

Utredning av nye virkemidler for produksjons- regulering

Rapport fra arbeidsgruppe

11.03.2025



Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	6
1.1 Tolkning og avgrensning av mandatet	6
1.2 Sammensetning av arbeidsgruppen	7
1.3 Arbeidsmetode og disposisjon	7
1.4 Begrepsavklaringer	7
2 Rammebetingelser	10
2.1 Markedsbalansering	10
2.2 Markedsregulering	11
2.3 Internasjonale rammer	16
2.4 Importvern og handelsavtaler	17
2.5 Konkurranselovgivning (primærnæringsunntaket)	19
2.6 Jordbruksavtalen	20
2.7 Husdyrkonsesjon	21
2.8 Prissetting	22
2.9 Pris som virkemiddel for markedsbalanse	23
2.10 Dagligvarehandelen	24
3 Markedsforhold	26
3.1 Markedsutvikling	26
3.2 Ulike årsaker til over- og underdekning	30
3.3 Prognosearbeid	34
3.4 Økonomisk struktur – virkning av tilskudd og pris	35
4 Redegjørelse for dagens virkemidler som har effekt på produksjonen	37
4.1 Svinekjøtt	37
4.2 Storfekjøtt	39
4.3 Saue- og lammekjøtt	41
4.4 Egg	42
4.5 Melk	44
4.6 Kontraktproduksjon og produksjonsplanlegging	48
5 Nye virkemidler for produksjonsregulering	51
5.1 Todelt omsetningsavgift på egg (høyere omsetningsavgift for nye produsenter)	51
5.2 Vektdifferensiert omsetningsavgift på svin og storfe	68
5.3 Kvote på sau og lam	76
5.4 Adgang til deling av informasjon gjennom balanseringsråd mv. som grunnlag for markedsbalansering	93
6 Vedlegg	106

Sammendrag

Hensikten med denne rapporten er å vurdere nye produksjonsregulerende virkemidler. Flertallet på Stortinget har påpekt at inntektsopptrappingen i jordbruket ikke må føre til overproduksjon, da dette kan gi økte kostnader, svekket lønnsomhet og undergrave målene om inntektsutjevning og selvforsyning. De har bedt om en utredning av nye virkemidler for produksjonsregulering for ulike produksjoner innen 1. april 2025, og i tråd med dette ble det i jordbruksoppgjøret 2024 enighet om å gjennomføre en slik utredning. Et grunnlag for rapporten er at forutsetningene om jordbrukets økonomiske ansvar for markedsbalansen, fortsatt produktivitetsutvikling i jordbruket og konkurransekraft mot import og substitutter, ligger fast.

Produksjonsregulerende virkemidler er tiltak som brukes for å styre hvor mye som produseres i en sektor, for å bidra til at produksjonen tilpasses etterspørselen i markedet. Denne rapporten fokuserer spesielt på nye reguleringstiltak for produksjoner uten kvoter eller kontraktproduksjon, som kjøtt (utenom fjørfe) og egg, hvor det tidvis oppstår overproduksjon. Samtidig har verktøykassen for å balansere markedet blitt mindre, gjennom bortfall av reguleringseksport som avsetningstiltak. Dette aktualiserer behovet for effektive reguleringstiltak.

Arbeidsgruppen har kartlagt dagens produksjonsregulering og vurdert alternative tiltak som kan supplere eksisterende ordninger for å sikre en mer balansert produksjon. Rapporten gir en bred oversikt over rammebetingelser og markedsforhold, samt dagens virkemidler som har effekt på produksjonen. Gjennomgangen viser at det er mange forhold på både tilbuds- og etterspørselssiden som kan påvirke markedsbalansen. Denne kompleksiteten innebærer at det kan være problematisk å oppnå markedsbalanse i samsvar med de landbrukspolitiske målene. I rapporten beskrives mange hensyn og samvirkende årsaker som må inngå i en vurdering av eventuelle nye virkemidler for produksjonsregulering. Generelt er produksjonsregulering et mer kostnadseffektivt virkemiddel for å oppnå markedsbalanse sammenlignet med avsetningstiltak som må gjennomføres for å håndtere tilbudsoverskudd som allerede har oppstått. På den andre siden vil produksjonsregulering kunne medføre svekket produktivitet og påvirke jordbrukets konkurransekraft, avhengig av hvordan de er innrettet og hvor inngripende de er.

Fire nye produksjonsregulerende virkemidler er utredet basert på innspill, potensialet for effekt, og at de har vært mye omtalt i næringen. Todelt omsetningsavgift er vurdert for egg, mens vektdifferensiert omsetningsavgift er vurdert for storfekjøtt og svinekjøtt. Kvoteordning er vurdert med tanke på sau- og lammekjøtt, med en kort betraktning også om storfekjøtt. Balanseringsråd er et tiltak som kan være relevant i flere sektorer. Mens de andre tiltakene ikke er mulig med dagens reguleringer, kan vektdifferensiert omsetningsavgift tas i bruk innenfor dagens regelverk.

Tiltakene er vurdert bredt opp mot ulike effekter. Litt forenklet kan tiltakenes effekt deles grovere inn i ulike tematiske bolker. Tabell 1 gir en summarisk oversikt og plassering av de ulike tiltakene som er vurdert innenfor en slik ramme, der vi gir en overordnet oversikt over ulike effekter. Overordnet anses todelt omsetningsavgift på egg og kvoteordning for sau og lam som de mest inngripende tiltakene fordi de begrenser mulighetene for etablering og, i ulik grad, utvikling i produksjonen. Disse to tiltakene anses også som lite effektive for å håndtere markedssvingninger på kort sikt. I tillegg krever de endringer i lovverket, de vil medføre økt forvaltningsbyrde og kan potensielt ha større samfunnsøkonomiske konsekvenser. På lang sikt vil disse tiltakene være effektive for å unngå overproduksjon, men ikke nødvendigvis for å treffe markedet til enhver tid. Når det gjelder treffsikkerhet, vil kvote på sau påvirke langt flere produsenter (vel 13 000 eksisterende produsenter) enn en todelt omsetningsavgift for nyetableringer i eggproduksjonen, som kun treffer potensielle nyetableringer. Vektdifferensiert omsetningsavgift for storfe og svin krever ikke lovendring, og er enklere å gjennomføre og forvalte, men effekten er mer begrenset. I tillegg er det vurdert innføring av et eget balanseringsråd for å bidra til å regulere samlet produksjonsomfang, men det anses som et mindre egnet virkemiddel. Det er imidlertid viktig at det i regi av markedsregulator kan gjennomføres informasjonsutveksling for å bidra til rett dimensjonering av reguleringstiltakene, og slik at gjennomføringen av tiltakene kan skje innenfor en konkurransenøytral og kostnadseffektiv ramme.

Tabell 1 Matrise med sammenfatning av effekter av ulike tiltak.

Tiltak	Regulerings- effektivitet	Etablerings- hindring, konkurransen og verdiskapning	Konsekvenser for øvrige landbrukspolitiske mål	Øvrige økonomiske og administrative konsekvenser
Todelt omsetningsavgift på egg (høyere omsetningsavgift for nye produsenter)	<ul style="list-style-type: none"> - Langsiktig tiltak, vil ikke tilpasse produksjonen etter underdekning raskere enn i dag - Unngår å forverre markedsbalansen med nyetableringer i overskuddssituasjon - Omfattende behov for unntak gir dårligere effekt - Risiko for overproduksjon ved oppheving - Vil kun være potensielt inngripende for svært få virksomheter 	<ul style="list-style-type: none"> - Sterkt etableringshinder for nye produsenter - Kan dempe konkurransekraften - Vil kunne bidra til bedret markedsbalanse, men blant annet redusert volum og økt pris kan resultere i et samfunnsøkonomisk tap - Rekrutteringsutfordringer - Redusert produktivitetsutvikling over tid 	<ul style="list-style-type: none"> - Redusert produktivitetsutvikling og treghet i systemet kan påvirke selvforsyningsgrad - Mindre rom for å utvikle og bruke gårdens samlede ressurser gjennom å starte opp med ny eggproduksjon - Mer lønnsom bruk av gårdens ressurser og bedre inntektsmuligheter gjennom bedre markedsbalanse - Kan bidra til å unngå kontraktproduksjon som vil vanskeliggjøre landbruk over hele landet 	<ul style="list-style-type: none"> - Krever egen lovhjemmel - Omfattende forvaltning og administrasjon - Krever systemutvikling og oppfølging hos både Landbruksdirektoratet og eggpakteriene
Vektdifferensiert omsetningsavgift (svin/storfe)	<ul style="list-style-type: none"> - Kan iverksettes og fjernes raskt på en treffsikker måte - Effekt begrenset av at avgiften er finansieringskilde - Treffer direkte på volum som kommer på markedet, ikke via dyretall, antall produsenter e.l. 	<ul style="list-style-type: none"> - Omsetningsavgiften vil være lik for alle produsenter, og er ikke et etableringshinder - Ulik belastning for produsenter med ulike storferaser, dersom ikke avgiften differensieres mellom ulike storferaser 	<ul style="list-style-type: none"> - Gir bedre mulighet til tilpasninger - Ved underdekning kan tiltaket fjernes for å ivareta selvforsyning - Ivaretar matvareberedskap gjennom å regulere på vekt fremfor antall dyr - På kort sikt kan de som leverer tyngre slakt oppleve høyere avgifter, men rask balanse i markedet er til fordel for alle produsenter - Legger til rette for bruk av beiteressurser 	<ul style="list-style-type: none"> - Krever antakeligvis mindre avansert teknisk utvikling, forutsatt at rase ikke skal hensyntas
Kvoteregulering (sau/lam)	<ul style="list-style-type: none"> - Ikke mulig å tilpasse kvotene tilstrekkelig til markedet - Begrensede kontrollmuligheter, sammenlignet med kvoteordningen for melk - Vil treffe alle produsenter med sau/lam (over 13 000 produsenter) og er dermed et 	<ul style="list-style-type: none"> - Et absolutt etableringshinder for nye produsenter dersom det ikke settes et nedre fritak - Omgåelsesmuligheter ved å ikke inkludere alle produsenter - Nye restriksjoner eller hindringer for alle produsenter for å unngå 	<ul style="list-style-type: none"> - Redusert produktivitetsutvikling, og liten treffsikkerhet kan påvirke selvforsyningsgrad - Hindrer utvikling og nyetablering som kan gi økt beitebruk 	<ul style="list-style-type: none"> - Svært krevende og kostbart å administrere, som må dekkes av produsentene - Krever egen lovhjemmel - Krever svært omfattende og kostbar systemutvikling - Vil gi økte kostnader til produsentene knyttet til

Tiltak	Regulerings-effektivitet	Etablerings-hindring, konkurranse og verdiskapning	Konsekvenser for øvrige landbrukspolitiske mål	Øvrige økonomiske og administrative konsekvenser
	svært inngripende tiltak	omgåelsesmuligheter - Redusert verdiskapning - Rekrutteringsutfordringer - Redusert produktivetsutvikling - Tvungen avgrensning kan gi reduserte utviklingsmuligheter		produksjonsrettighet direkte eller indirekte gjennom eiendomspriser
Adgang til deling av informasjon gjennom balanseringsråd mv. som grunnlag for markedsbalansering	- Lite målrettet mtp. produksjonsvolum - Effektivitet avhenger av oppslutning om frivillige tiltak som nå - Gir ingen forpliktelser - Kan bidra til å opprettholde tillit blant varemottakerne	- Begrenset handlingsrom innenfor konkurranseloven - Potensielt høye skadevirkninger på konkurranse	- Ingen konkrete - Om det kan gi mer oppslutning om tiltak, vil kostnadene til markedsregulering gå ned	- Trolig liten, men legger en viss administrativ byrde på markedsregulator, Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund, og forvaltningen

1 Innledning

1.1 Tolkning og avgrensning av mandatet

Ved Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2023–2024) om strategi for økt selvforsyning av jordbruksvarer og plan for opptrapping av inntektsmulighetene i jordbruket, ble det gitt en flertallsmerknad om behovet for å vurdere nye produksjonsregulerende virkemidler. I Innst. 258 S (2023–2024) står det følgende på vegne av komiteens flertall:

«(...) vil understreke viktigheten av at inntektsopptrappingen ikke fører til overproduksjon. Overproduksjon vil gi økte kostnader og svekket lønnsomhet for bonden, og kunne undergrave målene om inntektsutjevning og selvforsyning. Flertallet viser til behovet for å vurdere nye produksjonsregulerende virkemidler, og mener det skal gjennomføres en utredning av nye virkemidler for produksjonsregulering for ulike produksjoner innen 1. april 2025. Utredningen skal skje i tett dialog med faglagene.»

I årets jordbruksoppgjør var det enighet om å utrede nye virkemidler for produksjonsregulering. Det fremgår av sluttprotokollen at Landbruks- og matdepartementet legger frem endelig mandat og oppnevner medlemmer til arbeidsgruppen. I tillegg til representanter for avtalepartene skal arbeidsgruppen ha medlemmer fra industriktørene og konkurransemyndighetene.

Landbruks- og matdepartementet fastsatte i juli 2024 følgende mandat:

«Produksjonsregulering handler om å tilpasse primærproduksjonen til etterspørselen nedstrøms i markedet. Det skal innen 1. april 2025 gjennomføres en utredning av nye virkemidler for produksjonsregulering for ulike produksjoner.

For mange jordbruksvarer er ambisjonen at innenlands produksjon dekker det norske markedet. Sektorene som ikke har kvoter eller kontraktproduksjon har en tendens til å møte utfordringer med overproduksjon fra tid til annen, der det produseres mer enn det etterspørres, gitt produktprisene. Dette gjelder særlig egg og kjøttproduksjon utenom fjørfe. Overproduksjon innebærer betydelige kostnader i form av reguleringskostnader og reduserte muligheter for prisuttak for å bringe markedene tilbake i balanse. Økte priser medfører isolert sett økt produksjonsvilje, samtidig som det etterspurte kvantumet reduseres. Hvis man var i balanse i den opprinnelige situasjonen, og det ikke er noe som tilsier økt markedsrom, blir resultatet at man må jobbe seg tilbake til markedslikevekt ved å redusere prisene igjen, samtidig som man må håndtere den midlertidige overskuddsproduksjonen. Tiltak for produksjonsregulering og markedsregulering favner virkemidler mot henholdsvis primærproduksjonen og markedet som kan supplere prisjusteringer på relativt kort sikt ved markedsubalanser.

Arbeidsgruppen skal:

- Gjøre rede for dagens produksjonsregulerende virkemidler i de ulike jordbruksproduksjonene, og hvordan de fungerer i ulike markedssituasjoner.
- Gjøre rede for alternativer til dagens virkemidler for produksjonsregulering for produksjonene som ikke har kvoter eller kontraktproduksjon (kjøtt og egg). Alternativer skal vurderes opp mot effekter på:
 - Reguleringseffektivitet og -kostnader
 - Produksjonsøkonomi på kort og lang sikt
 - Etableringshindringer for nye produsenter
 - Produktivitetsutvikling, konkurransekraft, produksjonsvolum og selvforsyning
 - Konkurranse på industriledet og lenger ut i verdikjeden
 - Øvrige landbrukspolitiske mål, særlig landbruk over hele landet
 - Øvrige økonomiske og administrative konsekvenser»

I tillegg til mandatet legger arbeidsgruppen til grunn at alternativene også skal vurderes opp mot effekter på dyrevelferd. Arbeidsgruppen har også tolket mandatet slik at det under «alternativer» til dagens virkemidler, ikke er tale om å avvike tiltak til fordel for et annet tiltak, men å skissere nye tiltak som skal fungere i samspill med de eksisterende.

1.2 Sammensetning av arbeidsgruppen

Tabell 2 Deltakere i arbeidsgruppen

Organisasjon	Deltaker
Landbruks- og matdepartementet	Siri Voll Dombu (leder)
Landbruks- og matdepartementet	Håkon Grotli (Vara: Jakob Simonhjell)
Finansdepartementet	Stian Viksøy Nøkleby (Vara: Per Arne Skjeflo)
Nærings- og fiskeridepartementet	Turid Mette Lien
Norges Bondelag	Konrad Kongshaug (Vara: Sigrun Pettersborg)
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Kathrine Kinn (Vara: Lise Saga) <i>Anders Bakke Klemoen var deltaker i de to første møtene, med Kathrine Kinn som vara.</i>
Nortura SA	Ole Nikolai Skulberg (Vara: Hilde-Kari Skarstein)
Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund	Bjørn-Ole Juul-Hansen
Konkurransetilsynet	Erlend Smedsdal (Vara: Håvard Rusken)

Sekretariatet har bestått av Landbruksdirektoratet ved Jørn Rolfsen, Ellen Karin Solevåg, Mathias Andersen Engevik, Marte Eriksen Giæver og Hanna Matre.

1.3 Arbeidsmetode og disposisjon

Arbeidsgruppen har gjennomført syv egne møter i arbeidet med utredningen. I tillegg har arbeidsgruppen invitert produsentorganisasjoner og representanter fra dagligvarehandelen til møter for å få deres innspill om produksjonsregulering.

Den 10. oktober 2024 ble det gjennomført møter med produsentorganisasjonene Norsvin, Norsk Sau og Geit, Tyr og Norsk Fjorfelag. Organisasjonene leverte skriftlige innspill i tillegg til muntlige presentasjoner og diskusjon i møtet. De skriftlige innspillene er vedlegg til rapporten.

Arbeidsgruppen inviterte dagligvarehandelen til innspillmøter 16. desember 2024. Norgesgruppen og Rema 1000 deltok i møter. Coop var også invitert, men hadde ikke anledning til å stille.

I kapittel 2 beskrives rammebetingelser for balansering av jordbruksmarkedene, herunder jordbruksavtalen, markedsreguleringen, husdyrkonsesjonsordningene og ytre rammer som internasjonale avtaler og konkurranselovgivning. Kapittel 3 omhandler markedsforhold i kjøtt- og eggsektorene, med beskrivelse av markedsutviklingen de senere år og en diskusjon om hvor effektivt pris regulerer markedene, avhengig av hvor stor andel av inntekten den utgjør. I kapittel 4 redegjøres det for dagens virkemidler som har effekt på produksjonen av kjøtt og egg, inkludert en gjennomgang av produksjonsregulerende tiltak som har vært iverksatt i perioden 1995–2024. I kapittel 5 vurderes fire ulike forslag til nye virkemidler for produksjonsregulering; todelt omsetningsavgift på egg, vektdifferensiert omsetningsavgift på svin og/eller storfe, kvote på sau og balanseringsråd. Vurderingen inneholder beskrivelse av tiltakene hver for seg og drøfting av konsekvenser, men arbeidsgruppen legger ikke frem noen anbefaling.

1.4 Begrepsavklaringer

- **AMS** står for «Total aggregate measurement of support» og angir et årlig tak på handelsvridende støtte som kan gis til jordbruksprodukter, også kalt gul støtte.
- **Beregnet avvenne griser per årspurke:** Antall griser som er avvent i løpet av året, korrigert for endringer i status når det gjelder diende og antall drektighetsdager, dividert på antall årspurker.
- **Disponibel kvote** er melkeproduksjonsforetakets rett til å produsere melk. Den angir hvor mange liter et foretak kan levere til meieri for et gitt kvoteår, uten å bli ilagt

overproduksjonsavgift. Disponibel kvote kan være satt sammen av en eller flere grunnkvoter, og beregnes ved å ta summen av grunnkvotene ganget med forholdstallet for disponibel kvote.

