer i konkurranse med markedsregulator
Utsidemarked	Marked som kan motta overskuddsvare fra det primære markedet for norsk råvare, med liten eller ingen påvirkning på prisene i primærmarkedet. I praksis er eksportmarkedet det viktigste potensielle utsidemarkedet for norsk jordbruksråvare, men også avsetning f.eks. til visse institusjoner i Norge eller til norske industriprodukter som hører inn under RÅK-ordningen, kan fungere som et utsidemarked. Tilgang til utsidemarkeder kan gi grunnlag for prisdiskriminering.
Vertikal integrasjon, vertikal koordinering og vertikale bindinger	Betegnelser på relasjoner mellom kjøper og selger i verdikjeden med ulik grad av felles styring av kontraktsforhold og økonomiske disposisjoner for øvrig. Vertikal integrasjon betyr felles eierskap til kjøper og selger, dvs. transaksjonen blir et foretaksinternt anliggende.
Volummodell	Markedsregulering basert på priser fastsatt av markedsregulator, kalt prissatt gjennomsnittlig engrospris - PGE. Alternativ til målpris og målprismodell.
WTO	Verdens handelsorganisasjon etablert på basis av Marrakech-avtalen 1994 om dannelse av en frihandelsorganisasjon på basis av den generelle tollavtalen GATT. Etableringen av WTO markerte også innføringen av avtalen om handel med jordbruksvarer.
FAT	Forskrift om administrative tollnedsettelse
LMD	Landbruks- og matdepartementet
MF	Markedsreguleringsforskriften