- **Grisingsprosent:** Antall grisinger i prosent av alle bedekninger. Dobbeltinseminasjon regnes som en bedekning. Purker som er solgt drektige som livdyr tas ut av beregningene.
- **Grunnkvote** er melkeknoten som ligger til landbrukseiendommen. Eier av eiendommen har råderett over grunnkvote, som er omsettelig på nærmere vilkår.
- **Ingris:** Dataprogram for registrering og styring av svineproduksjonen i den enkelte besetning.
- **Markedsbalanse:** At innenlands forbruk av jordbruksvarer tilsvarer summen av norsk produksjon og supplerende import og at omsetningen av norskproduserte varer skjer til prisambisjoner i jordbruksoppjøret.
- **Markedsbalansering:** Samlet markedsinitiativ, politikk og virkemidler for å bringe markedet for jordbruksvarer i balanse. I den norske jordbrukssektoren handler dette om løpende prissetting fra markedsregulator, importvern, markedsregulerende tiltak og produksjonsregulerende tiltak.
- **Markedsordning:** Et samlebegrep for ulike økonomiske og juridiske tiltak som sammen danner rammer for den samlede politikken som føres i hver enkelt sektor.
- **Markedsregulator:** De organisasjoner som gjennom jordbruksavtalen er satt til å gjennomføre den markedsreguleringen som vedtas av Omsetningsrådet.
- **Markedsregulering:** Å balansere tilførsel og etterspørsel av jordbruksråvarer ved å regulere bort overskuddskvantum, hindre at overskudd oppstår eller påvirke etterspørselen som virkemiddel for å ta ut Stortingets forutsetninger om prisuttak for jordbruksråvarer.
Markedsregulering i regi av Omsetningsrådet består av følgende elementer:
 - Avsetningstiltak: tiltak som reduserer temporære overskudd ved å regulere varetilgangen for varer som allerede er produsert. Eksempler på dette er lagring og prisnedskrivning.
 - Produksjonsregulerende tiltak: tiltak for å påvirke, eventuelt forhindre at varevolum blir produsert, for eksempel ved å slakte gris på lavere vekt enn planlagt.
 - Opplysningsvirksomhet: tiltak rettet mot forbruker og forbrukssiden både av kortsiktig (gjennom kampanjer) og langsiktig karakter.
 - Faglige tiltak: tiltak som retter seg mot primærprodusenten i hovedsak av langsiktig karakter. Avstiltak, produksjonsveiledning og -utvikling, matsikkerhet og -trygghet er eksempler.
 - Mottaksplikt: markedsregulators plikt til å kjøpe de norskproduserte varene de har markedsreguleringsansvar for, fra alle primærprodusenter til de vilkår som gjelder på det sted og til den tid varen leveres. I spesielle tilfeller er det også mottaksplikt fra uavhengige aktører på noen råvarer.
 - Forsyningsplikt: markedsregulators plikt under gitte forutsetninger til å forsyne uavhengige aktører med norsk råvare til like vilkår.
 - Informasjonsplikt: markedsregulators plikt til å sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret, herunder produksjons- og forbruksprognoser, prisprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter.
- **Målpris:** Maksimal engrospris, fastsatt i jordbruksoppjøret som jordbruket reelt sett skal kunne oppnå under balanserte markedsforhold. Målprissystemet: Består av målpris og noteringspris. Målprisene er maksimalpriser som et snitt for avtaleåret fra 1. juli til 30. juni. Prisen kan variere gjennom året opp til en øvre prisingrense. Denne er relatert til tollforvaltningen.
- **Målprisvarer:** Mathvete, matrug, bygg, havre, oljevekster, matpoteter og ti grønnsaker.
- **Nav** er produsenten med en større besetning av purker, som leier ut høydrektige purker til smågrisprodusenter som inngår i den samme purkeringen. Purkering er et driftsopplegg som består av navet og flere satellitter, og purkene går tilbake til navet etter at grisungene er avvente.
- **Noteringsprisene** er løpende priser som oppnås i markedet og registreres av markedsregulator. Løpende priser vektet med omsatt kvantum noteres fortløpende og brukes for å beregne gjennomsnittlig pris for året. Blir denne høyere enn målpris er hovedregelen at overskridelsen skal trekkes fra avtalt målpris kommende år.
- **Omsetningsledd:** Foretak som kjøper egg, slakt, melk, ull og korn fra produsent, for videre bearbeiding eller salg, samt foretak som tilvirker mel og andre cerealprodukter eller kraftfôr. I denne sammenhengen er slakterier, meierier og eggpakkerier de mest sentrale omsetningsleddene.

- **Planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE) - volummodellen:** Pris som settes av markedsregulator forskuddsvis og for et halvt år om gangen for varene storfekjøtt, kjøtt av sau/lam, svinekjøtt og egg. I tillegg for kumelk og geitemelk fra 1. november 2024. Til dette hører også en planlagt prisløype med ukepriser. Løpende priser vektet og noteres som for målprisvarene. Prisen har en øvre prisgrense som fastsettes i jordbruksavtalen og som er relatert til tollforvaltningen.
- **Primærnæringsunntaket:** Unntaket fra paragraf 10 og 11 i konkurranseloven om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak og utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling som gjelder for primærnæringene for å kunne gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken.
- **Produksjonsregulerende tiltak** er i denne rapporten forstått som tiltak som reduserer/endrer tilførselene av råvaren.
- **Produksjonsregulering** gjelder tiltak som settes i verk så tidlig som mulig i verdikjeden for å hindre at tilbudsoverskudd av jordbruksråvarer oppstår. Dette begrepet dekker tiltak både innenfor markedsreguleringen og utenfor markedsreguleringen (f.eks. kvoteordningen for melk).
- **Regulering:** Tiltak fra offentlige myndigheter for å påvirke eller kontrollere priser og omsetningsformer i et marked.
- **Representantvarer:** Varer med en bestemt kvalitet og på et definert punkt i verdikjeden som det settes målpris eller planlagt gjennomsnittlig engrospris på.
- **Satellitt** er en produsent som deltar i en purkering, som leier høydrektige purker fra navet i purkeringen for å oppdrette smågris.
- **Årspurke:** Purkene teller som årspurke fra første gang de blir bedekt som ungpurke og helt frem til de blir utrangert. Antall årspurker kommer frem ved å telle antall fôrdager purkene har hatt i en periode og dividere dette på periodens lengde.

2 Rammebetingelser

2.1 Markedsbalansering

Å regulere markedet for jordbruksvarer har vært en sentral del av norsk landbrukspolitikk siden omsetningsloven¹ ble vedtatt som en kriselov 6. juni 1930, og systemet for markedsbalanseringen er ett av flere elementer som til sammen skal bidra til at målene i landbrukspolitikken oppnås.

Markedet for jordbruksvarer kjennetegnes ved noen særlige egenskaper som skiller dem fra andre varemarkeder. Biologiske produksjoner har ofte lange ledetider, og med mange små tilbydere og en uelastisk tilbudsside på kort sikt, gir dette i et uregulert marked grunnlag for store prissvingninger. Å sikre prisstabilitet og sikkerhet for avsetning har vært begrunnelsen for markedsbalanserende tiltak både i Norge og internasjonalt. Mens tilbud og etterspørsel i et uregulert frikonkurransemarked balanseres ved fri prisdannelse, går markedsbalansering for jordbruksvarer ut på å aktivt balansere tilbudet/etterspørselen for å oppnå prisambisjoner og samtidig avsette alle varer som leveres til bearbeiding og markedsomsetning. På lengre sikt er tilbudet av jordbruksvarer en funksjon av (forventningene til) den samlede lønnsomheten i produksjonen, dvs. av markedsinntekter og tilskudd over jordbruksavtalen, fratrukket kostnader. Markedsregulering er tiltak for å dempe mer eller mindre kortsiktige prissvingninger og tilpasse de løpende tilførslene til markedet. På lengre sikt må de samlede økonomiske virkemidlene innrettes slik at produksjon og produksjonskapasitet tilpasses markedsmulighetene.

I praksis gjennomføres markedsreguleringen i stor grad ved å endre pris til produsentene med sikte på å påvirke produsentens egne beslutninger til fordel for det markedsreguleringen ønsker å oppnå. Prisendringer gir også effekter i markedet. Pris brukes med andre ord aktivt som virkemiddel for å oppnå markedsbalanse på kort og mellomlang sikt, samtidig som det er det viktigste langsiktige virkemidlet for markedsbalanse.

Ved å balansere tilførsel av jordbruksråvarer skal markedsregulator hindre at overskudd oppstår. Dette kan gjøres på flere måter; ved prissetting, sette i verk produksjonsregulerende tiltak, håndtere overskuddskvantum eller påvirke etterspørselen.

Gjennom markedsreguleringen av jordbruksråvarer settes det inn tiltak for å redusere temporære overskudd i markedet. Formålet med markedsreguleringen er å sikre en stabil forsyning av varer i alle markeder til en tilnærmet lik pris. Den skal også sikre produsentene avsetning og stabile priser i tråd med jordbruksavtalens bestemmelser. Effekten for samfunnet er at ordningen stimulerer til nasjonal jordbruksproduksjon ved at bondens avsetnings- og inntektsrisiko blir redusert som følge av blant annet markedsregulators mottakspått. De viktigste aktørene i markedsbalanseringen er Omsetningsrådet, markedsregulatorene (Tine, Nortura og Felleskjøpet Agri), Landbruksdirektoratet som sekretariat for Omsetningsrådet og med ansvar for bl.a. iverksettelse av landbrukspolitikken og administrering av tollvernet, og Landbruks- og matdepartementet.

I Norge har landbruksnæringen selv påtatt seg det økonomiske ansvaret for å gjennomføre reguleringen. Det er samvirkebedriftene Tine (melk), Nortura (kjøtt og egg) og Felleskjøpet Agri (korn) som har ansvaret for å foreslå og gjennomføre reguleringstiltak. Beslutningsmyndigheten ligger hos Omsetningsrådet, der næringen har flertall og kostnadene ved reguleringen belastes den enkelte produsent gjennom en omsetningsavgift.

Det finnes en rekke tiltak/verktøy som kan brukes for å regulere markedet. I dag benyttes tre ulike pris- og reguleringsmodeller: målpris, volum- og referanseprismodellen. Bruk av pris for å balansere tilbud og etterspørsel i markedet står helt sentralt og er det viktigste verktøyet. Mens avsetningstiltak brukes for å regulere varetilgangen for varer som allerede er produsert, søker produksjonsregulerende tiltak å påvirke, eventuelt forhindre at varevolum blir produsert, for eksempel ved å slakte gris på lavere vekt enn planlagt.

¹ Lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror (omsetningsloven).

I situasjoner med overskudd er det et mål å redusere tilførslene til markedet for å unngå kraftige prisfall. Samtidig vil langvarig overproduksjon være etisk og miljømessig problematisk. I en situasjon med temporære overskudd kan aktuelle tiltak være å sette ned prisen og legge varer på reguleringslager. I situasjoner med langvarig og permanent overskudd kan tiltak som tidlig nedslaktning og kollektivt utkjøp av produsenter være aktuelt, i tillegg til lavere pris. Over tid vil permanent overkapasitet medføre svekket økonomi og lavere produktivitetsutvikling. I situasjoner med underskudd eller mangel på varer vil marknedsregulatorerne anmode Landbruksdirektoratet om å redusere tollene på de aktuelle varene, slik at importen kan dekke opp for det norske underskuddet og forhindre alvorlige marknedsforstyrrelser og betydelige prisøkninger.

Norsk jordbruksproduksjon og landbruksbasert næringsmiddelindustri produserer i hovedsak for hjemmemarkedet som omfatter tre salgskanaler: dagligvaremarkedet, servicemarkedet og storhusholdningsmarkedet. I tillegg omsettes mat og drikkevarer gjennom direkte salg. Omfanget og utviklingen i norsk produksjon vil derfor henge nært sammen med hvordan etterspørselen og forbruksutviklingen i Norge utvikler seg.

I 2014 ble det nedsatt et utvalg av regjeringen som ble ledet av Erling Hjelmeng. Utvalget fikk i oppdrag å evaluere marknedsbalanseringen i jordbruket. Utvalget avga sin rapport i 2015. Utvalget konkluderte med at «Når det gjelder balanseringsvirkemidlene er en hovedkonklusjon at tiltakene bidrar til å realisere målsettinger om et balansert marked og redusert prisrisiko».² Videre konkluderte utvalget med at tiltakene har begrenset gjennomslagskraft ved større og mer langvarige vareoverskudd fordi de ikke er bindende for produsentene og krever oppslutning i bransjen.

Utvalget mente også at marknedsbalanseringen bidrar til å realisere formålet for uttak av målpris/PGE, økt prisstabilitet og sikker avsetning for primærprodusentene. Utvalget understreket at systemet med marknedsbalansering virker sammen med andre reguleringer som tollvern, prisutjevningsordningen for melk og kvoteordningen for melk.

2.2 Marknedsregulering

Bakgrunn og formål

Marknedsreguleringen oppstod som følge av en krise i jordbruket i vestlige land mot slutten av 1920-årene. Overproduksjon førte til fallende priser, og mange land innførte ulike ordninger for å regulere bort overskuddet. I Norge ble omsetningsloven etablert som en kriselov i 1930. Under denne jordbrukskrisen endret synet seg på hvordan man skal oppnå bedre pris. Tidligere forsøkte produsentene å oppnå bedre pris kun gjennom å påvirke etterspørselen, mens under krisen endret dette seg til å heller tilpasse tilførslene til etterspørselen. Samvirkeorganisasjonene var en forutsetning for å gjennomføre dette. For å videreføre ordningen ble omsetningsloven revidert i 1936, og Omsetningsrådet ble opprettet. Fra marknedsreguleringen ble etablert, og frem til i dag, har den vært et viktig virkemiddel i norsk landbrukspolitikk.

Formålet med marknedsreguleringen er å sikre et balansert marked i samsvar med gjeldende landbrukspolitikk for produksjonene egg, melk, og kjøtt av storfe, sau/lam og svin. For korn er formålet å bidra til uttak av avtalt målpris, i samsvar med forutsetningen om at målpris skal kunne oppnås ved marknedsbalanse.³ Marknedsreguleringen skal bidra til å balansere tilførsel og etterspørsel av norske jordbruksvarer, noe som gir mer stabile priser og sikrer avsetning for produsentene. Marknedsreguleringen skal også bidra til å sikre forsyninger i alle forbruksområder til en noenlunde lik pris.

² Landbruks- og matdepartementet (2015). *Evaluering av marknedsbalansering i jordbruket*.

³ Forskrift 22. oktober 2008 nr. 1136 om marknedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer § 1.

Aktører i markedsreguleringen

Omsetningsrådet

Omsetningsrådet har hovedansvaret for markedsreguleringen av jordbruksvarer. Rådet er et offentlig organ med frittstående stilling som er tillagt myndighet til å forvalte avgiftsmidler til reguleringsformål. Virksomheten til rådet er hjemlet i omsetningsloven. Omsetningsrådet forvalter midler fra omsetningsavgiften, overproduksjonsavgiften på melk og midler fra jordbruksavtalen. Standardisert erstatning, som ilegges produsenter ved brudd på husdyrkonsesjonsregelverket, tilskrives også tilhørende fond som Omsetningsrådet forvalter. Hovedmålsettingen til rådet er å sikre en kostnadseffektiv regulering av markedene for ulike jordbruksprodukter.

Innenfor rammen av regelverket kan Omsetningsrådet iverksette ulike markedsregulerende tiltak ved behov. Dette inkluderer også å utforme nye tiltak, herunder blant annet produksjonsregulerende tiltak. Ulike markedsregulerende tiltak er nærmere beskrevet nedenfor.

Omsetningsrådet har elleve medlemmer som består av representanter fra følgende organisasjoner:

- Landbruks- og matdepartementet, leder
- Nærings- og fiskeridepartementet, nestleder
- Norges Bondelag
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag
- Tine SA
- Felleskjøpet Agri SA
- Nortura SA
- Norsk Landbrukssamvirke
- Kjøtt- og fjørfeforbundens Landsforbund, Norges Frukt- og Grønnsaksgrossisters Forbund, NHO Mat og Drikke, Norkorn (fellesrepresentant)
- Virke og Coop (fellesrepresentant)
- Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund.

Landbrukets representanter har flertall i Omsetningsrådet gjennom markedsregulatorene, faglagene og Norsk Landbrukssamvirke. Dette henger sammen med at det er bøndene, gjennom de produsenteide landbrukssamvirkene, som har ansvaret for å gjennomføre markedsreguleringen, herunder det økonomiske ansvaret for overproduksjon.

Markedsregulatorene

Samvirkeforetakene i landbruket er gitt den utøvende rollen som markedsregulator gjennom jordbruksavtalen. Unntaket er grøntsektoren som ikke har markedsregulator. Tine, Nortura og Felleskjøpet Agri er markedsregulatorer for henholdsvis melk, kjøtt/egg og korn. Grøntprodusentenes Samarbeidsråd (GPS) er ikke markedsregulator, men administrerer avsetningstiltak i grøntsektoren.

Det er markedsregulator som gjennomfører tiltakene for å balansere markedet. Tiltakene skal skje i samsvar med regelverket som er fastsatt av Omsetningsrådet. Det er også markedsregulatorene som foreslår tiltak for rådet ved behov. Markedsregulator får dekning for kostnadene ved de enkelte tiltakene i henhold til regelverket.

I tillegg til å ha rett til å gjennomføre tiltak, har også markedsregulatorene plikter i markedsreguleringen. De har mottakplikt, forsyningsplikt og informasjonsplikt. Mottakplikten skal sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon, til de vilkårene som gjelder på det aktuelle mottaksanlegget på det tidspunktet leveransen finner sted, til samme priser og leveransevilkår som for egne leverandører. Forsyningsplikten skal gi uavhengige aktører tilgang til råvarer på like vilkår, og

informasjonsplikten skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret.⁴ og ⁵

Andre aktører

Landbruks- og matdepartementet oppnevner rådets medlemmer med personlige varamedlemmer, inklusive leder og nestleder. De oppnevner også revisor og fastsetter omsetningsavgiften – enten den løpende eller maksimalsatser – med inntil ett års varighet. Landbruks- og matdepartementet setter rammer for Omsetningsrådets myndighet gjennom rammeforskriften.⁶ Denne forskriften og Omsetningsrådets regelverk er hjemlet i omsetningsloven. Vedtakene som rådet fatter har begrenset klagerett, men departementet kan omgjøre vedtak med endelig virkning som er i strid med lov, forskrift eller gjeldende jordbruksavtale. Vedtak i strid med samfunnsinteresser kan omgjøres av kongen. Omsetningsrådets vedtak skal utformes slik at disse, og markedsreguleringen, i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom de ulike aktørene.

Landbruksdirektoratet er tillagt ansvaret som sekretariat for Omsetningsrådet av Landbruks- og matdepartementet. I dette ligger oppgaven med å forberede saker for rådet, følge opp vedtak, samt kreve inn og administrere avgiftsmidler. Omsetningsrådet kan delegere saker av ikke-prinsipiell karakter til sekretariatet.

Markedsregulerende tiltak

De markedsregulerende tiltakene kan deles inn i faglige tiltak, opplysningsvirksomhet, avsetningstiltak og produksjonsregulerende tiltak. Vi omtaler her de tiltakene som er relevante for kjøtt, egg og melk.

De faglige tiltakene skal komme produsenten til gode enten direkte eller indirekte med sikte på produksjon av kvalitetsvarer, hensiktsmessig varebehandling og informasjon om markedsforhold. De rettes i hovedsak mot produsentene, men også noe mot industrien. Faglige tiltak kan for eksempel være knyttet til veiledning av produsenter, forsøksvirksomhet og avlsarbeid. For kjøtt, egg og melk gjennomføres tiltakene i hovedsak av Animalia og avlsorganisasjonene. Animalia har tiltak innenfor ulike fagområder som dyrehelse og -velferd, husdyrkontrollene, mattrygghet, råvare/foredling, bærekraft og kosthold.

Opplysningsvirksomhet gjennomføres i hovedsak av opplysningskontorene Opplysningskontoret for egg og kjøtt (OEK/MatPrat) og Opplysningskontoret for melk og meieriprodukter (MELK). Opplysningsvirksomhet består både av kortsiktige og langsiktige tiltak der generisk markedsføring bidrar til å sikre avsetningen og øke verdiskapingen for norskproduserte jordbruksvarer gjennom å styrke omdømmet for disse produksjonene. Tiltakene er i hovedsak rettet mot forbrukeren.

Avsetningstiltak er tiltak som bidrar til avsetning for varene. Disse tiltakene gjennomføres etter at råvaren er produsert. Tiltakene bidrar til å jevne ut svingninger mellom tilførselene og etterspørselen. Hver enkelt sektor har et eget regelverk for hvilke avsetningstiltak som kan gjennomføres. Eksempler på avsetningstiltak er reguleringslagring, kompensasjon ved produksjon av skilleprodukter av egg, prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder for egg, melk og kjøtt og prisnedskrivning av geitemelk og melkeprodukter til fôr. For kjøtt er reguleringslagring det avsetningstiltaket som benyttes mest. Det er imidlertid satt en begrensning i hvor mye som kan legges inn på reguleringslager per år for de ulike kjøttslagene. Maksimalt årlig kvantum er 2 500 tonn for storfe, 3 000 tonn for svin og 3 500 tonn for sau/lam.

De produksjonsregulerende tiltakene⁷ i markedsreguleringen er tiltak som settes i verk før råvaren er produsert, slik at man reduserer tilførselene. Det er ingen faste produksjonsregulerende tiltak i

⁴ Forskrift 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksvarer § 2-4.

⁵ Forskrift 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer § 4-6.

⁶ Forskrift 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksvarer.

⁷ I Meld. St. 11 (2016–2017) defineres produksjonsregulerende tiltak og avsetningstiltak som to ulike typer tiltak. I enkelte andre kilder som rapporten *Evalueringsrapport om markedsbalansering i jordbruket (Landbruks- og matdepartementet, 2015)* beskrives produksjonsregulerende tiltak som et avsetningstiltak.

markedsreguleringen, så slike tiltak må forhåndsgodkjennes av Omsetningsrådet før markedsregulator kan iverksette dem. Tiltakene skal være frivillige, noe som begrenser effekten. De andre tiltakene i markedsreguleringen, som avsetningstiltak, kan heller ikke håndtere større overskudd over tid. Markedsregulerende tiltak virker derfor best for å ta unna sesongbaserte svingninger, og overskudd med relativt kort tidshorison.

Reguleringseksport var et avsetningstiltak som ble benyttet tidligere. På grunn av forpliktelser knyttet til WTO ble dette tiltaket faset ut, og siden 2021 har det ikke vært mulig å reguleringseksportere noen jordbruksråvarer. Bortfall av dette tiltaket har redusert verktøykassen for å balansere markedet.

Som nevnt har Omsetningsrådet mulighet for å vurdere og vedta nye markedsregulerende tiltak ved behov innenfor rammene av regelverket. Tiltakene i markedsreguleringen er altså ikke begrenset til en uttømmende liste. Rådet kan utforme nye tiltak tilpasset den enkelte sektor. Viktige prinsipper i markedsreguleringen som vil ligge til grunn i vurderingen av et nytt tiltak er konkurransenøytralitet, effektivitet og lavest mulige kostnader.

Produksjonsregulerende tiltak som er gjennomført i markedsreguleringen de siste årene beskrives nærmere i kapittel 4.

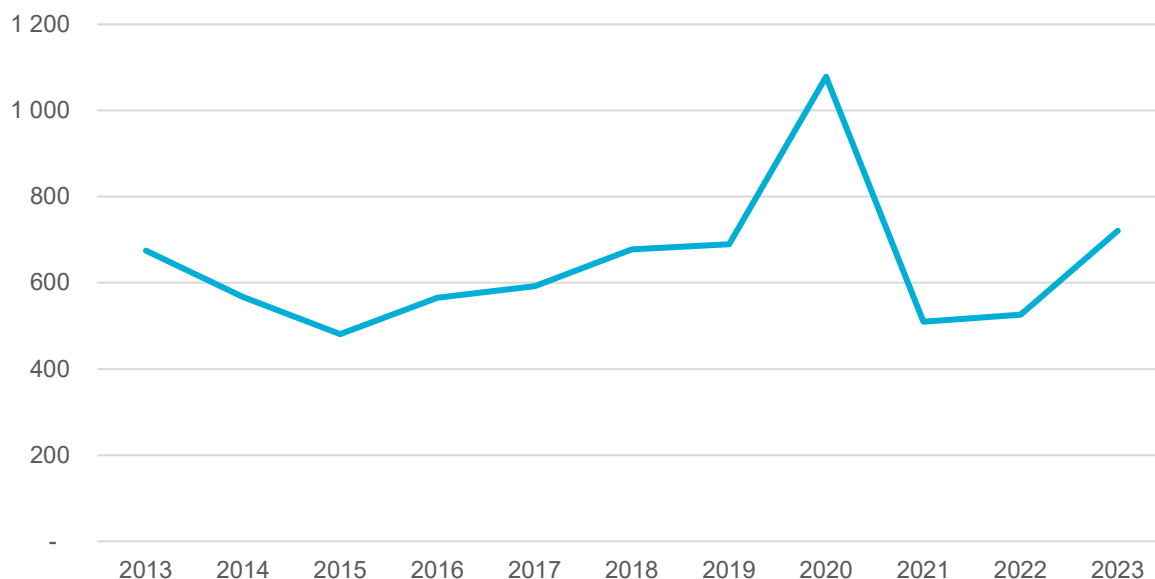
Finansiering

Markedsreguleringen finansieres gjennom omsetningsavgiften som betales av produsentene når de leverer jordbruksvarene, eksempelvis når de leverer dyr til slakt eller korn til kornmottak. Grøntsektoren er et unntak, der avgiften er kollektivt dekt gjennom jordbruksavtalen. Omsetningsrådet vedtar ulike markedsregulerende tiltak ut fra den gjeldende markedssituasjonen, og tiltakene kan både ha kortsiktig og langsiktig virkning. Nivået på omsetningsavgiften for den enkelte råvare er tilpasset behovet for tiltak, noe som gjør at avgiften vil være høyere i en overskuddssituasjon som krever større og flere tiltak. Noen av tiltakene som administrasjon, faglige tiltak og opplysningsvirksomhet er for det meste uavhengige av den kortsiktige markedssituasjonen. Selv i underskudd er det derfor behov for midler til disse tiltakene. Behovet for produksjonsregulerende tiltak og avsetningstiltak er avhengig av markedssituasjonen. Jo større overskudd, jo mer behov er det for slike tiltak, som igjen finansieres ved økt avgift.

Omsetningsavgiften dekker tiltak for den råvaren den er innkrevd fra, og nivået på avgiften fastsettes av Landbruks- og matdepartementet. For korn og kjøtt av storfe, svin, og sau/lam fastsetter departementet en maksimalsats for avgiften, mens det er Omsetningsrådet som fastsetter den gjeldende satsen innenfor maksimalsatsene.

Omsetningsavgiften på kjøtt varierer gjennom året. Dette gjøres for å jevne ut tilførslene. Det er særlig for storfe og lam at denne muligheten benyttes, eksempelvis ved at avgiften settes høyere etter telledato enn før. En økning i avgift motvirker at mange produsenter holder igjen dyrene frem til telledato for at de skal være med i beregningen av enkelte produksjonstilskudd.

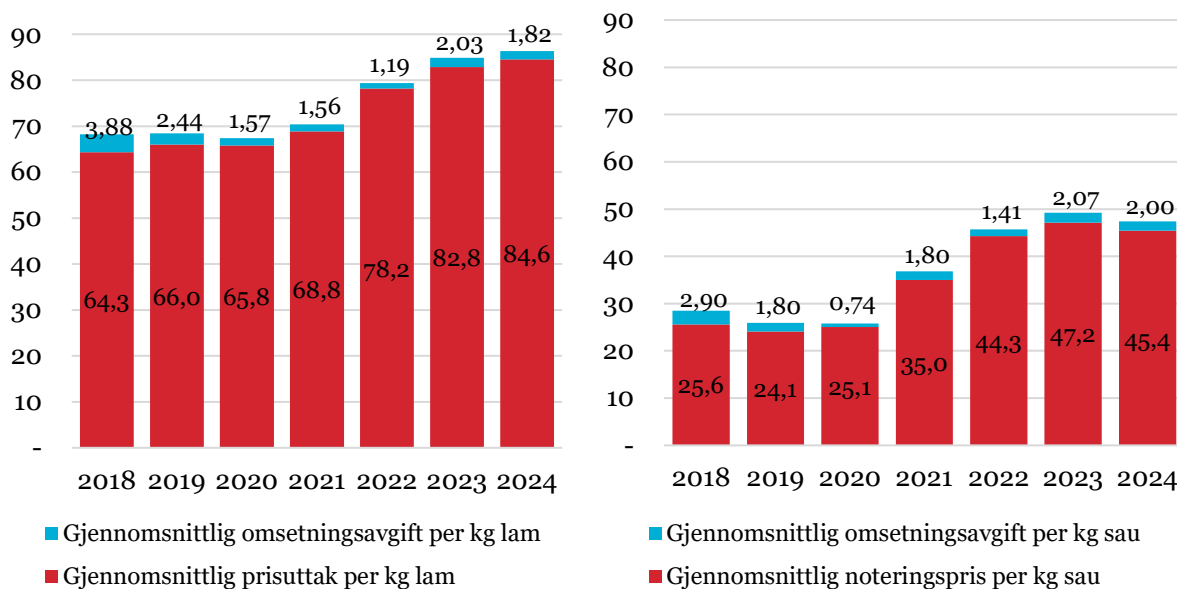
Grafen nedenfor viser utviklingen i totale kostnader i markedsreguleringen de siste ti årene.



Figur 1 Totale kostnader i markedsreguleringen oppgitt i mill. kroner. I 2020 ble det gjennomført oppkjøp av melkekvoter etter utfasing av eksportstøtte jf. WTO, som stod for 479 mill. kroner av kostnadene. 304 mill. kroner av dette ble dekket av omsetningsavgiften og 175 mill. kroner ble dekket av staten.

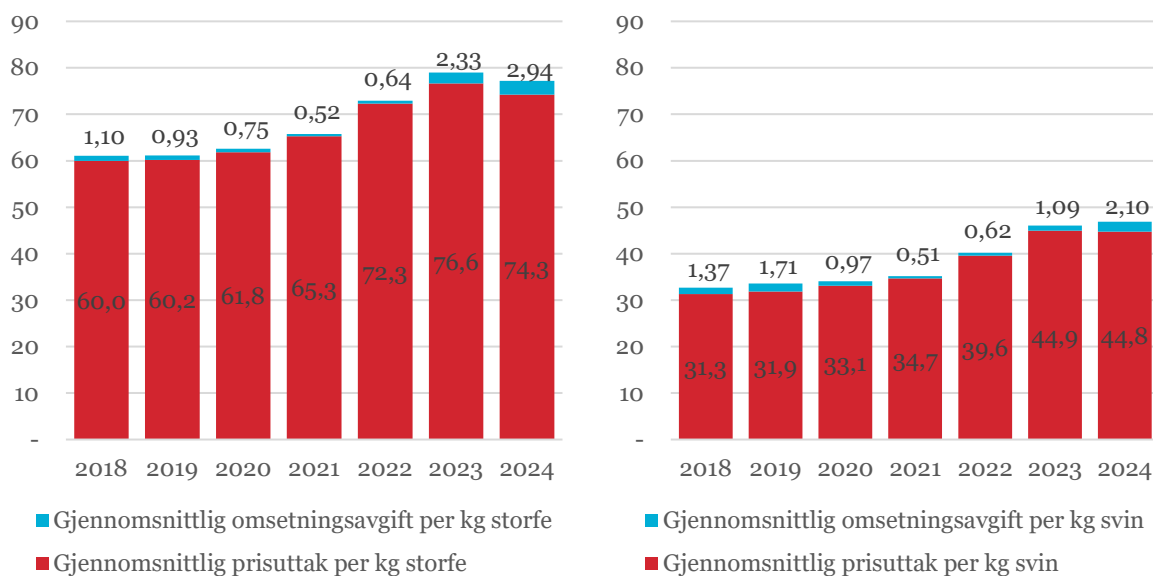
Kilde: Omsetningsrådets årsmeldinger 2013—2023

Grafene nedenfor viser størrelsen på omsetningsavgiften opp mot gjennomsnittlig noteringspris for de ulike råvarene per kalenderår for perioden 2017—2023. For sau er det gjennomsnittlig daglig engrospris for klasse R som ligger til grunn som pris.



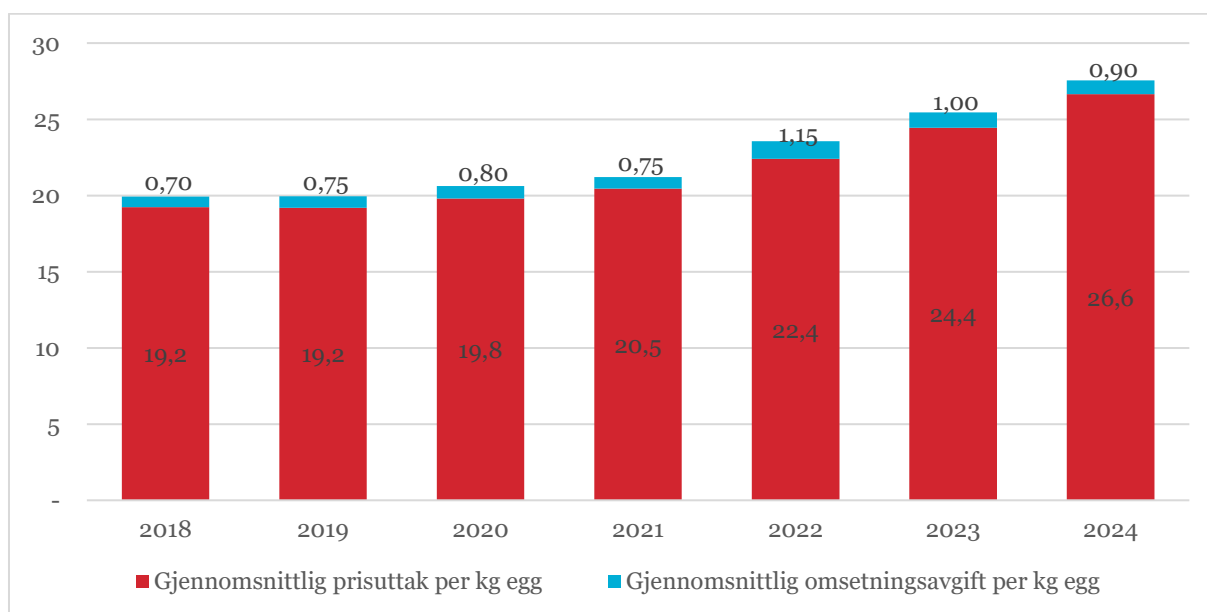
Figur 2 Gjennomsnittlig prisuttak/daglig engrospris og gjennomsnittlig omsetningsavgift for lam og sau, kr per kg

Kilde: Landbruksdirektoratet



Figur 3 Gjennomsnittlig prisuttak og gjennomsnittlig omsetningsavgift for storfe og svin, kr per kg

Kilde: Landbruksdirektoratet



Figur 4 Gjennomsnittlig prisuttak og gjennomsnittlig omsetningsavgift for egg, kr per kg

Kilde: Landbruksdirektoratet

2.3 Internasjonale rammer

Verdens Handelsorganisasjon (World Trade Organization – WTO) og avtalen om landbruk (Landbruksavtalen) legger viktige rammer for utformingen og handlingsrommet for den nasjonale landbrukspolitikken. Uruguayrunden i GATT innebar at Norge måtte legge om fra et kvantitativt vern til et tollbasert importvern for landbruksvarer som gradvis skulle reduseres innen år 2000. Avtalen ga forpliktelser og rettigheter på de tre områdene markedsadgang, internstøtte og eksportsubsidier.

Avtalen innebar forpliktelser om å videreføre eksisterende importmuligheter. Det ble derfor opprettet minimumskvoter tilsvarende den gjennomsnittlige importen i perioden 1986–88. Det ble videre opprettet minimumskvoter for produkter som det hadde vært liten eller ingen import av på fem prosent av forbruket. Det ble opprettet kvoter for storfekjøtt, svinekjøtt, sauekjøtt, fjørfekjøtt, smør, egg og kål.

De WTO-bundne tollsatsene fra 1. januar 1995 legger rammene for importvernet for landbruksvarer. Norge valgte en løsning der en kan velge mellom krone- eller prosenttoll. For de fleste produkter har Norge valgt kronetoll. For enkelte produkter har en valgt å legge om fra kronetoll til prosenttoll. Det skjedde fra 1. januar 2013 for ost, storfekjøtt og sauekjøtt. Landbruksavtalen begrenset bruken av eksportstøtte. Norge faset ut bruken av eksportstøtte i år 2020.

Støtten til jordbruket ble også regulert og inndelt i grønn, gul og blå støtte. Gul støtte ble definert som handelsforstyrrende støtte. Gul støtte er i hovedsak verdien av differansen mellom norske målpriser og faste referansepriser fra perioden 1986–88 multiplisert med tilhørende volumer, i tillegg til prisstøtte for produkter som ikke har målpris. Norges maksimale gule støtte har vært 11,449 mrd. kroner for år 2000 og deretter. Ved siste notifikasjon i 2023 var det notifiserte nivået i gul boks på 9,624 mrd. kroner.

Blå støtte er støtteordninger under produksjonsbegrensende programmer basert på faste arealer eller avlinger, eller på et fast antall dyr. Blå støtte er unntatt fra reduksjonsforpliktelsene i Uruguayrunden. I 2023 var det notifiserte nivået i blå boks på 8,6383 mrd. kroner.

Grønn støtte er definert til å ha liten eller ingen handelsvridende effekt, den blir gitt gjennom offentlig tilskudd og er ikke definert som prisstøtte til produsent. Eksempler på grønn støtte er tilskudd til kulturlandskap, miljøprogrammer og velferdsordninger. Grønn støtte er unntatt fra reduksjonsforpliktelsene. I 2023 var notifisert støtte i grønn boks på 12,6877 mrd. kroner.

Etter EØS-avtalens artikkel 19 skal Norge og EU med to års mellomrom gjennomgå handelen med landbruksvarer med tanke på økt samhandel. Forhandlinger etter artikkel 19 om økt handel skal skje innenfor rammen av partenes respektive landbrukspolitikk og på gjensidig fordelaktig basis. Norge og EU har inngått tre artikkel 19 avtaler med iverksettelsestidspunkt henholdsvis 1. juli 2003, 1. januar 2012 og 1. januar 2018. Protokoll 3 til EØS-avtalen regulerer handelen med bearbejdede landbruksprodukter mellom Norge og EU.

2.4 Importvern og handelsavtaler

Tollvernet bidrar til beskyttelse mot internasjonal konkurranse og gjør det mulig å opprettholde en komplett og betydelig verdikjede for landbruksbasert matproduksjon. Likevel er det stor og økende internasjonal konkurranse på industriledet gjennom RÅK-ordningen i EØS-avtalen. I tillegg er det lagt til rette for import av basis jordbruksvarer som kjøtt og meierivarer gjennom fremforhandlede kvoter i regi av WTO, EU og EFTA. De fleste kvotene fordeles ved auksjon.

Tollvernet virker begrensende på den såkalte ordinære importen, altså import til ordinære tollavgiftssatser. For varer vi har naturgitte forutsetninger for å produsere i Norge, og der norsk produksjon dekker salget, er det lav import. I tilfeller med temporær underdekning, som eksempel mangel på melkepulver, storfekjøtt og egg, vil Landbruksdirektoratet legge til rette for suppleringsimport. Dette gjøres gjennom å administrere ned de ordinære tollavgiftssatsene til et nivå som gir importmuligheter til om lag norsk prisnivå.

Samtidig som tollvernet beskytter avsetningen til norske varer, ligger det til grunn begrensinger gjennom internasjonale handelsavtaler og kvoterettigheter som virker inn i den totale markedsbalansen. Kvoterettighetene begrenser nivået den norske produksjonen kan ha, ettersom en må regne med at kvoterettighetene i stor grad utnyttes. Kvotene som er gitt i handelsavtaler ligger i utgangspunktet fast, og kan ikke justeres uten reforhandling av avtaler. Dette skiller seg fra blant annet kvoter for import av korn, hvor Landbruksdirektoratet årlig fastsetter størrelsen på kvotene med basis i prognosert norsk produksjon og forventet forbruk.

Nivået på de tilgjengelige kvoterettighetene for de største kjøttslagene og egg er gjengitt i tabell 3. Som vist i tabellen er det gitt mest for import av storfe, som også er det kjøttslaget det er desidert høyest import av. Det har ikke alltid vært tilstrekkelig produksjon av storfekjøtt i forhold til forbruket. Derfor har det blitt gitt flere kvoter for import av storfe enn det har for blant annet svin og småfe, som vi i større grad har vært selvforsynt med.

Tabell 3 Sum av importkvoter per kjøttslag på kapittel 2 i tolltariffen, tonn. Ikke korrigert for vekt av bein

Type	Posisjoner i tolltariffen	Importkvoter i tonn
Storfe	02.01 / 02.02 / 02.10	7 794
Svin	02.03 / 02.06 / 02.10	3 541
Småfe	02.04	1 206
Egg	04.07	1 633

Som følge av Uruguay-runden i GATT, opprettet Norge kvoter for minimum markedsadgang for blant annet kjøtt og egg. I tillegg til kvoter bundet i WTO fra 1995, har Norge en del kvoter som er bundet med utgangspunkt i frihandelsavtaler, både bilaterale og plurilaterale, fra både før og etter 1995. Utvidelsen av kvoterettighetene etter dette stammer fra ulike forhandlingsrunder, blant annet med EU og SACU-landene.

Sist gang kjøtt- og eggkvotene ble utvidet var i forbindelse med at Storbritannia gikk ut av EU, og det ble forhandlet frem en handelsavtale mellom Norge og Storbritannia. Denne ble signert i desember 2020, og trådte i kraft september 2022. I avtalen ble det blant annet gitt en kvote på svineribbe og skinke på henholdsvis 50 og 100 tonn, samt 158 tonn fjørfekjøtt og 48 tonn hønseegg.

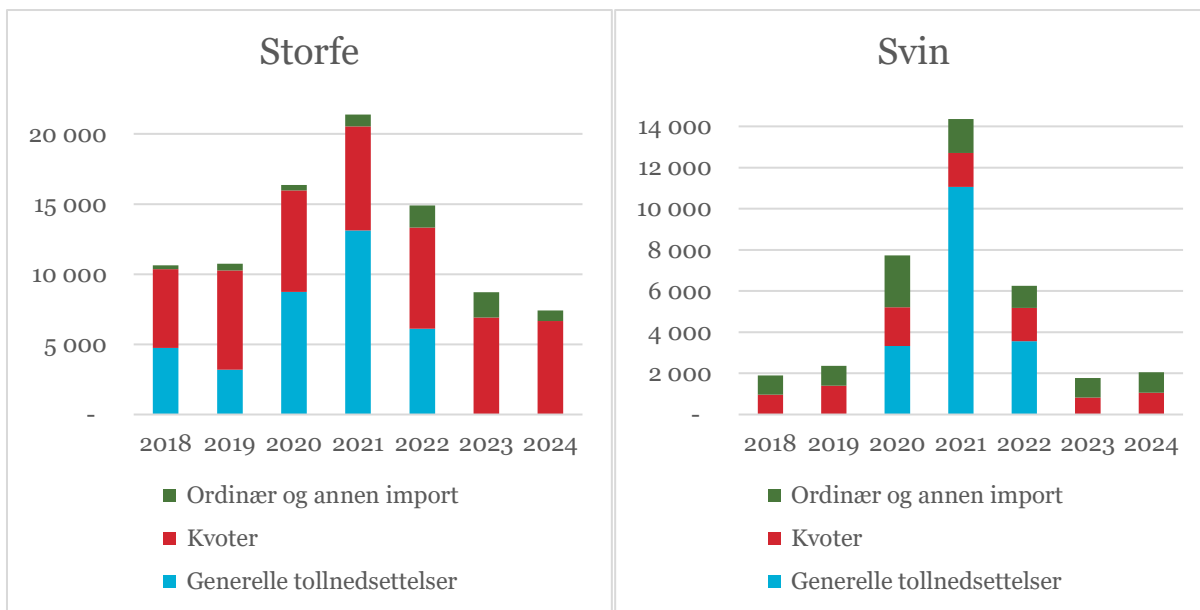
Kvotene har ikke blitt utvidet siden runden med Storbritannia. En frihandelsavtale med Mercosurlandene er per i dag fortsatt under arbeid. Det er blant annet lagt opp til at dagens GSP-kvoter på 500 tonn storfekjøtt gis til Mercosur-landene, slik at det totale kvotenivået for storfe ikke utvides ved ratifisering. Utover dette er det i avtalens utkast skissert adgang for kvoteimport av 200 tonn kylling, samt 100 tonn bearbeidet kyllingkjøtt.

Import

Figur 5 viser den årlige importen siden 2017 for kjøtt og egg under tolltariffens kapittel 2. Grafen for svin og storfe gjenspeiler tydelig markedssituasjonen vi hadde i forbindelse med pandemien, med etterspørselsvekst og en kraftig økning i import. Det ble underdekning i markedet og Landbruksdirektoratet administrerte ned den generelle tollavgiftssatsen.

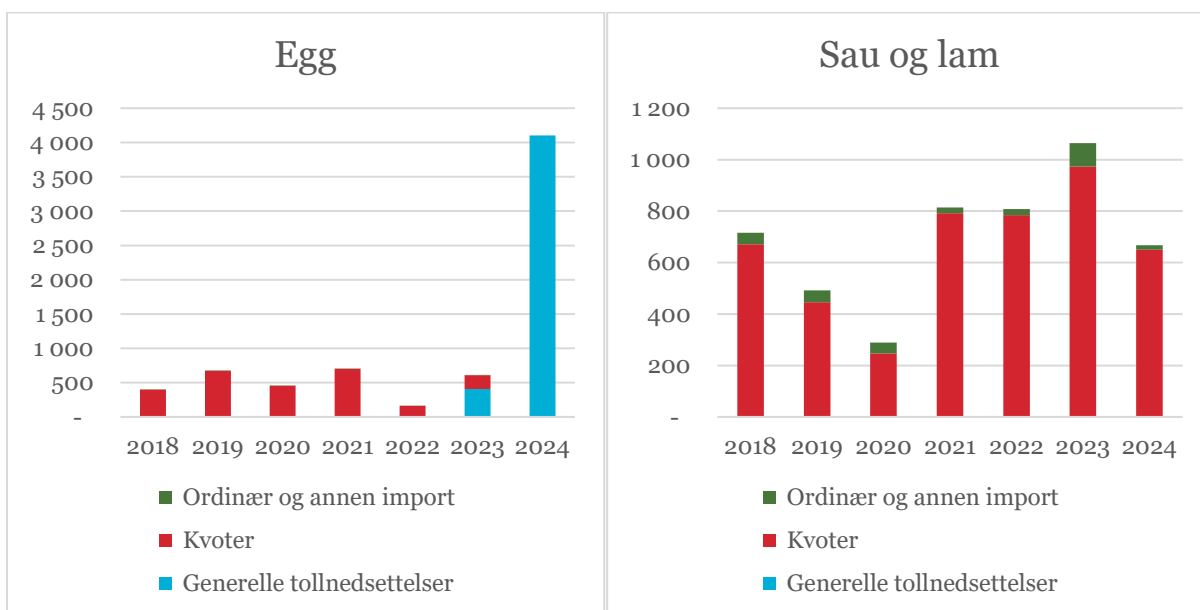
Importen av svinekjøtt økte spesielt mye under pandemien. I 2023 var det igjen overdekning i markedet, og det var ikke nødvendig med tollavgiftsnedsettelse lenger. Importen falt da tilbake til nivået vi så før pandemien, noe under 2 000 tonn. Etersom det finnes kvoter for import av over 3 500 tonn svinekjøtt, utnyttes altså ikke alle kvotene fullt ut hvert år. Det samme ser vi på egg, hvor det finnes kvoter for import av over 1 600 tonn skallegg, mens faktisk import vanligvis varierer mellom 400 og 800 tonn.

Årsaken til at enkelte kvoter benyttes fullt ut, mens andre kan bli stående helt eller delvis ubrukt kan skyldes en rekke markedsforskjeller. Tilgang på norsk vare, priser, internasjonale markedsforskjeller, utformingen av kvotene, mentalt tollvern og etterspørsel etter spesielle kvaliteter er noen av de vanligste årsakene. For svin er det for eksempel åpning for kvoteimport av 1 381 tonn fryst svin til en redusert tollavgiftssats. Selv om det gis en betydelig reduksjon i tollavgiftssats, blir sjelden kvoten utnyttet i særlig grad. Dette skyldes blant annet at frysede skrotter er mindre attraktive for skjærebedriftene, samtidig som det er en vare som er lite vanlig på det internasjonale markedet.



Figur 5 Import av storfe og svin under tolltariffens kapittel 2, unntatt lever. Kategorisert etter type import. Tonn. 2018–2024

Kilde: SSB og Landbruksdirektoratet



Figur 6 Import av ferske skallegg og sau/ lam under tolltariffens kapittel 2, unntatt lever. Kategorisert etter type import Tonn. 2018–2024

Kilde: SSB og Landbruksdirektoratet

2.5 Konkurranselovgivning (primærnæringsunntaket)

Unntaksforskriften gir primærprodusenter og deres organisasjoner unntak fra forbudene i konkurranselovens⁸ §§ 10 og 11, om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak og utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. De øvrige bestemmelsene i konkurranseloven gjelder også for

⁸ Lov 5. mars nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven).

primærnæringene, herunder kontroll med foretakssammenslutninger og Konkurransetilsynets konkurransefremmende oppgaver.

Det er landbruksmyndighetene som bestemmer unntaket rekkevidde gjennom innholdet i lover, forskrifter og avtaler med primærprodusentens organisasjoner. Landbruksmyndighetene har kompetanse innenfor unntaket, og plikter etter landbrukspolitiske føringer å ta konkurransemessige hensyn og unngå unødig konkurransevridning ved gjennomføring av markedsreguleringen. Unntaket gjelder kun adferd utført av primærprodusenter og deres organisasjoner. Avtaler og samarbeid med andre aktører omfattes ikke av unntaket.

Ved konkurranseloven i 2004 ble unntaket flyttet fra loven til forskrift. Samtidig var det et viktig premiss at landbrukspolitikken ikke skal endres ved konkurransepolitiske reguleringer. Denne fastsettes av Stortinget og sektormyndighetene. Markedsregulering som må gjennomføres for å fremme landbrukspolitikken vil overstyre konkurransepolitiske hensyn.

For produksjoner som ikke omfattes av markedsreguleringen er det fastsatt en egen forskrift som regulerer samarbeid på produsentnivå, som gir grunnlag for samarbeid mellom produsentene, selv om dette ikke lenger er hjemlet i annen forskrift eller næringsavtale.

2.6 Jordbruksavtalen

I jordbruksavtalen fremgår målpriser, tilskuddssatser, økonomiske bevilgninger m.m. som er gjeldende for den aktuelle perioden. Jordbruksavtalen gjelder for et «jordbruksavtaleår», der bevilgningsnivået over statsbudsjettet gjelder det påfølgende kalenderåret, og målprisene gjelder fra 1. juli inneværende år. For de fleste sektorer er målprisen avvirket, slik at det ikke lenger er en administrert pris, men prismodeller som volummodell og referanseprismodell.

Det er fastsatt en rekke tilskudd i jordbruksavtalen, og viktige samlebegrep for typer tilskudd er pristilskudd, produksjonstilskudd, tilskudd til regionale miljøprogram og tilskudd som utgjør velferdsordningene i landbruket. Vi gir her en kort oversikt over noen av tilskuddene, men omtaler mer konkret de mest aktuelle tilskuddene i denne sammenhengen sektorvis i de ulike underkapitlene i kapittel 4.

Formålet med pristilskuddene er å øke inntekter, redusere kostnader og utjevne distriktsforskjeller i produksjon og omsetning av jordbruksprodukter, i tråd med de målsetninger Stortinget har fastsatt.⁹ Ulike typer pristilskudd er f.eks. grunntilskudd, distriktstilskudd og kvalitetstilskudd. Tilskuddene gis for leverte produkter, f.eks. per kg kjøtt eller liter melk. Satsene på flere av tilskuddene er differensiert ut fra geografiske soner.

Produksjonstilskudd er en viktig inntektskilde for de fleste jordbruksforetak. Det er en fellesbetegnelse for flere av tilskuddsordningene rettet mot husdyr- og planteproduksjon. Formålet med disse tilskuddsordningene er å bidra til et aktivt og bærekraftig jordbruk innenfor de målsettinger Stortinget har trukket opp. Satsene på flere av tilskuddene er differensiert ut fra geografiske soner. Mange av tilskuddene er også differensiert ut fra struktur, noe som gjør at foretak med få dyr/lite areal får mer i tilskudd per dyr/dekar enn foretak med mange dyr/stort areal.

Tilskuddene inkluderer:

- Husdyrtilskudd (utmåles per dyr foretaket disponerer på telledato, med ulike satser ut fra dyreslag)
- Beitetilskudd (utmåles per dyr som oppfyller beitekravene, med ulike satser ut fra dyreslag)
- Driftstilskudd (til melkeproduksjon og spesialisert storfekjøttproduksjon, utmåles per dyr per foretak, som disponeres på telledato med en øvre sats per foretak)
- Areal- og kulturlandskapstilskudd (per dekar, med ulike satser ut fra vekstgruppe)
- Tilskudd for bevaringsverdige husdyrraser (utmåles per dyr, av visse raser, som foretaket disponerer på telledato, med ulike satser ut fra dyreslag per dyr per år av visse raser)

⁹ Forskrift 19. desember 2008 nr. 1490 om pristilskudd i landbrukssektoren (pristilskuddsforskriften) § 1.

- Tilskudd til økologisk jordbruk (gis for økologiske husdyr på telledato og for økologisk areal (dekar), med ulike satser ut fra dyreslag og vekstgruppe)

2.7 Husdyrkonsesjon

Produksjon av svin og fjørfe har siden 1975 vært konsesjonsregulert. Formålet med husdyrkonsesjonsloven er ikke i seg selv å regulere tilførselen av svin og fjørfe, men å legge til rette for spredning av disse produksjonene på flere enheter, ved å begrense hvor stor produksjon hver enkelt kan ha.¹⁰ Konsesjonsordningen skal bidra til å opprettholde en differensiert bruksstruktur med basis i familiejordbruket og forhindre en utvikling mot en industrialisert produksjon.¹¹

Siden det er produksjonen til den enkelte produsent man regulerer, begrenser ikke ordningen i seg selv samlet produksjonsomfang av svin eller fjørfe, og det er heller ikke formålet. Likevel kan endringer i konsesjonsgrense føre til endringer i det totale produksjonsvolumet og påvirke markedsbalansen, i alle fall på kort sikt, før man igjen får en markedsbalanse. Til dette bildet er det også sentralt å nevne at mange primærprodusenter rent fysisk må utvide produksjonskapasiteten før man ser en at en økning av konsesjonsgrense har større effekt. Selv om produksjonsregulering ikke er formålet med konsesjonsregelverket, har produksjonsregulering gjennom å justere konsesjonsgrensene ved tidligere anledninger vært diskutert. Det ville kun kreve tilpasninger for produsenter som ligger på konsesjonsgrensa – det vil si at kostnadene ved regulering faller i sin helhet på disse. Det vil derfor også ha begrenset effekt i produksjoner der mange av produsentene ikke utnytter konsesjonsgrensen fullt ut. For de som potensielt vil begrenses av en slik regulering, er konsekvensen den samme som ved forholdstallsregulering av kvoter.

For produsenter som før loven ble vedtatt i 1975 hadde produksjon ut over grensene for konsesjonsfri drift, var det lagt til grunn at disse produsentene kunne produsere i samme omfang, uten å bli rammet av konsesjonsplikten.¹² Jordbruksforetak med slik «ervertet produksjonsrettighet» måtte senere søke om konsesjon for å kunne videreføre sitt høyere produksjonsomfang. Av samtlige svine- og fjørfeprodusenter er det i underkant av 5 prosent av disse som har en innvilget konsesjon knyttet til sitt gårds- og bruksnummer.

Ved produksjon ut over konsesjonsgrensen eller innvilget konsesjon, skal foretaket betale en standardisert erstatning for den ulovlige produksjonen basert på gjeldende kronessatser per dyr som er overprodusert. Overskridelse av konsesjonsgrensen eller innvilget konsesjon er også belagt med straffeansvar. Det er likevel mulig å overstige konsesjonsgrensen eller den innvilgede konsesjonen med opptil 15 prosent ett år, mot en tilsvarende reduksjon i produksjon det følgende året. Denne regelen gjelder fra det året overproduksjonen inntreffer. Hvis det er produsert mer enn 15 prosent over grensen ett år, skal det med én gang reageres mot den prosentdelen som overstiger 15 prosent.¹³

Nærmere om konsesjonsregulering på svin

Produksjonsomfanget hos den enkelte svineprodusent er regulert gjennom husdyrkonsesjonsregelverket, som setter grenser for tillatt produksjon uten tildelt konsesjon. Det innebærer at det er satt en grense for hvor mange slaktegris en produsent kan omsette og slakte per år, på maksimalt 2 100 stykk. Regulering av smågrisproduksjon skjer ved at det er satt konsesjonsgrenser for hvor mange avlspurker som kan være innsatt til enhver tid, eller hvor mange avlspurker som kan utrangeres per år. Grensen for antall avlspurker innsatt og utrangert varierer ved ulike driftsopplegg, ved at det er spesifisert ulike forholdstall for hvor mange konsesjonsenheter den utgjør.

Fra 1. januar 2020 ble antall utrangerte avlspurker konsesjonsregulert. Bakgrunnen var at man så en uønsket økning i engangspurkeproduksjon, der purkene ble utrangert etter kun ett kull. Dette gjorde at slike produsenter kunne ha flere innsatt og produsere rundt 16 000 avvente smågriser, mot ca. 3 900

¹⁰ Lov 16.01.2004 nr. 5 om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen (husdyrkonsesjonsloven) § 1.

¹¹ Ot.prp. nr. 94 (2002–2003) s. 15.

¹² Ot.prp.nr. 13 (1991–1992) s. 1.

¹³ Forskrift 1. april nr. 611 om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen (husdyrkonsesjonsforskriften) § 2.

som ville vært tilfelle i en vanlig smågrisproduksjon opp mot konsesjonsgrensen. Produsenter som i 2017 eller 2018 utrangerte flere avlspurker enn de nye konsesjonsgrensene som ble gjeldende fra 2020, kunne søke om midlertidig konsesjon som en overgangsordning. De midlertidige konsesjonene opphørte fra 1. januar 2025, og disse produsentene må redusere antall utrangerte avlspurker ned til de nye grensene.¹⁴

Nærmere om konsesjonsregulering for verpehøns

Husdyrkonsesjonsregelverket regulerer produksjonsomfanget av egg, ved at hver produsent maksimalt kan ha 7 500 verpehøner innsatt på ethvert tidspunkt.¹⁵

2.8 Prissetting

For kjøtt og egg som er omfattet av markedsreguleringen balanseres og prises markedet gjennom den såkalte volummodellen. Prismodellen på melk ble også lagt om til volummodell høsten 2024, basert på volummodellen på kjøtt. Overgangen fra målprissystemet til volummodellen har for alle slagene blitt gjennomført som følge av et behov for en reduksjon i AMS, eller gul støtte. Ved overgangen til volummodell for melk, storfe, svin, sau og lam samt egg skulle ikke prisene lenger avtales i jordbruksoppgjøret, men fastsettes av markedsregulator. I den første utredningen om modellen ble det beskrevet at «*Hovedvirkemåten for markedsordningen vil være å balansere markedet ut fra dekningsgrad og forsyningsbalanse (volumindikator) gjennom å bruke pris*».¹⁶

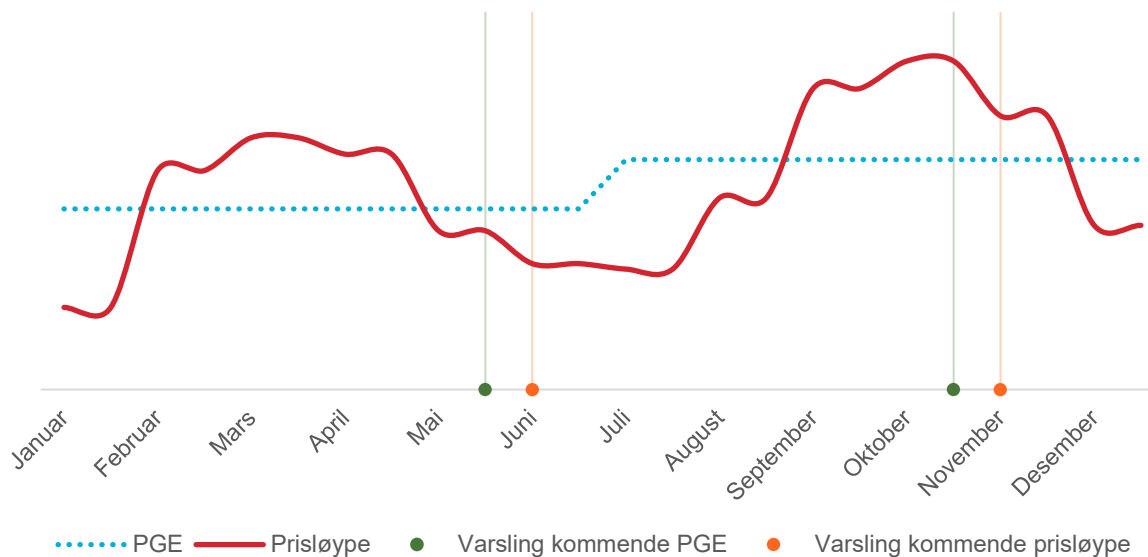
Markedsregulator Nortura og Tine skal fastsette planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE) for hvert halvår, til et nivå som er riktig med hensyn på markedssituasjonen. For kjøtt og egg varer de to periodene i året fra 1. januar til 30. juni og fra 1. juli til 31. desember, og skal henholdsvis kunngjøres innen 25. oktober og 25. mai. Videre skal tilhørende prisløyper kunngjøres innen 1. november og 1. juni. For melk skal PGE fastsettes innen 20. oktober og 20. april, og prisløypen skal fastsettes innen 25. oktober og 25. april.

Prissystemet for kjøtt er illustrert i figuren nedenfor, og viser hvordan prisløypen kan variere gjennom halvåret for at prisen som gjennomsnitt skal treffe PGE. Formålet med priser som svinger er å stimulere til best mulig balansert tilførsel gjennom hele året. I perioder med høy slaktning, lavere etterspørsel etter ferske slakt, eller begge deler, vil prisene kunne trekkes ned for å fremskynde eller utsette slaktning til en periode hvor det er større behov for slaktet.

¹⁴ For en grundigere gjennomgang av problemstillingene knyttet til engangspurker og behov for endring av regelverket viser vi til Landbruksdirektoratet (2018). Regulering av smågrisproduksjon og utkjøp av svineprodusenter.

¹⁵ Husdyrkonsesjonsforskriften § 1 første ledd nr. 3.

¹⁶ Rapport fra Arbeidsgruppe om markedsordningene for kjøtt og egg (2009) s. 53.



Figur 7 Illustrasjon av planlagt gjennomsnittlig engrospris med tilhørende prisløype

Målepunktet for pris er de representantvarene som er definert i jordbruksavtalen. For kjøttslagene er representantvaren helslakt innenfor ulike definerte vektclasser, fettgrupper og kvalitetsklasser. For egg er representantvaren klasse A-egg sortert på Brett. I tillegg til kriterier som kvalitet og vekt, defineres det i jordbruksavtalen hvilke av Norturas slakterier og anlegg som skal være noteringssteder.

2.9 Pris som virkemiddel for markedsbalanse

Virkemidlene i markedsbalanseringen skal bidra til å oppfylle landbrukspolitiske mål og skjerme produsenter og forbrukere for prisrisiko. Markedsbalanseringsutvalget slo fast at markedsbalanseringssystemet med stor sannsynlighet reduserer kortsiktige prissvingninger, både over året og noe mellom år.¹⁷

I de fleste markeder er det pris og prisvariasjon som på lang sikt fører markedet mot likevekt mellom produksjon og etterspurt mengde etter perioder med markedsbalanser. I sektorene med markedsregulering, som kjennetegnes av lite prispfølsom tilbuds- og etterspørselsside, uforutsigbare variasjoner i tilbudet og politiske mål, har man et sett med virkemidler for å dempe prisfluktasjoner. Dette kan betraktes som en forsikringsordning for produsentene, med en forsikringspremie som betales via omsetningsavgiften.

Det har vært en grunnleggende forståelse i jordbrukspolitikken at langsiktig markedsbalanse må oppstå mellom bondens produksjonsvilje og markedets etterspørsel. Både produksjonsviljen og etterspørselen påvirkes av pris og prisforventninger. Bondens produksjonsvilje, eller i større grad investeringsvilje, påvirkes av forventninger om lønnsomhet i næringen, som igjen vil henge sammen med forventninger om utvikling av pris og tilskudd. I de kraftfôrkrevende produksjonene med stor andel markedsinntekter har dette i noe grad medført sykliske perioder med investeringstopper i «gode tider», etterfulgt av overproduksjon, økte reguleringskostnader og prisfall.

Jordbruket er gitt ansvar for markedsbalansen og gjennomføring av markedsreguleringen og har derfor også flertall i Omsetningsrådet. Markedsregulatorene har unntak fra konkurranselovreguleringen for å kunne gjennomføre markedsbalanserende tiltak. Disse virkemidlene, som reguleringslagring og produksjonsregulerende virkemidler, benyttes for å balansere markedet på kortere og mellomlang sikt. Markedsregulatorene har tre grunnleggende plikter for å balansere rettighetene de har som regulatorer. Det er informasjons-, forsynings- og mottaksplikten. Alle tre pliktene er viktige for å legge til rette for konkurranse i sektorene, mens mottaksplikten også er særlig viktig for landbruk i hele landet og for

¹⁷ Landbruks- og matdepartementet (2015). Evaluering av markedsbalansering i jordbruket.

muligheten for nye produsenter å etablere seg og etablerte å utvide produksjonen. Mottakplikten bidrar dermed til både målsettingen om landbruk i hele landet og en effektiv landbruksproduksjon.

Markedsbalanseringen har som de fleste andre reguleringer sine begrensninger. Reguleringer er samfunnsøkonomisk lønnsomme hvis man oppnår det man ønsker å oppnå, samtidig som den samlede nytten av å oppnå dette er høyere enn de samlede kostnadene knyttet til reguleringen. I den samfunnsøkonomiske vurderingen i vedlegget til rapporten fra markedsbalanseringsutvalget peker Gabrielsen og Gaasland på at også private forretningsmessig motiverte tilpasninger kan dempe uforutsigbar prisvariasjon.

Pris har stor betydning selv om man har markedsregulering og produksjonsregulering i verktøykassen. Dersom prisen gir for lite produksjonsimpuls til primærprodusent, kan resultatet bli underdekning, uavhengig av andre produksjonsregulerende og markedsbalanserende verktøy. Ved ensidige prisøkninger som bidrar til økt produksjonsvilje og redusert etterspørsel så hjelper det lite med produksjons- og markedsregulering. Med for høy pris blir reguleringen og reguleringskostnadene vedvarende, og før heller enn senere må prisene settes ned igjen. Forsøk på å bedre økonomien gjennom økt produksjon og/eller pris kan altså resultere i prisfall som tenderer mot mer enn å oppheve gevinstene ved produksjons- eller prisøkningen.

Å produsere mindre enn man ville gjort i fravær av produksjonsregulerende tiltak innebærer en uutnyttet overkapasitet og kan medføre høyere kostnader per produsert enhet. Det innebærer også samfunnsøkonomiske kostnader. I tillegg til kostnadene kan det være utfordrende å forsvare overfor storsamfunnet at det holdes flere dyr som lever kortere liv enn det som er nødvendig for å produsere en gitt mengde.

Med et mer markedsbasert system ville pris kunne hatt mer påvirkning på produksjonen både på kort og lang sikt, noe som kunne redusert de økonomiske tapene næringen pådrar seg ved tiltak mot markedsbalansering. Kjøttproduksjon er uansett biologiske produksjoner med lite mulighet for rask markedsstilpasning. Pris alene som verktøy kan også gi suboptimale løsninger, der det for hver enkelt kan lønne seg å holde dyr lenger og dermed kompensere bortfall av pris med økt volum, samtidig som dette forverrer markedsbalansen totalt sett. Samtidig bidrar dagens system til å oppfylle landbrukspolitiske mål og redusere kortsiktig prisrisiko, og markedsregulators plikter bidrar til å opprettholde konkurranse.

Mottakplikten bidrar til at jordbruket på lang sikt med sine reguleringer likevel ikke kan ta ut urimelig høye priser. Dette hensynet har blitt mer aktuelt etter at målpris er avvirket innenfor alle husdyrsektorene.

2.10 Dagligvarehandelen

Markedet for mat og drikkevarer omfatter tre salgskanaler; dagligvaremarkedet, servicemarkedet og storhusholdning. I tillegg omsettes det mat og drikkevarer gjennom direktesalg. Den største andelen av mat og drikkevarer omsettes i dagligvarebutikker, og i 2023 var total netto omsetning på om lag 215 mrd. kroner.

Det norske dagligvaremarkedet kjennetegnes av sterk markedskonsentrasjon på distribusjons- og butikkledet, og Norge er blant landene i Europa med høyest konsentrasjon. Lavprisbutikkene øker sine andeler i dagligvaremarkedet og har om lag 65 prosent av markedet. De tre dagligvarekjedene, Norgesgruppen, Rema 1000 og Coop kontrollerer mer enn 93 prosent av markedet. Dagligvarekjedene kontrollerer i stadig større grad også grossist- og distribusjonskanaler.

Det er store forskjeller på leverandørene i den norske verdikjeden for dagligvarer, blant annet når det gjelder størrelse, markedsandeler, eierskapsform, og om de produserer egne merkevarer eller kjedespesifikke merkevarer, og hvor de er lokalisert.

Vertikal integrasjon i form av at dagligvareaktørene eier og kontrollerer industri eller inngår bindende avtaler om EMV-produksjon medfører at dagligvarekjedenes egne merkevarer konkurrerer med leverandørers etablerte merkevarer. Dagligvaregrupperingenenes tiltagende bruk av egne merker (EMV)

har vært en økende utfordring for mat- og drikkeprodusentene. Bruk av EMV betyr at de tre grupperingene samtidig både er kunder av, og konkurrenter, til mat- og drikkeprodusentene. Samfunnsøkonomisk Analyse har på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet kartlagt omfanget av dagligvarekjedenes egne merkevarer og vertikal integrasjon, og gjort en analyse av hvordan dette virker inn på konkurranse, pris og utvalg i dagligvarebransjen.¹⁸ Rapporten viser at om lag 20 prosent dagligvarene hos de tre store handelsaktørene var EMV i 2022, og at andelen EMV er økende. Tall fra Nielsen IQ per uke 44 2024, viser at innen kategorien egg og kjøtt er EMV-andelen 45 prosent. Arbeidsgruppen antar at omfanget av EMV ikke påvirker mulighetene for å bruke produksjonsregulerende tiltak.

Leverandørene opererer i hovedsak med prislister med en grunnpris (listepris) som utgangspunkt.¹⁹ Listepriser er leverandørens bruttopris på produktene, uten rabatter eller bonuser. Dagligvarekjedene får i all hovedsak like listepriser, men forhandler med hver leverandør om en rekke ulike rabatter til grossistene, kjedenes hovedkontor, kjedens profilkjeder og butikkene.

Dagligvarekjedene var i møtet opptatt av:

- Markedsregulator må tettere på verdikjeden/detaljistene for å orientere om prognoser og langsiktige planer. Det pekes likevel på at markedsregulators prognoser og grunnlagsdokument er offentlig tilgjengelig – også for denne delen av verdikjeden.
- For dagligvareaktørene er det viktig med forutsigbarhet i råvaremarkedene med hensyn til leveranser, rabatter og kostnader.
- Det må legges bedre til rette for digital utveksling av tall, data og prognoser i verdikjeden.
- Bedre rutiner for varsling av prisendringer på stykningsdeler (PGE er uinteressant for en pølsemaker), uten at det kom frem forslag til hvordan dette kan finansieres i verdikjeden.

¹⁸ Samfunnsøkonomisk Analyse AS (2023). Kartlegging av egne merkevarer og vertikal integrasjon i dagligvaremarkedet, og Delrapport 1 og 2 – Analyse av virkningene av EMV og vertikal integrasjon på konkurransen i dagligvaremarkedet.

¹⁹ Konkurransetilsynet (2023). Utredning om prisjusteringsvinduer, punkt 2.2.

3 Markedsforhold

3.1 Markedsutvikling

I dette kapitlet gjennomgås markedsutviklingen for storfe, svin, sau, lam og egg de siste årene. Figurene viser utviklingen i engrossalg og de samlede tilførslene. Tilførslene består av produksjon, kvoteimport og annen import. I tillegg blir det illustrert der hvor produksjonen har blitt redusert gjennom produksjonsregulering.

Produksjon og engrossalg er hentet fra Nortura Totalmarkeds prognosedokumenter. Kvantumet som er regulert bort gjennom produksjonsregulering er hentet fra Omsetningsrådets protokoller. Importen er hentet fra SSBs handelsstatistikk, og viser importen av ubearbeidet kjøtt på tolltariffens kapittel 2. Slakteavfall og konservert kjøtt er ekskludert. Import av utbeinet kjøtt av storfe og lam er korrigert med en faktor på 1,33 for å tilsvare import av kjøtt med bein. For egg er det kun hentet ut import av ferske skallegg.

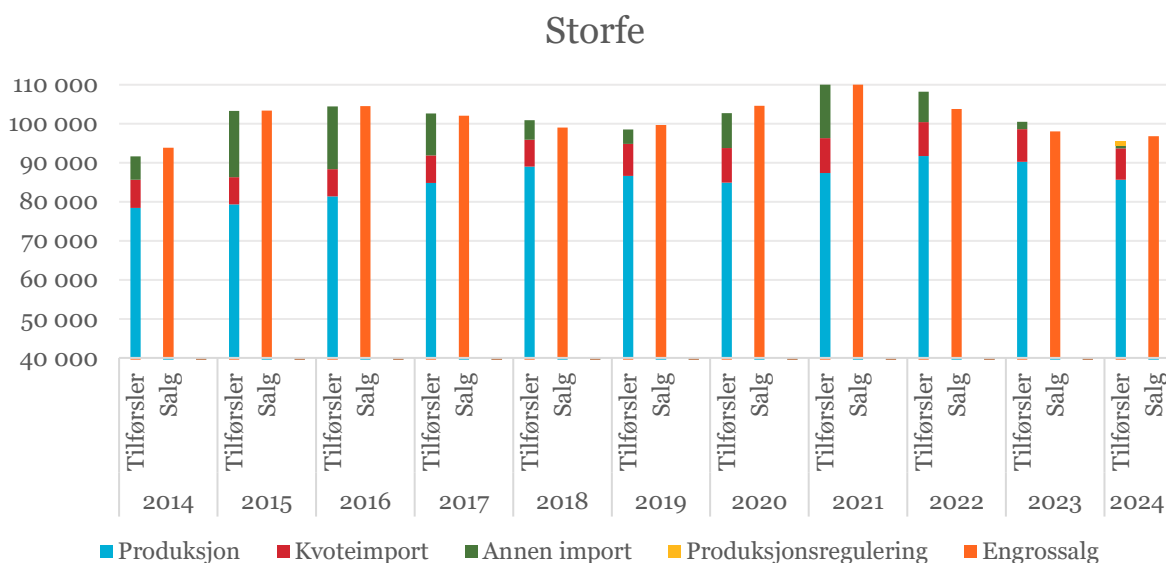
Importen utgjør som hovedregel svært lite av de totale tilførslene. For at endringer i importen skal komme frem i visualiseringene, starter x-aksen til grafene på ulike nivåer. De forskjellige grafene er derfor ikke direkte sammenlignbare med hverandre.

Storfe

Figur 8 viser utviklingen i produksjon og engrossalg for storfe de siste ti årene. Produksjonen har i perioden ligget mellom 80 000 og 90 000 tonn årlig, mens engrossalg har ligget 10 000 til 20 000 tonn høyere enn dette. Differansen mellom produksjon og salg dekkes av import, eller ved uttak fra reguleringslager. I tilfeller hvor det er lavere differanse mellom engrossalg og produksjon, øker sannsynligheten for at det oppstår overdekning, og dermed overproduksjon. Dette skyldes at den tidligere omtalte kvoteimporten som hovedregel kommer inn, illustrert med røde stolper i figuren.

Som vist i grafen var differansen lavest i 2023, og det ble lagt mye storfe på reguleringslager. 2018 er et annet år hvor tilførslene overgikk engrossalg. Dette skyldtes i stor grad at det var en sommer preget av svært tørt vær. Tørke kan ofte resultere i høyere slakting fordi det blir produsert mindre fôr. Samtidig var det i store deler av landet grillforbud denne sommeren, noe som igjen resulterte i et lavere forbruk av kjøtt.

Tilførslene er anslagsvis redusert med 1 084 tonn i 2024, gjennom tiltaket økt slakting av kalv, som ble gjennomført i 2023–2024.



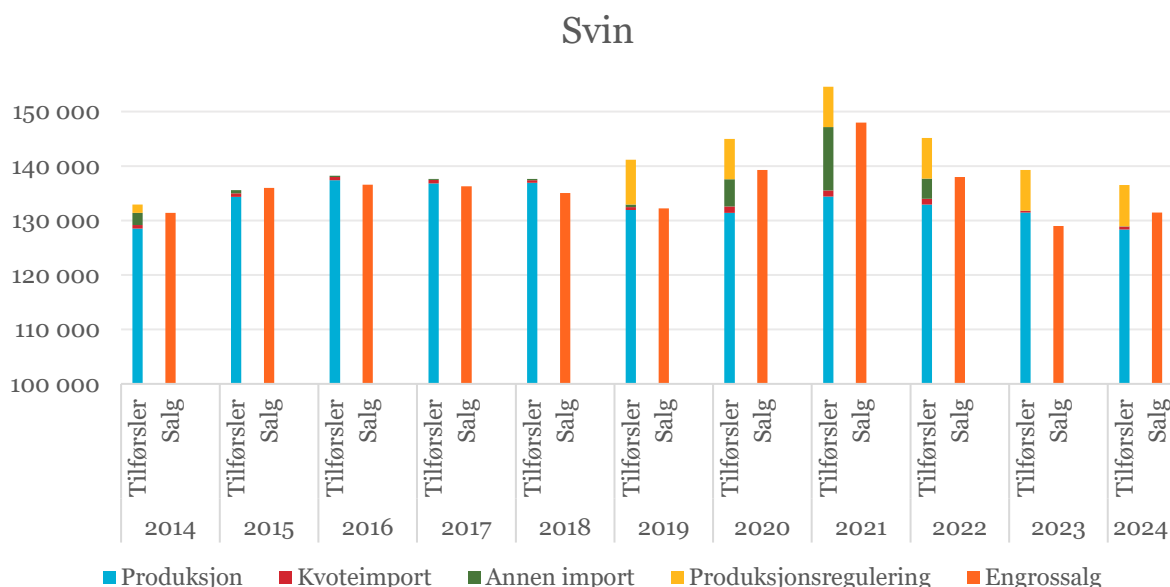
Figur 8 Tilførsler og engrossalg av ubearbeidet storfekjøtt, tonn, 2014–2024. Aksen starter på 40 000 tonn

Kilde: Produksjon og engrossalg: Nortura Totalmarked. Import og produksjonsregulering: SSB og Omsetningsrådet/Landbruksdirektoratet.

Svin

Som vist i figuren nedenfor har produksjonen og salget av svinekjøtt som regel ligget stabilt rundt 130 000 tonn årlig.

Sammenlignet med utviklingen i storfemarkedet ser man at det er større samvariasjon mellom reduksjon eller økning i salg og produksjon. Dette kan skyldes at markedstilpasning på produksjonssiden er noe lettere for svin sammenlignet med storfe. I svineproduksjonen er det kortere ledetider, og blant annet bedre muligheter for produsentene til å respondere på markedsendringer ved hjelp av endrede slaktevekter. Under pandemien økte derimot etterspørselen så raskt at produksjonen ikke kunne økes raskt nok. Samtidig var det bevissthet knyttet til at pandemi-effektene ville være midlertidige, og en utvidelse av produksjonsapparatet for å møte den økte etterspørselen raskt ville endt med overskudd senere. Underdekningen ble derfor delvis løst gjennom økt produksjon, men i hovedsak gjennom en kraftig økning i import utover importkvotene.



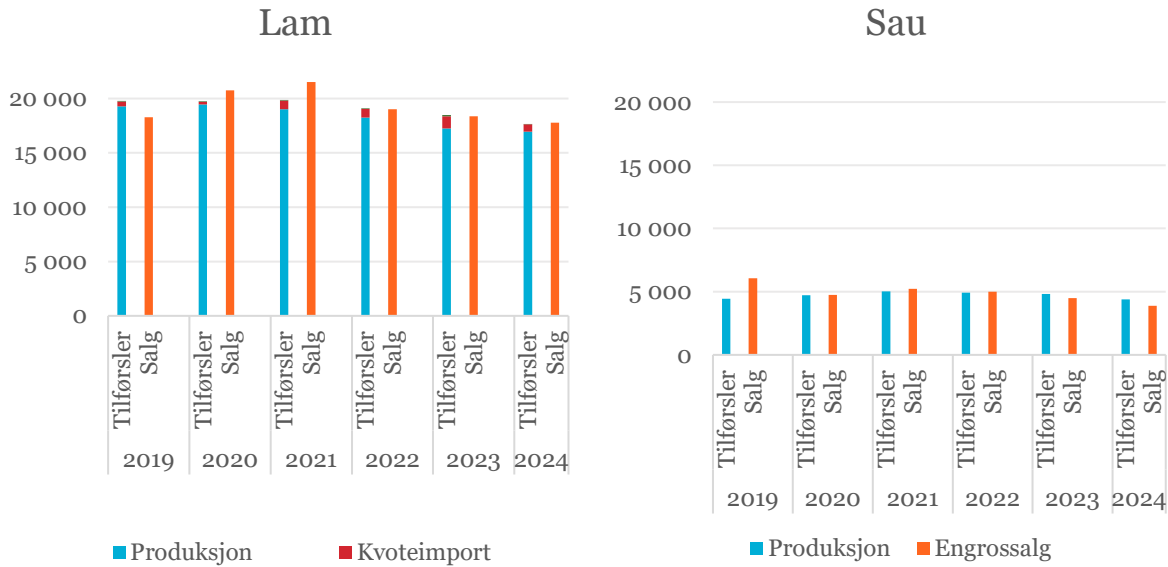
Figur 9 Tilførsler og engrossalg av ubearbeidet svinekjøtt, tonn, 2014–2024. Aksen starter på 100 000 tonn.

Kilde: Produksjon og engrossalg: Nortura Totalmarked. Import og produksjonsregulering: SSB og Omsetningsrådet/Landbruksdirektoratet.

Produksjonsregulering i figuren gjelder tiltakene reduserte slaktevekter og utkjøp av smågrisprodusenter. Tiltakene ble vedtatt i 2018, men hadde effekt fra 2019. For utkjøpsordningen ble det beregnet en årlig reduksjon i kjøttproduksjon på 3 000 kg per avlspurke. Produsentene forpliktet seg til å stanse produksjonen i minimum 7 år. Det ble tatt ut 2 480 purker, og det er derfor lagt inn en redusert produksjon på 7 440 tonn per år fra og med 2019 til og med 2024. Effekten forutsetter at man unngår at nyetableringer erstatter kapasiteten som er tatt ut. Videre er det estimert at forlenget opphold hos smågrisprodusenter har redusert tilførselene med ytterligere 167 tonn i 2024.

Sau og lam

Blant de markedsregulerte animalske produksjonene, er produksjonen av sau og lam den minste målt i tonn. Den samlede produksjonen har de siste årene ligget på mellom 22 000 og 25 000 tonn årlig. Salget ligger vanligvis noe over dette igjen. Både produksjonen og salget har vist en nedadgående trend i lengre tid. Det har ikke blitt gjennomført produksjonsregulerende tiltak i perioden.

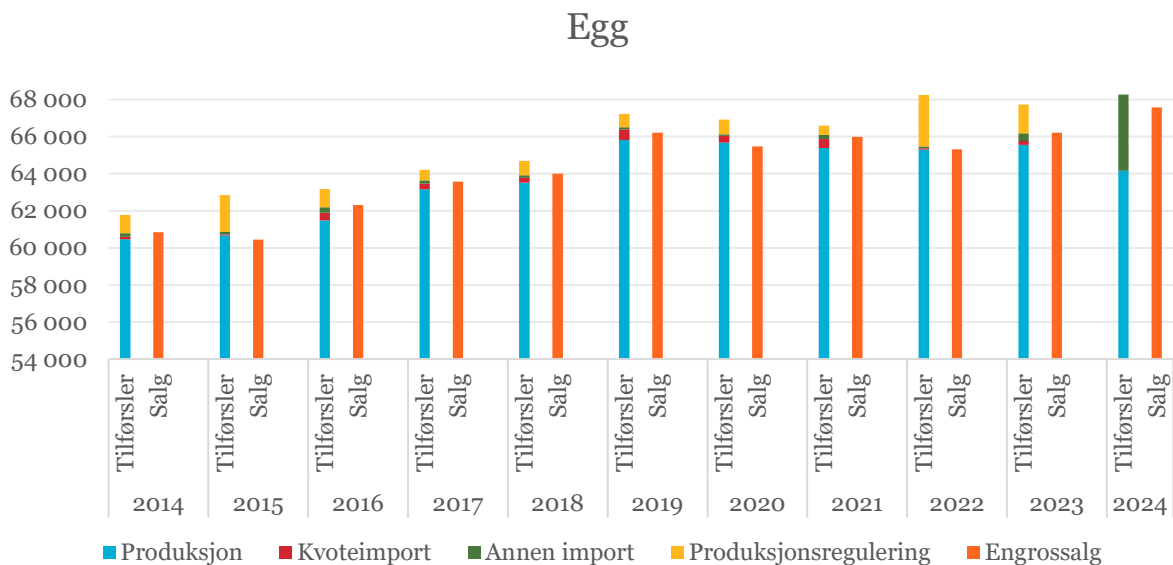


Figur 10 Tilførsler og engrossalg av ubearbeidet kjøtt av lam og sau, tonn, 2019–2024.

Kilde: Produksjon og engrossalg: Nortura Totalmarked. Import: SSB og Landbruksdirektoratet

Egg

Figur 11 viser at produksjonen og engrossalget av egg har vært jevnt økende de siste ti årene. Egg har tradisjonelt vært et produkt med høy selvforsyning i Norge, og produksjonen har som hovedregel vært tilstrekkelig til å dekke engrossalget, som i dag ligger på om lag 65 000 tonn. I tillegg selges det en betydelig mengde egg direkte fra produsent, som ikke fanges opp i disse tallene. Historiske tall viser at direktesalget i et normalår utgjør om lag 12 prosent av den totale produksjonen. Som figuren viser, overgår produksjon, import og det som er produksjonsregulert bort, det totale engrossalget. Det har med andre ord vært overproduksjon i eggsektoren i lang tid. Dette er i all hovedsak håndtert gjennom frivillig redusert verpeperiode, samt midlertidig opphold i produksjonen hos enkeltprodusenter, illustrert i den gule stolpen i tilførslene.



Figur 11 Tilførsler og engrossalg av skallegg, tonn, 2014–2024. Aksen starter på 54 000 tonn.

Kilde: Produksjon og engrossalg: Nortura Totalmarked. Import og produksjonsregulering: SSB og Omsetningsrådet/Landbruksdirektoratet.

Produksjonsregulering i figuren gjelder tiltakene frivillig redusert verpeperiode og midlertidig opphold i eggproduksjonen. Sistnevnte er i sin helhet tillagt 2023.

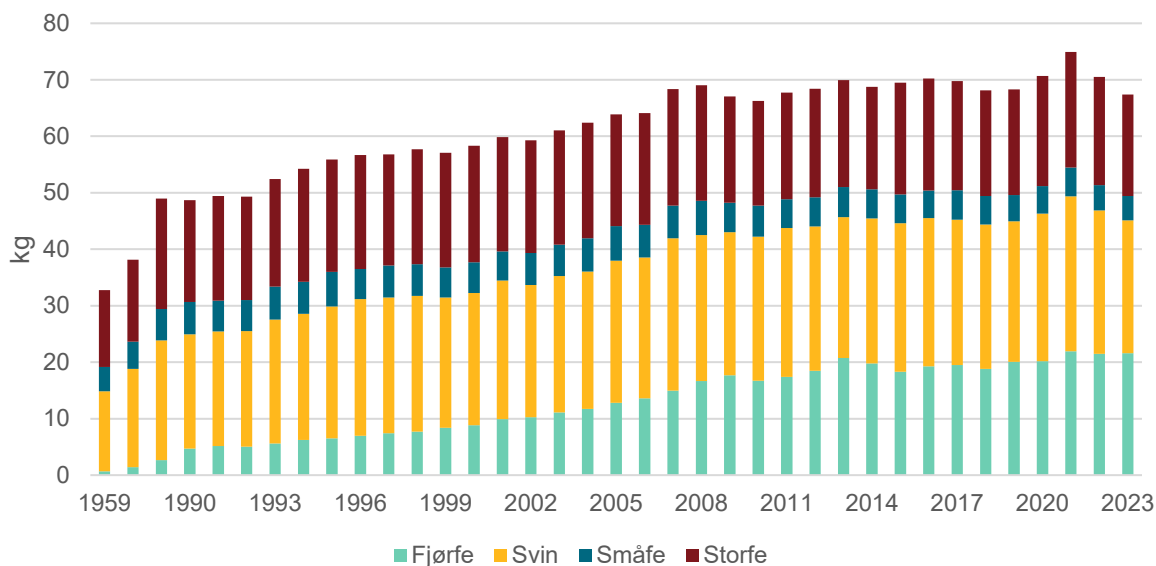
Utvikling i kjøttforbruk

Figuren nedenfor viser beregnet engrosforbruk av de store kjøttslagene, per person siden 1959. Engrosforbruk viser antall tonn som produseres i Norge, korrigert for lagerendringer, import og eksport. I tillegg til det rene kjøttet som kommer ut av et slakt, inkluderes bein og slakteavfall i engrosforbruket. Engrosforbruket er dermed ikke det samme som det faktiske kjøttkonsumet, som er betydelig lavere.

Forbruket av fjørfekjøtt har hatt sterk, og tilnærmet kontinuerlig vekst i forbruk. Dette har vært den største driveren til at totalforbruket av kjøtt har økt mye i løpet av perioden. I 1959 var det beregnede engrosforbruket av kjøtt på om lag 37,5 kg per person, mens det toppet seg i 2021 med i underkant av 80 kg per person. Forbruket av spesielt storfe og svin har falt vesentlig siden de store toppene i 2021. Noe av fallet kan forklares ved at forbruket var særlig høyt under pandemien. Samtidig er nå engrosforbruket av svin og storfe lavere per person enn det var i årene før pandemien startet, fallet kan derfor ikke alene forklares med pandemieffektene.

I løpet av de siste 10 årene har det vært en trend med et fallende forbruk per person av rødt kjøtt, sett bort fra pandemiårene. Noe av forklaringen på denne trenden kan ligge i økt oppmerksomhet rundt det røde kjøttets effekt på klima og helse. I tillegg ble det spesielt tydelig i 2023 at særlig svin og storfe ble valgt bort i takt med svekket kjøpekraft. Forklaringen på dette ligger trolig i at rødt kjøtt er relativt dyrt sammenlignet med andre proteinkilder, samtidig som konsumprisveksten har vært høy på disse kjøttslagene det siste tiåret.

Markedsregulator Nortura tror at trenden med et redusert forbruk av rødt kjøtt vil fortsette mot 2030. De trekker frem at også i denne perioden vil storfe kjøttet være spesielt utsatt for en forbruksreduksjon.



Figur 12 Engrosforbruket av kjøtt per innbygger for de fire store kjøttslagene, 1959–2023

Kilde: Animalia med beregninger fra NIBIO, Totalkalkylen for jordbruket

3.2 Ulike årsaker til over- og underdekning

Her beskrives eksempler på årsaker som kan bidra til over- og underdekning i kjøtt- og eggsektoren. Beskrivelsen er ikke en uttømmende liste, men er ment å fremheve noen av utfordringene som gjør at man i perioder har markedsubalanse i disse sektorene.

Biologisk produksjon

Landbruk er en biologisk produksjon, noe som gjør det krevende å tilpasse tilførslene til etterspørselen på kort og mellomlang sikt. Enkelte produksjoner har store sesongvariasjoner, både i tilførsler og etterspørsel. Planteproduksjon er spesielt sesongbasert i tilførslene, men det er også sesongvariasjoner i de andre produksjonene, og særlig da de grovførbaserte/beitende produksjonene. Et eksempel på dette er lammeproduksjonen, der slaktingen i all hovedsak foregår på høsten. Også for storfe er det en produksjonstopp på høsten, men produksjonen er likevel mer fordelt gjennom året enn for sau/lam. Produksjonen av svinekjøtt er relativt jevn gjennom året. Det samme gjelder eggproduksjonen.

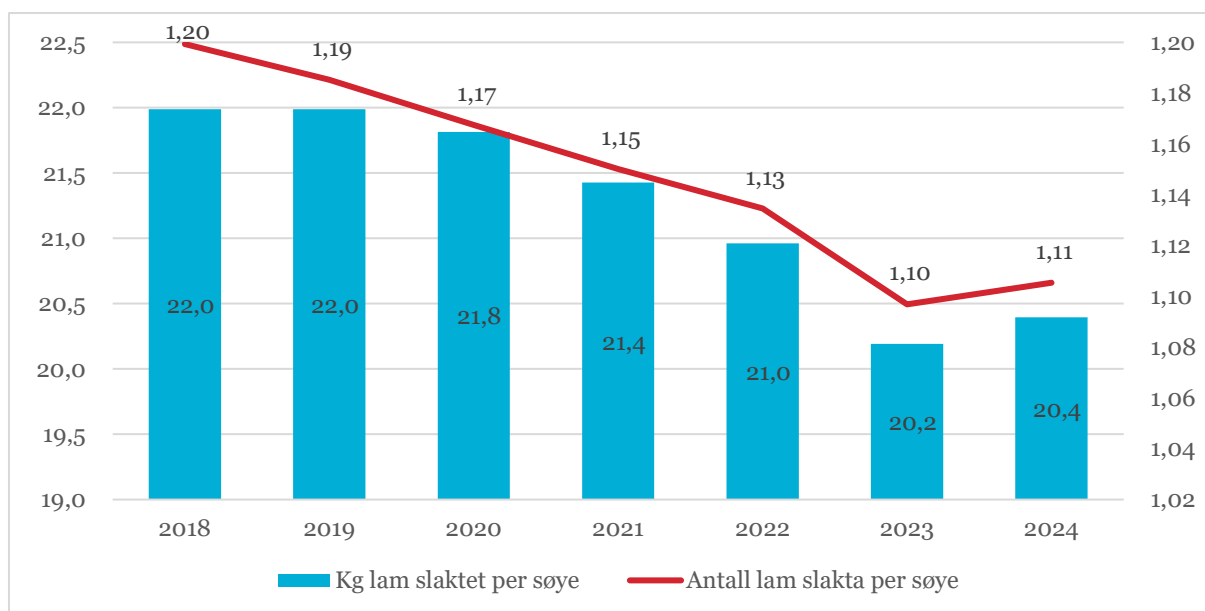
Det varierer også hvor lang produksjonssyklus de ulike produksjonene har. Produksjonen av storfekjøtt har særlig lang ledetid, der det kan ta to-tre år fra kua insemineres til kalven leveres som voksent slaktedyr. Andre produksjoner har kortere ledetid, som fjørfekjøtt der kyllingen av hurtigvoksende raser slaktes når den er 28–35 dager gammel. I svine- og lammeproduksjonen tar det ca. ti måneder fra inseminering til slakting. En annen faktor som varierer mellom produksjonene, er fruktbarhet. Storfe får stort sett ett avkom, mens svin kan få ca. 16 griser per kull. Totalfødte per kull i 2023 var på 16,2.²⁰ Søya ligger på rett under 2 lam per kull. I 2023 var fødte lam per para søye på 1,98.²¹

Endring i slaktede lam og kg lam per søye

Selv om søyene som har blitt para lammer omtrent to lam per kull, så har man sett en utvikling der antallet slaktede lam per søye har gått betydelig ned de siste årene. I 2023 ble det slaktet 1,09 lam per søye, en nedgang på 0,08 lam sammenlignet med 2020. I samme perioden har kg slaktet lam per søye gått ned fra 21,8 kg til 20,1 kg, en nedgang på 1,7 kg. Dette medvirker til en reduksjon i produksjon. De siste årene har man særlig sett en reduksjon i fødte lam per søye, kg lam per søye og en økning av lettere og mer ekstensive saueraser. De ekstensive rasene har mindre potensiale i slaktevekt på lam og lavere lammetall enn f.eks. norsk kvit sau (NKS). De vanligste sauerasene som NKS har samtidig også gått ned i lammetall og slaktevekt. Figuren nedenfor viser utviklingen i kg og antall lam per søye i perioden 2018–2024. Antallet søyer er basert på søknader om produksjonstilskudd.

²⁰ Animalia (2024). Ingris årsrapport 2023.

²¹ Animalia (2024). Sauekontrollen årsrapport 2023.



Figur 13 Antall og kg lam slaktet per søye i perioden 2018—2024. Aksene starter på 19,0 kg/ 1,02 lam per søye.

Kilde: Landbruksdirektoratet

Saue- og lammekjøtt er to forskjellige markeder, samtidig som selve produksjonen og mengden som produseres henger sammen. Dette skaper utfordringer i balanseringen av markedene. På bakgrunn av det som er beskrevet over, har man de siste årene gått i retning av overskudd av sau samtidig som man har underskudd av lam.

Etterspørsel

Etterspørselen har også svingninger gjennom året, med noen ulikheter mellom de ulike råvarene. Etterspørselen av lam har topper rundt jul, påske og grillsesongen. Egg har økt etterspørsel rundt påske og jul. Svin har størst etterspørsel rundt jul og i grillsesongen. For storfe er det jevnere etterspørsel gjennom året med en topp på sommeren på grunn av grillsesongen. Produksjon og etterspørsel for de ulike råvarene følger derfor ikke de samme svingningene, som gjør at man selv i et balansert marked vil kunne ha midlertidige overskudd i perioder der svingningene gjennom året gjør at produksjonen på enkelte tidspunkt overgår etterspørselen.

Produksjonseffektivitet

Økning i produksjonseffektivitet kan bidra til overskudd, særlig dersom økningen i effektivitet går raskere enn markedet er forberedt på og økningen overgår behovet i markedet. Særlig i svineproduksjonen har man sett økning i produksjonseffektivitet de siste årene. Tall fra Ingris viser en økning i flere parametre når man ser på perioden fra 2010 til 2023. Kull per årspurke har økt fra 2,16 til 2,23. Levendefødte per kull har økt fra 12,9 til 15,1. Grisingsprosenten har økt fra 79,2 til 86,5. Beregnet avvente griser per årspurke har økt fra 23,2 til 29,9. Det har altså både vært en økning i hvor mange griser som blir født fra hver enkelt purke både med tanke på kullstørrelse og antall kull, og det er også flere griser som lever opp til avvenning. Det har også vært en økning i daglig tilvekst på smågris fra 493 til 619 gram. For slaktegris har daglig tilvekst gått fra 944 til 1 131 gram.²²

Værforhold og klimaendringer

Både størrelse og kvalitet på avlingene i jordbruket avhenger av gjeldende værforhold. I tillegg gjør klimaendringer forholdene mer uforutsigbare. Innenfor husdyrproduksjon er det særlig de grovfôrbaserte produksjonene, storfe og sau, som påvirkes av dette. Redusert tilgang på grovfôr av god kvalitet kan gi midlertidig overproduksjon av kjøtt, slik som for eksempel etter tørkesommeren 2018.

²² Animalia (2011 og 2024). Årsrapporter fra Ingris for 2010 og 2023.

Førmangel medførte at flere dyr ble sendt til slakt, særlig for storfe. Man så også slike utslag i 2023, da forsommeren var preget av tørke og uværet Hans medførte flom på sensommeren.

Værforholdene spiller også inn på hva forbrukere etterspør. Varmt sommervær kan øke grilling og salget av kjøtt. Samtidig kan veldig varmt vær gi tørke og forbud mot grilling, som igjen kan redusere etterspørselen av kjøtt i sommermånedene.

Sammenheng mellom melkeproduksjon og kjøttproduksjon

Produksjonen av storfekjøtt henger sammen med melkeproduksjonen. I perioder det er økt behov for melk går færre melkekyr til slakt, som dermed reduserer tilførslene av storfekjøtt. Det vil også bli inseminert flere kviger som gir flere kalver og okser som øker tilførslene av kjøtt fremover i tid. I perioder med redusert behov for melk, vil økt slakting av kyr gi økt produksjon av kjøtt. Melkeproduksjonen reguleres av kvoter og forholdstallet som fastsettes av Landbruks- og matdepartementet etter kvotedrøftinger med Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag.

Ca. 70 prosent av kjøttet produsert i Norge er knyttet til melkeproduksjonen, mens de resterende 30 prosent er fra ammekuproduksjon. Når andelen fra melkeproduksjon er så høy, begrenser det mulighetene for å regulere kjøttproduksjonen, ettersom det er nødvendig at det fødes nye kalver for å produsere melk. Det er ikke ønskelig å ha en melkeproduksjon der kalvene ikke brukes til kjøttproduksjon, så mye av kjøttproduksjonen har sin nødvendige bakgrunn i melkeproduksjon og påvirkes derfor mindre av produksjonsregulerende tiltak.

Telledato

Telledato 1. mars og 1. oktober er grunnlag for beregning av flere av tilskuddene for storfe og småfe i produksjons- og avløsertilskuddsordningen.²³ Antallet dyr foretaket disponerer på de tidspunktene, gir grunnlag for tilskudd. Når tilskudd utbetales ut fra antall dyr foretaket disponerer på telledato, kan det for produsenten være økonomisk gunstig å utsette leveransen av dyr til etter telledato. Dette påvirker tilførslene av dyr til slakt. Telledato bidrar til en utsatt levering av dyr til slakteri før telledato og stor pågang om levering av dyr til slakt i perioden etter telledato. Dette fører til ujevn belastning på slaktelinjene og større behov for innfrysing for å tilpasse etterspørselen i markedet.

Prisløypen fastsatt av markedsregulator og satsen for omsetningsavgift på kjøtt blir brukt for å motvirke denne effekten. Lavere pris og høyere avgift etter telledato reduserer den økonomiske gevinsten ved å levere dyr til slakt rett etter telledato. Særlig for storfe blir omsetningsavgiften satt opp ved telledato for å utjevne tilførslene av slakt.

Alternativer for utmåling av tilskudd har derfor vært utredet i flere runder, ved at man har vurdert å bruke Husdyrregisteret som datagrunnlaget for tilskuddsutmåling for storfe. Landbruksdirektoratet utredet dette til jordbruksoppgjøret i 2024, og konkluderte med at tilskudd for storfe ikke uten videre kan utmåles på grunnlag av Husdyrregisteret slik registeret er nå. Det må derfor utarbeides regelverk for utmåling og gjøres endringer i Husdyrregisteret.²⁴ Partene var i oppgjøret i 2024 enige om å arbeide videre med sikte på å erstatte telledato for storfe, og en arbeidsgruppe ledet av Landbruks- og matdepartementet er satt ned for å jobbe videre med problemstillingene og gi partene en anbefaling til jordbruksoppgjøret i 2025. Anbefalingen som nå er gitt inneholder en rekke konkrete anbefalinger for videre arbeid, med sikte på å kunne avvikle telledato fra og med søknadsåret 2028.²⁵

Det finnes ikke offentlige registerdata på det nivået at man kan bruke det som erstatning for telledato i tilskuddsutmåling for småfe. Tilskudd for slaktegris og slaktekylling utmåles for antall dyr slaktet i løpet av året, og telledato påvirker derfor ikke slaktetidspunkt i disse produksjonene.

²³ For storfe (melkeku, ammeku, øvrige storfe), melkegeit og melkesau er det to telledatoer (1. mars og 1. oktober), mens det for sau og ammegeit er en telledato (1.mars).

²⁴ For mer om problemstillingene viser vi til Prop. 105 S (2023–2024) s. 132 og Landbruksdirektoratet (2024). Utredning av om data i Husdyrregisteret kan brukes til tilskuddsutmåling.

²⁵ Landbruks- og matdepartementet (2024). Bruk av registerdata for utmåling av tilskudd for storfe.

Utenlandsreiser og grensehandel

Etterspørselen i Norge påvirkes av hvor mange mennesker som til enhver tid oppholder seg i landet. Utenlandsreiser og grensehandel, særlig i Sverige, reduserer innenlands salg av norske råvarer. Under covid-19-pandemien var det både mindre utenlandsreiser og grensehandel, som viste en tydelig effekt på salget av kjøtt. Det var særlig salget av storfe og svin som ble påvirket av dette. I 2020, da pandemien var et faktum, økte importen av storfekjøtt med 52,3 prosent, mens importen av svinekjøtt økte med 226,8 prosent.²⁶

Forbrukerholdninger og trender

Endringer i forbrukerholdninger og nye trender kan påvirke markedsbalansen både i retning overskudd og underskudd. Dette kan være alt fra avdekking av dårlig dyrevelferd som påvirker salget negativt, til endringer i kostråd som kan påvirke ulike råvarer ulikt, eller nye trender og økt popularitet for enkelte matretter eller råvarer som gir økt salg. Endringene kan oppstå både relativt raskt og over lenger tid. Noen av de gir midlertidige effekter, mens andre også gir varige endringer i etterspørsel.

Et eksempel på reduksjon i etterspørsel på grunn av endring i forbrukerholdninger så man i 2014 for fjørfekjøtt. I 2014 ble det økt oppmerksomhet rundt antibiotikaresistente bakterier i fjørfeproduksjonen. På den tiden ble narasin brukt som fôrtilsetningsmiddel, et parasittmiddel (koksidiostatika) med antibakteriell effekt. Dette reduserte etterspørselen av fjørfekjøtt. I 2015 gikk etterspørselen av fjørfekjøtt ned med 18 prosent sammenliknet med 2014.²⁷ Bruken av narasin i kyllingproduksjon ble faset ut, og salget av fjørfekjøtt økte dermed i årene etter.

Et eksempel på økt etterspørsel på grunn av trender har man sett den siste tiden på melk. Etterspørselen etter melk har gått opp, og salget av eksempelvis Cottage Cheese har økt betydelig. På sosiale medier som TikTok, har det vært økt oppmerksomhet på proteiner i kostholdet, og bruk av blant annet Cottage Cheese i oppskrifter har blitt mer populært. Tall fra Opplysningskontoret for melk og meieriprodukter viser at det totale salget av Cottage Cheese/skjøroost økte med 40 prosent fra 2023 til 2024.²⁸

Pris og øvrige kostnader

Ettersom priser på produkter og kostnader knyttet til produksjon endrer seg, vil både etterspørselen og produksjonsnivået kunne påvirkes.

I første omgang vil kapitalkostnader og pris på innsatsfaktorer virke inn i produksjonen, noe som ble tydelig på europeiske landbruksmarkeder under den sterke kostnadsveksten i 2022. Ettersom energiprisene økte og dro med seg prisene på innsatsfaktorer som kunstgjødsel og diesel, økte også prisene på korn og dermed kraftfôr. Resultatet ble blant annet at mange europeiske storfeprodusenter måtte ta ned besetningene sine. Tilpasningen førte til midlertidig overproduksjon når slaktingen økte raskt, samtidig som det ble underdekning av storfekjøtt 12–24 måneder senere på grunn av lavere bestander.

Generell pris- og kostnadsvekst i samfunnet har også vist seg å kunne føre til overproduksjon gjennom plutselig fall i salget. Senest i 2023 falt salget betydelig for de dyrere kjøttslagene, mens blant annet salget av egg økte. En del av forklaringen på dette er trolig at forbrukere i større grad valgte bort de dyreste varene som storfekjøtt, og erstattet dem med rimeligere proteinkilder, for eksempel kylling og egg.

Den naturlige markedsreaksjonen på overproduksjon vil være reduserte priser på storfekjøtt, både til produsent og forbruker, som kan gi insentiver til økt etterspørsel og redusert produksjon. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at effektene i markedet alltid blir som forventet av en slik prisendring. For det første er dette gjerne snakk om matvarer med lav priselastisitet, og produktprisene må reduseres forholdsvis mye for å gi ønsket effekt på etterspørselen. Samtidig kontrollerer omsetningsleddene kun

²⁶ Landbruksdirektoratet (2021). Markedsrapport 2020.

²⁷ Landbruksdirektoratet (2016). Markedsrapport 2015.

²⁸ Opplysningskontoret for melk og meieriprodukter. Statistikk. <https://www.melk.no/Statistikk>.

prisene på det første nivået i verdikjeden, og har mindre påvirkningskraft på prisutviklingen i for eksempel butikk. Blant annet vil kryssprissubsidiering eller lave marginer på kjøtt kunne medføre at prisendringer på engrosnivået ikke alltid tas ut til forbruker.

I tillegg kan reduserte produktpriser til produsent gi utilsiktede tilpasninger, jf. beskrivelsen om at dette er biologiske produksjoner som ikke kan stanses og gjenopptas nøyaktig i tråd med markedsutviklingen. I en hypotetisk situasjon der produktprisene faller på grunn av overproduksjon, kan en tilpasningsstrategi for produsenten være å holde dyrene lenger enn planlagt, slik at produksjonen øker og tapet fra de reduserte prisene kompenseres med økte slaktevekter.

Import

I en normal markedssituasjon er det relativt forutsigbart hvor mye kjøtt eller egg som vil importeres. De ordinære tollavgiftssatsene gir som hovedregel god beskyttelse for norske varer, og dermed er det lite aktuelt å importere i særlig grad utover kvotene.

Ubalanse som følge av import kan likevel oppstå dersom importen kommer i store mengder på kort tid. Dersom dette i tillegg skjer på tider av året hvor det er god tilgang på norske slakt, kan kvoteimporten føre til kortsiktig markedsubalanse, og behov for blant annet innfrysing på reguleringslager.

Erfaringer har også vist at tollavgiftsnedsettelse kan føre til at det importeres mer enn det som er nødvendig for å bringe markedet i balanse. Dette kalles et importskapt overskudd, og skyldes at det ikke er noen kvantumsbegrensning på import til generelle nedsatte tollavgiftssatser. Når Landbruksdirektoratet setter ned tollavgiftssatsen på en vare, settes avgiften til et nivå som gir importmuligheter til om lag like priser som for de norske varene, noe som skal hindre at det blir lønnsomt å importere fremfor å velge norsk. Samtidig finnes det ingen kvantumsbegrensning, og aktørene står fritt til å sikre seg så mye de mener er hensiktsmessig for eget behov. Som hovedregel setter Landbruksdirektoratet ned tollavgiftssatsen på kjøtt og egg for seks uker av gangen. Dette skal gi tilstrekkelig tid for aktørene til å planlegge importen. Under denne perioden kan likevel forutsetningene for satsfastsettelsen forandres. Blant annet kan både valutakurs og priser svinge betydelig, noe som kan føre til at det blir mer eller mindre attraktivt å importere.

3.3 Prognosearbeid

Prognoser er grunnlaget for alt arbeid for å balansere markedet, og markedsregulator utarbeider prognoser for både tilbud og etterspørsel. Prognoseringen av produksjon, forbruk og prisutvikling gir markedsregulator grunnlag for å vurdere og igangsette balanseringstiltak. Prognoseringen gir også grunnlag for primærprodusentene til å gjøre beslutninger om å utvide eller redusere, og om å fremskynde eller forskyve sine produksjoner.

Prognoser for kjøtt og egg offentliggjøres seks ganger i året. Datoer for offentliggjøring av prognose varsles for ett år om gangen. Prognosen offentliggjøres så snart den er klar, vanligvis ca. kl. 14 prognosedagen. Prognosen offentliggjøres først på Totalmarkeds hjemmeside. Det sendes e-postvarsel til interessenter så snart prognosen er lagt ut. Samtidig publiseres prognosedokumentet som dokumenterer bakgrunnsdataene og modellresultatene, samt avvik i tidligere prognoser. Totalmarked offentliggjør også kommentarer til prognosen.

Erfaringer tilsier at prognosene treffer rimelig godt, men at det er mer krevende å forutse større endringer på etterspørselssiden. Gjennom at markedsregulator oppdaterer prognosene hver annen måned, kan større og mindre endringer fanges opp på et tidlig stadium og nye styringssignaler og tiltak kan iverksettes raskt.

Produksjonsprognosen for kjøtt og egg beregnes ved hjelp av egenutviklede modeller og følgende innsamlede data:

- Data fra søknad om husdyrtilskudd fra Landbruksdirektoratet/SSB
- Data fra Mattilsynet, Husdyrregisteret – Storfe
- Semindata fra GENO

- Statistikk fra Husdyrkontrollen i Tine
- Semindata fra Norsvin
- Effektivitetsdata og andre produksjonsdata/prognoser fra Ingris (Animalia – Norsvin).
- Klekkedata og prognoser fra klekkeriene
- Effektivitetstall fra eggkontrollen i Nortura
- Fostertellinger og andre data på sau fra Sauekontrollen (Animalia)
- Konsumprisindeks, befolkningsutvikling m.m. fra SSB og Norges bank
- Importstatistikk fra SSB
- Direktesalg av egg fra Landbruksdirektoratet
- Prognose for melkeproduksjon fra Tine SA.

I arbeidet med prognosen for engrossalg benyttes en modell utviklet av NIBIO. Salget beregnes med utgangspunkt i priser, konsumprisindeks, privat konsum og befolkningsutvikling. Totalmarked avholder separate møter om salgsprognosen med Nortura og KLF hvor de bidrar med skjønnsmessige vurderinger av resultatene av modellkjøringen. Møtene avholdes samme dag, og alltid med Nortura for KLF.

Før fastsetting av prognosen avholdes det et møte hvor NIBIO, Tine, Felleskjøpet Agri og Landbruksdirektoratet deltar. Her diskuteres forutsetningene for prognosen.

Det er Totalmarked som utarbeider grunnlaget for og fastsetter prognosen. Ingen utenfor Totalmarked er med på å ta beslutningen om prognosen.

3.4 Økonomisk struktur – virkning av tilskudd og pris

Pris er et virkemiddel for over tid å balansere produksjon og forbruk, samtidig som produsenter ønsker høy pris på varene de selger, alt annet gitt. Prisene brukes aktivt gjennom sesong for å styre tilførselen etter etterspørselen, men av biologiske årsaker har prisstimulans ulik effekt på produksjonen i ulike sektorer. En grunnleggende forutsetning for at markedsregulatorene skal kunne styre mot de fastsatte prisene, er at de har en dominerende posisjon i det markedet de skal regulere, slik at regulators prissignalisering også påvirker de andre aktørenes prissetting.

Som virkemiddel brukes prissetting mot både produsent og engrosmarkedet aktivt gjennom sesongen for å tilpasse salg og tilførsel. Primærprodusenter bruker prissignalisering til å vurdere hvorvidt de skal starte opp eller endre eksisterende drift, samt tilpasse leveransene gjennom året til der det er mest lønnsomt. Prognoser er grunnlaget for alt arbeid for å balansere markedet, og markedsregulator utarbeider prognoser for både tilbud og etterspørsel.

Pris som virkemiddel har også sine begrensninger som balanserende middel. I tillegg til at etterspørselen antas å i liten grad være priselastisk, kan effekten av pris være begrenset når prisendringer på regulert nivå i varierende grad korrelerer med prisendringer lengre ut i verdikjeden. Selv om markedsregulator senker prisen, er det derfor ikke sikkert forbrukeren får en tilsvarende prisreduksjon. Da vil det ikke bli solgt mer av varen selv om prisen til produsent blir lavere.

Tilskuddene over jordbruksavtalen, som vi gjennomgikk i kapittel 2.6, utgjør en viktig del av inntektsmulighetene i jordbruket. Det varierer mellom de ulike produksjonene i jordbruket hvor mye av inntekten som kommer fra tilskudd, og hvor mye som kommer fra salgsinntekter. Betydningen av en stabil pris, varierer dermed mellom sektorene. Prisstabilitet antas å være viktigst for de produksjonene som henter en stor del av inntekten sin fra salg sammenlignet med tilskudd. Det er likevel flere faktorer som spiller inn i bondens totaløkonomi, og tilskudd og salgsinntekter må sees som en del av helheten i de ulike produksjonene.

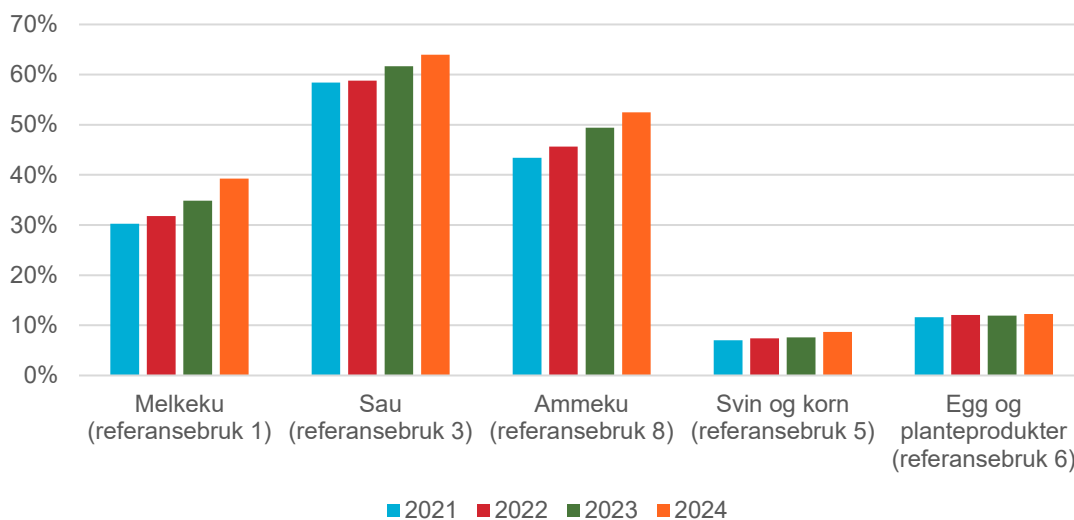
Innen de fleste planteproduksjoner og svin- og fjørfeproduksjon hentes en adskillig større del av inntekten fra markedet enn innen de grovfôrbaserte husdyrproduksjonene. I grøntproduksjonen er det ikke en markedsregulator med mottakspått. Det innebærer at man selv må sørge for avsetning av egen produksjon. I de fleste tilfeller gjøres dette gjennom kontrakter via en produsentforening mot

detaljst/industri. Det er heller ikke markedsregulering på fjørfekjøtt, og produksjon av slaktekylling foregår i all hovedsak gjennom kontraktproduksjon til de fire store aktørene på slakterilledet.

Vi ser av tabellen under at innen de grovfôrbaserte husdyrproduksjonene utgjør tilskuddene en vesentlig større andel av den samlede inntekten, enn for de kraftfôrbaserte produksjonene. For sau og geit er andelen en del høyere enn for melkeku. Innen planteproduksjon er det også forskjeller, hvor det for frukt og bær utgjør en høyere andel enn for poteter og grønnsaker og til dels korn. Tallene inkluderer både produksjonsavhengige og produksjonsuavhengige tilskudd. Hvor stor andel de to typene tilskudd utgjør, kan også ha en innvirkning på produksjonsintensiteten.

Tabell 4 Tilskuddets andel av de totale inntektene, fordelt på ulike produksjoner. Tall fra referansebruksberegningene (Budsjettnemnda for jordbruket).²⁹

Produksjon	2021	2022	2023	2024
Sau (referansebruk 3)	58 %	59 %	62 %	64 %
Melkegeit (referansebruk 4)	59 %	59 %	59 %	62 %
Ammeku (referansebruk 8)	43 %	46 %	49 %	52 %
Frukt og bær (referansebruk 9)	39 %	46 %	50 %	51 %
Melkeku (referansebruk 1)	30 %	32 %	35 %	39 %
Korn (referansebruk 2)	26 %	25 %	28 %	30 %
Poteter og korn (referansebruk 7)	11 %	11 %	13 %	13 %
Grønnsaker og korn (referansebruk 10)	11 %	11 %	12 %	13 %
Egg og planteprodukter (referansebruk 6)	12 %	12 %	12 %	12 %
Svin og korn (referansebruk 5)	7 %	7 %	8 %	9 %
Fjørfekjøtt og planteprodukter (referansebruk 11)	4 %	6 %	5 %	5 %



Figur 14 Illustrasjon av de mest aktuelle produksjonene i denne rapporten basert på tabell 4. Tilskuddets andel av de totale inntektene, fordelt på ulike produksjoner.

Tallene er basert på referansebruk, som bygger på en sammenstilling av regnskaper fra flere eksisterende gårdsbruk med samme produksjon og omtrent lik størrelse. Siden en rekke av tilskuddene er differensiert ut ifra distrikt og struktur, vil andelen variere mellom bruk avhengig av hvor i landet de holder til og bruksstørrelse. Driftsform og produksjonsvalg vil også ha betydning. For eksempel vil man motta mer tilskudd hvis man har økologisk drift, hvis man har dyr av bevaringsverdig storferase, eller hvis man gjør ulike miljøtiltak knyttet til driften sin.

²⁹ Effekten av prisnedskrivningstilskudd for korn er ikke inkludert i tallene.

4 Redegjørelse for dagens virkemidler som har effekt på produksjonen

4.1 Svinekjøtt

4.1.1 Produksjonsregulerende tiltak i markedsreguleringen

Her følger en beskrivelse av de produksjonsregulerende tiltakene som er gjennomført i markedsreguleringen av svin i perioden 1995–2024.

Slakting av gris på ekstra lave vekter

Ved å gi kompensasjon for at slaktegris leveres tidligere enn normal slaktealder reduserer man slaktevektene slik at totalproduksjonen av svinekjøtt blir lavere. Denne måten å regulere produksjonen på, har blitt vedtatt av Omsetningsrådet flere ganger med ulike vektgrenser og kriterier.

Produksjonsregulerende tiltak i markedsreguleringen vedtas kun i overskuddssituasjoner eller når det ligger an til å bli overskudd fremover. Det kan imidlertid skje at markedssituasjonen endrer seg før eller etter tiltaket er satt i verk. Dersom markedssituasjonen endrer seg fra overskudd til underskudd og det er satt i verk et tiltak der man reduserer slaktevektene, vil et slikt tiltak ikke lenger være nødvendig. Historisk sett har disse tiltakene hatt begrenset varighet, slik at de ikke ville bidratt til langvarig underskudd.

Et tiltak kalt «slakting av gris på ekstra lave vekter» ble brukt flere ganger i perioden 2000–2006. Tiltaket ble igjen iverksatt i 2018, og skulle da ha effekt i første halvår 2019. I praksis leveres grisen direkte fra smågrisprodusent til slakteri til den prisen smågrisprodusenten ville fått ved leveranse til slaktegrisprodusent. Siden kostnaden ved å slakte en gris er nesten lik uavhengig av størrelsen, mens inntektene er svært avhengig av mengden kjøtt, har slakteriet blitt kompensert for tapt inntekt. Hovedprinsippet for tiltaket har vært at grisen slaktes på så lav vekt at hele dyret går til produksjonskjøtt. Produksjonskjøtt er kjøtt som ikke skjæres ut til stykningsdeler, men heller går inn i ulike farseprodukter. Mengden som kan tas ut er dermed begrenset av markedet for produksjonskjøtt. Tiltaket som ble vedtatt i 2018 tok ut 15 329 griser til en totalkostnad på 16,0 mill. kroner. Det var lagt til grunn en effekt i form av reduserte tilførsler på ca. 50 kg per gris som ble slaktet. Et uttak på 15 329 griser tilsvarte dermed 766 tonn i reduserte tilførsler og en kostnad på kr 20,86 per kg.³⁰

Reduserte slaktevekter

Et annet tiltak kalt reduserte slaktevekter ble gjennomført flere ganger i årene 2006–2014. Da det ble gjennomført i 2014³¹ var totalkostnaden på 27,2 mill. kroner for en redusert tilførsel på 1 528 tonn, som gir en kostnad på kr 17,80 per kg.³² Dette tiltaket innebar kompensasjon for reduserte slakteinntekter for bonden og for økte kostnader for slakteriene. Beregningen hadde utgangspunkt i differansen mellom gjennomsnittlig slaktevekt i en definert basisperiode og den reduserte slaktevekten, multiplisert med en kompensasjonssats for hhv. bonden og for slakteriet.

Normal slaktealder for slaktegris er ca. seks måneder, som gjør at man får effekt av tiltaket noen måneder frem i tid. Samtidig er det noen begrensninger i hva markedet etterspør med tanke på størrelse på stykningsdeler, som begrenser omfanget man kan ha av et slikt tiltak.³³ Med relativt kort ledetid er det imidlertid mulig å sette inn tiltaket og oppnå effekt innen noen måneder.

³⁰ Protokoller fra Omsetningsrådets møter 11. september 2018 og 12. april 2019.

³¹ Vedtatt i Omsetningsrådet 10. desember 2013.

³² Protokoll fra Omsetningsrådets møte 12. desember 2014.

³³ Omsetningsrådet (2019). Rapport fra arbeidsgruppe «D2 kjøtt og egg» til Omsetningsrådet avgitt 18. mars.

Utkjøp av smågrisprodusenter

Det har vært gjennomført utkjøp av smågrisprodusenter i markedsreguleringen to ganger de siste 30 årene, i 1999–2000 og 2018–2019. Den siste gangen dette ble vedtatt av Omsetningsrådet var 21. november 2018. Rådet vedtok en midlertidig retningslinje³⁴ for ordningen med en totalramme på 64 mill. kroner. Det kunne kompenseres for inntil 4 000 purker til en sats på kr 16 000 per purke. Smågrisprodusentene som da ble kjøpt ut forpliktet seg til at det ikke skulle drives med noen form for svinehold på gården før etter syv år. Ordningen var frivillig og åpen for alle smågrisprodusenter. Det var likevel lagt noen begrensninger, som at landet var delt opp i regioner, for å unngå å tappe enkelte områder for smågrisprodusenter. Tidsperioden for inngåelse av avtaler var i første tertial i 2019. Det kan dermed igjen drives svinehold fra disse gårdene i starten av 2026.

I alt ble det kjøpt ut 73 produsenter, hvorav det var en purkering med nav og åtte satellitter. Det ble gitt kompensasjon for 2 480 purker for en stans i produksjon på minimum syv år.³⁵ I beregningen av behovet for uttak av purker lå det til grunn en årlig reduksjon på 3 000 kg kjøtt per avlspurke med forutsatt slaktegrisvekt på 83 kg. 2 480 purker tilsvarer dermed en årlig reduksjon i kjøttproduksjon på 7 440 tonn. Totalkostnaden var på 39,7 mill. kroner, som gir en kostnad på kr 5,33 per kg dersom man legger ett års reduksjon til grunn. Dersom man legger samme årlige reduksjon til grunn i en syvårs periode, blir kostnaden for tiltaket kr 0,76 per kg.

Tiltaket ble vedtatt i 2018, og avtalene ble inngått i 2019. Ved inngangen til 2020 lå markedet an til om lag markedsbalanse. Mars 2020 var imidlertid koronapandemien et faktum, som førte til mindre utenlandsreiser og grensehandel. Salget av svinekjøtt gikk derfor opp, som førte til underskudd innenlands. Det var da inngått bindende avtaler om utkjøp. Produsentene som hadde inngått avtale om utkjøp hadde derfor ikke mulighet for å starte opp produksjonen igjen under pandemien. Samtidig var det under pandemien usikkerhet rundt hvor lenge denne unntakstilstanden ville vare. En utfordring ved slike langsiktige utkjøpsordninger er at det er vanskelig å forutse markedssituasjonen så langt frem i tid. Koronapandemien var også en ekstraordinær situasjon som ikke kunne forutsees. En annen utfordring ved utkjøpsordninger er at det er vanskelig å vite om produsentene som blir kjøpt ut uansett hadde gitt seg i den perioden. Dersom produsentene likevel skulle gi seg får man ikke effekt av tiltaket, siden purkene selv uten kompensasjon ville blitt slaktet ut når produksjonen ble lagt ned.

Tilskudd til smågrisprodusenter som gjennomfører forlenget opphold i produksjonen

13. mars 2024 vedtok Omsetningsrådet et nytt produksjonsregulerende tiltak for svin hjemlet i en egen forskrift.³⁶ Tiltaket skal bidra til å redusere tilførslene av svinekjøtt ved å gi tilskudd til smågrisprodusenter som forlenger oppholdet i produksjonen ved sanering. Oppholdsperioden kan vare fra 1–12 måneder. Det er en forutsetning for å delta at produsenten er registrert i Ingris med produksjonsdata. Påmelding for tiltaket skjer i Ingris. Markedsregulator Nortura bruker Ingris til å vurdere hvilke produsenter som har et planlagt opphold som sammenfaller med tidspunktet det er aktuelt å redusere produksjonen. Det er kun fastsatt satsintervall og ramme for 2024. Dersom tiltaket er aktuelt på et senere tidspunkt kan Nortura foreslå satsintervall og ramme for tiltaket for den aktuelle perioden for Omsetningsrådet. For 2024 ble det satt en ramme for tiltaket på tilsvarende produksjon av inntil 1 000 tonn svinekjøtt. Da tiltaket ble vedtatt, ble kostnad ved tiltaket estimert til kr 2,50 per kg slaktegris.

Dette tiltaket ble vedtatt på bakgrunn av overskudd av svinekjøtt og som et tiltak som fremover kan benyttes i overskuddsperioder. Med en varighet på oppholdsperioden på inntil 12 måneder kan markedet endre seg fra vedtaket settes i verk, til produsentene har startet opp igjen produksjonen i etterkant av oppholdet. I forskriften § 6-3 femte ledd er det en bestemmelse som gir Nortura muligheten til å tillate reduksjon av oppholdsperioden. I slike tilfeller skal imidlertid tilskuddet avkortes tilsvarende

³⁴ Midlertidig retningslinje om utkjøpsordning med tilskudd til produsenter som slutter med svinehold, fastsatt av Omsetningsrådet 21. november 2018.

³⁵ Protokoller fra Omsetningsrådets møter 12. november 2020 og 22. mai 2023.

³⁶ Forskrift 13. mars 2024 nr. 448 om tilskudd til smågrisprodusenter som gjennomfører forlenget opphold i produksjonen.

reduksjonen i opphold. I en situasjon der markedet endres fra overskudd til underskudd har dermed Nortura mulighet for å stoppe oppholdsperioden etter avtale med produsentene.

4.1.2 Tilskudd over jordbruksavtalen

Det gis kun distriktstilskudd til svin i visse soner med lavere tetthet av produsenter, slik som i Nord-Norge, Agder, Vestland og Møre og Romsdal. Det kan også gis husdyrtilskudd per slaktegris og avlsgris. Satsene er differensierte ut ifra geografi.³⁷ Kronesatsen per dyr ligger lavt sammenlignet med de grovfôrbaserte dyreslagene, og man får tilskudd for maksimalt 35 avlsgriser (på telledato) og 1 400 slaktegriser (slaktet i løpet av året). Slaktegris og avlsgris gir også grunnlag for avløsertilskudd. I tillegg gis det frakttilskudd i flere kommuner for frakt av svin til slakteriene, men dette er et tilskudd som går til slakteriet som henter dyret.

4.1.3 Bruk av pris og avgifter

Produksjon av gris er basert på kraftfôr og er derfor relativt uavhengig av areal og tilgang til lokalprodusert fôr. Produksjonsøkningen de siste årene har vært stimulert av et effektivt avlsarbeid. I svineproduksjon hentes en stor del av inntekten fra markedet, og relativt lite fra tilskudd. Prisstabilitet vil derfor være av stor betydning for primærprodusenten.

Det å redusere prisen som et kortsiktig produksjonsdempende tiltak, har store konsekvenser for svineprodusentene. Ifølge Norsvin kan også redusert pris virke produksjonsdrivende i smågrisproduksjon, fordi produsentene vil selge flere smågriser for å kompensere for lavere priser. Prisforholdet mellom svinekjøtt og smågris er viktig for balansen mellom ulike deler av svinenæringen, og smågrisprisen må legges til rette for markedsbalanse. Norsvin argumenterer også for at investeringer i forbindelse med oppstart av svineproduksjon er langsiktige, og derfor vil nyetableringer oppstå nærmest uavhengig av dagens markedsbalanse. Likevel vil markedsbalansen ha betydning i vurderinger av lån fra banker og tilskudd fra Innovasjon Norge. Det er dermed sannsynlig at nyetableringer ikke skjer helt uavhengig av dagens markedsbalanse og planlagte engrospris.

Produksjonen av svin er jevnt fordelt over året, men etterspørselen har noen sesongvariasjoner. Det er økt etterspørsel rundt juletider og i grillsesongen på sommeren. Etterspørselen på sommeren er igjen avhengig av været. Markedsregulator Nortura bruker endringer i avregningspris til produsentene for å tilpasse produksjonen etter markedsbehovet. Avregningsprisen er basert på planlagt gjennomsnittlig engrospris fratrukket avgifter og kostnader for slakt. For eksempel er det før jul en prisnedtrapping i to omganger, med ekstra prisnedgang for gris mellom 83 kg og 105 kg. Dette gjøres for å oppnå økte leveranser av ferskt svinekjøtt og ribbe til markedet før jul.

4.2 Storfekjøtt

4.2.1 Produksjonsregulerende tiltak i markedsreguleringen

Her følger en beskrivelse av de produksjonsregulerende tiltakene som er gjennomført i markedsreguleringen av storfe i perioden 1995–2024.

Slakting med ekstra lave vekter

20. mars 2000 vedtok Omsetningsrådets arbeidsutvalg et tiltak for slakting av storfe med ekstra lave vekter. Det ble samtidig vedtatt et tilsvarende tiltak for svin. Tiltaket innebar at produsenter som slaktet storfe i vektintervallet 140–225 kg ble kompensert. Slakterienes økte kostnader ble dekt inn gjennom redusert avregningspris. Videre skulle slakterienes engrospris settes ned forholdsmessig slik at skjærebedriftene fikk billigere råvare for å kompensere de høyere skjærekostnadene.

Kostnadene ved tiltaket var 15,5 mill. kroner totalt for storfe og svin. Det fremkommer av regnskapet at det ble tatt ut 7 057 kalver. Da saken ble vedtatt ble det illustrert at med en gjennomsnittlig slaktevekt

³⁷ Avlsgris: Jæren, Nord-Norge, landet for øvrig. Slaktegris: Jæren, landet for øvrig.

på 200 kg ville det være nødvendig å slakte 12 500 okser for å få en markedseffekt på 1 000 tonn. Med dette som utgangspunkt får man en reduksjon i tilførsler på 80 kg per dyr. Med et uttak av 7 057 dyr tilsvarer det en redusert tilførsel på 565 tonn storfekjøtt. Gjennomsnittlig tilskuddssats var kr 1 350 per dyr. Estimert totalkostnad for tiltaket for storfe isolert sett blir ut fra dette på 9,5 mill. kroner, og kostnaden per kg redusert tilførsel på kr 16,88 per kg.

Tiltak med økt slakting av kalv

I 1999–2000 ble det vedtatt ulike tiltak som gikk ut på å redusere tilførslene av storfekjøtt ved å øke slaktingen av kalv. Det ene tiltaket ble kalt førtidsslakting av kalv. Der ble det gitt tilskudd per kalv som ble slaktet. Det ble også gjennomført et tiltak kalt tilskudd til kvalitetsproduksjon av mellomkalv. Målsettingen ved tiltaket var både reduserte tilførsler og å gi markedet tilbud om et nytt etterspurt produkt.

I 2023 vedtok Omsetningsrådet på nytt et tiltak for økt slakting av kalv. Tiltaket ble hjemlet i en egen forskrift.³⁸ Tiltaket gikk ut på å gi tilskudd til produsenter og slakterier som slaktet kalv i alderen 11–24 uker. Det ble slaktet kalv under tiltaket i perioden november 2023 til mars 2024. Det var da lagt til grunn at tiltaket først fikk effekt mot slutten av 2024 og inn i 2025. Det var anslått en reduksjon i tilførsler på om lag 260 kg per kalv. Foreløpige tall tilsier at det ble tatt ut 4 170 kalver til en kostnad på 14,2 mill. kroner. Dette gir en kostnad på kr 13,08 per kg redusert tilførsel.

Omsetningsrådet vedtok igjen et tilsvarende tiltak i 2024. Denne gangen ble alderen på kalvene satt til 26–40 uker. Det ble også satt et krav om minimum slaktevekt på 90 kg. Tiltaket er hjemlet i en egen forskrift, og skal gjennomføres i første tertial 2025.³⁹ Kostnadene og hvor mye tiltaket blir benyttet er derfor foreløpig ikke kjent.

Lang ledetid i produksjonen av storfekjøtt gjør at det er krevende med produksjonsregulerende tiltak i markedsreguleringen. Tiltak som økt slakting av kalv har effekt relativt langt frem i tid, som gjør at man ikke får håndtert akutte overskudd på denne måten. Markedssituasjonen kan også ha endret seg på det tidspunktet som tiltaket faktisk får effekt.

4.2.2 Tilskudd over jordbruksavtalen

Produsenten får distriktstilskudd for storfekjøtt i alle soner utenom sone 1. Denne sonen utgjør deler av områdene i Rogaland, Trøndelag og deler av Østlandet. I tillegg gis det kvalitetstilskudd for storfekjøtt av visse slaktekategorier og kvaliteter.

Flere produksjonstilskudd er aktuelle for storfeproduksjon. Det gis husdyrtilskudd for ammeku og øvrig storfe, som inkluderer okser for kjøttproduksjon. Kyr av visse storferaser gis dessuten tilskudd for bevaringsverdig rase. Produsenter kan også få driftstilskudd til spesialisert storfekjøttproduksjon. Flere av tilskuddene er strukturdifferensierte, noe som gjør at foretak med få dyr får mer i tilskudd per dyr enn foretak med mange dyr. I tillegg er f.eks. beitetilskudd, og arealtilskudd for de arealene som brukes til grovfôrproduksjon aktuelle tilskudd i denne produksjonen.

Ammeku og øvrig storfe gir også grunnlag for avløsertilskudd.

Vi viser til kapittel 4.5.4 om tilskudd over jordbruksavtalen som er aktuelle for storfe i melkeproduksjon.

4.2.3 Bruk av pris og avgifter

For melkeprodusenter, som også får inntekter fra kjøttproduksjon, består 39 prosent av inntektene av tilskudd. Til sammenligning er prosentandelen for ammekuprodusenter på 52 prosent.⁴⁰ Det vil si at

³⁸ Forskrift 12. oktober 2023 nr. 1623 om tilskudd til produsenter og slakterier som gjennomfører tiltak om økt slakting av kalv av storfe.

³⁹ Forskrift 24. oktober 2024 nr. 2637 om tilskudd til produsenter og slakterier som gjennomfører tiltak om økt slakting av kalv av storfe i 2025.

⁴⁰ Tallene følger av Tabell 4 i kapittel 3.4.

storfekjøttprodusenter, og særlig melkeprodusenter, også får en betydelig del av inntekten fra salg. Tallene tar utgangspunkt i referansebruk, så reelt sett vil andelen i stor grad påvirkes av bruksstørrelsen.

Volummodellen ble innført for storfekjøtt i 2009, og erfaringen gjennom disse årene er at prisen ikke har variert i stor grad.⁴¹ Noen unntak var da Nortura satt opp PGE for 1. halvår i februar 2022, som var begrunnet med betydelig kostnadsvekst og altså ikke av hensyn til markedsbalansen, og da de reduserte engrosprisen i august 2023. For storfe har det overordnet vært underskudd frem til 2023, noe som påvirker behovet for bruk av pris som virkemiddel.

Pris brukes aktivt for å utnytte slaktekapasiteten og styre slaktingen mot perioder med størst etterspørsel. I 2023 bygde deg seg opp et overskudd av storfekjøtt, som førte til økende reguleringslager, redusert engrospris og høyere omsetningsavgift.

Omsetningsavgiften er primært en finansiering av markedsreguleringen og ikke et virkemiddel i seg selv, men i kjøttsektoren brukes omsetningsavgiften som en del av prisløypa som legges for produsentpris. Økt omsetningsavgift vil gi tilsvarende signal som en reduksjon i (engros-) pris. Et eksempel på dette er redusert avgift før telledato og økt avgift etter, som tidligere nevnt.

4.3 Saue- og lammekjøtt

4.3.1 Produksjonsregulerende tiltak i markedsreguleringen

Kjøtt av sau og lam er omfattet av markedsreguleringen. Det har ikke blitt gjennomført produksjonsregulerende tiltak i markedsreguleringen for sau og lam i perioden 1995–2024.

4.3.2 Tilskudd over jordbruksavtalen

Produsenten får grunntilskudd for lam, sau og vær. Det gis også distriktstilskudd for disse, med unntak av vær. Produsenten gis også tilskudd til lammeslakt, ved visse kvaliteter og etter nærmere regler. Også saueull og skinn som går gjennom slakteri eller ullstasjon kan gis pristilskudd, og der gis det tilskudd kun ved visse klasser. God ullkvalitet, i praksis ofte avhengig av sauerase, er avgjørende for om eller hvor mye produsenten får av slike tilskudd.

Det kan gis husdyrtilskudd for sau. Tilskuddet er strukturdifferentiert, noe som gjør at foretak med få sauer får mer i tilskudd per sau enn foretak med mange sauer. Sau av visse raser kan gis tilskudd som bevaringsverdig rase. I tillegg er f.eks. beitetilskudd, utmarksbeitetilskudd og arealtilskudd for de arealene som brukes til grovfôrproduksjon, aktuelle tilskudd i denne produksjonen.

Sau gir også grunnlag for avløsertilskudd.

4.3.3 Bruk av pris og avgifter

Sau og lam mottar en høy andel tilskudd, men ettersom lønnsomheten er relativt lav er også salgsinntekter og prisstabilitet viktig for disse produsentene. Norsk Sau og Geit skrev i sitt innspill til arbeidsgruppen at mange bruk legges ned på tross av at økonomien har bedret seg noe. De mener også at det er et problem at produktutvikling og markedsføring brukes i for liten grad for småfeskjøtt, slik at det i noen perioder blir en midlertidig lageroppbygning av småfeskjøtt, mens det er mangel i andre perioder.

Tilførselen av sau/lam er størst i slaktesesongen på høsten. Etterspørselen hos forbruker er størst på høsten og rundt jul, men også rundt påske. Forbrukernes etterspørsel styres også etter hva som er tilgjengelig i butikkene. Pris brukes aktivt for å styre slakting for å utnytte slaktekapasiteten og treffe markedet for lam optimalt. Markedsregulator Nortura økte for eksempel avregningsprisen til sau og ungsau i oktober for å stimulere til slakting før og etter den mest hektiske slaktesesongen for lam. Det

⁴¹ Landbruksdirektoratet (2024). Erfaringer med volummodellen og referanseprissystemet.

er også planlagt engrosprisendringer som skal stimulere til levering av ferske lam til påske og grillsesongen.

Markedet for sau og lam må sees som to markeder. Sauen blir i stor grad benyttet i blandingsprodukter og spekemat. Hele kjøttstykker av sau er i liten grad i salg i dagligvarehandelen. Når det gjelder lam, er etterspørselen etter edle styningsdeler samt kjøttdeig betydelig større. Forbruket av lam har også økt noe de siste årene. Det er derfor en skjevhet i forbruket av sau og lammet som gjør at overskudd av sau blir større enn av lam. Det er en avtakende etterspørsel etter sauekjøtt i forhold til lammekjøtt, samtidig som tilførselsandelen av sauekjøtt har økt de siste årene.

4.4 Egg

4.4.1 Produksjonsregulerende tiltak i markedsreguleringen

Mens tilførslene av egg er jevne gjennom året, har etterspørselen tydelige toppe særlig inn mot jul, påske og i mai. For skallegg som selges ferske er det begrensede muligheter for avsetningstiltak som reguleringslagring. Derfor benyttes produksjonsregulerende tiltak noe mer for egg enn andre råvarer. Produksjonsregulerende tiltak bidrar til at man kan opprettholde en produksjon som dekker behovet for norske egg når etterspørselen er størst, og så reduseres produksjonen ved slike tiltak i sesongene med lavere etterspørsel.

Her følger en beskrivelse av de produksjonsregulerende tiltakene som er gjennomført i markedsreguleringen av egg i perioden 1995–2024.

Frivillig redusert verpeperiode

Frivillig redusert verpeperiode er et produksjonsregulerende tiltak som har blitt brukt jevnlig i markedsreguleringen, for å begrense produksjonen av egg i perioder med prognosert overskudd. Tiltaket ble frem til 2023 omtalt som «fortidsslaktning». Det var en større gjennomgang av ordningen i 1995 om gjennomføringen i perioden 1989–1993. Denne førte til flere detaljerte rammebetingelser. Tiltaket ble innført i 1997. Før det var det en del av kontaktordningen for egg,⁴² som ble bestemt avviklet i jordbruksoppgjøret i 1995. Etter Omsetningsrådets regelverksgjennomgang som var ferdigstilt i 2020, har tiltaket vært hjemlet i en egen forskrift.⁴³

Ved å avlive verpehønene tidligere enn planlagt, reduseres verpeperioden og dermed mengden egg som produseres. Produsenten kompenseres for perioden fra hønene blir avlivet til forventet alder ved avliving. Tiltaket skal gjelde hele innsettet. Produsenten kan ikke ha nytt innsett i verping før tidligst åtte uker etter planlagt ordinær avlivingsuke. For hver periode tiltaket skal gjennomføres, vedtar Omsetningsrådet når tiltaket skal settes i gang, perioden for tiltaket, intervall for kompensasjonssatsen og en ramme for hvor mye egg som kan fjernes fra markedet.

Det oppnevnes et råd for frivillig redusert verpeperiode. Rådet består av tre representanter hver fra Nortura SA og Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund. Rådet skal anbefale omfang og tidspunkt for igangsetting av tiltaket i henhold til markedssituasjonen.

Det er Nortura som markedsregulator som administrerer tiltaket. Tiltaket ble sist gjennomført i 2022. Det ble da gitt kompensasjon for et uttak tilsvarende 2 780 tonn egg. Kostnaden ved tiltaket var på 25,8 mill. kroner, som tilsvarer kr 9,30 per kg.⁴⁴

Utsatt innsett av verpehøns

1. desember 2004 vedtok Omsetningsrådets arbeidsutvalg en ordning der innsett-tidspunktet for nye høner ble utsatt fra én til fire uker. Formålet var å redusere tilførslene av egg ved å forlenge

⁴² Omsetningsrådet (2019). Rapport fra arbeidsgruppe «D2 kjøtt og egg» til Omsetningsrådet avgitt 18. mars.

⁴³ Forskrift 22. juni 2020 nr. 1397 om kompensasjon for frivillig redusert verpeperiode.

⁴⁴ Protokoll fra sak 12/23 i Omsetningsrådets møte 20. april 2023.

oppholdstiden mellom to innsett av verpehøner. Produsentene ble kompensert for tapte inntekter på grunn av manglende eggproduksjon. Effekten av tiltaket tilsvarte 1 213 tonn lavere eggproduksjon. Kostnadene ved tiltaket var på 5,1 mill. kroner. Dette tilsvarer en kostnad på kr 4,20 per kg egg.

Erfaring fra tiltaket var at det tok lang tid før man fikk effekt på tilførselen. Forlenget opphold mellom innsett førte til overskudd av rugeegg og tap for rugeriene. Det var også vanskelig å komme tilbake til normalproduksjon, fordi produksjonen av rugeegg da måtte økes midlertidig.⁴⁵

Midlertidig opphold i eggproduksjonen

I 2022 var det stort overskudd av egg, og det var stort behov for reguleringstiltak. Omsetningsrådet vedtok derfor 21. september 2022 et tiltak der produsenter fikk tilskudd for et opphold i eggproduksjonen på tolv måneder. Formålet med tiltaket var å bidra til markedsbalanse gjennom å redusere eggproduksjonen med om lag 1 500 tonn. Det var totalt 13 produsenter som deltok i tiltaket. Tiltaket ble hjemlet i en egen forskrift.⁴⁶ Det overordnede prinsippet for utvelgelsen av produsentene var «først i tid, best i rett». Det ble også forsøkt å fordele produsentene på ulike regioner, oppdrettere og raser for å spre ulempene tiltaket kunne ha for øvrige ledd i verdikjeden for egg. Eggprodusenter med 1 000 verpehøner eller mer på søketidspunktet kunne melde seg på tiltaket.⁴⁷

Kostnaden ved tiltaket i 2022–2023 var på 10,4 mill. kroner for en reduksjon i eggproduksjon på 1 560 tonn fordelt på perioden fra slutten av 2022 til starten av 2024.^{48 49} Dette tilsvarer en kostnad på kr 6,64 per kg redusert tilførsel.

4.4.2 Tilskudd over jordbruksavtalen

Det gis distriktstilskudd per kilo egg til eggprodusenter i Vestland, Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark, for egg som er omsatt. Det kan også gis frakttilskudd for eggpakkeri på nærmere vilkår.

Det kan gis husdyrtilskudd for verpehøns for konsumeggproduksjon, med en høyere sats for verpehøner i intervallet 1–1000 i Nordland, Troms og Finnmark. Det gis tilskudd for opptil 7500 verpehøner.

Det gis også tilskudd for rugeegg levert til rugeri. På samme måte som for verpehøns gis det en høyere sats for rugeegg i det laveste intervallet i Nord-Norge.

Verpehøner og rugeegg gir grunnlag for avløsertilskudd.

4.4.3 Bruk av pris og avgifter

Mellom 2012 til 2022 har det vært et overskudd i eggproduksjonen i Norge. Siden 2023 har det vært et underskudd. Problemet i overskuddsårene har vært stor interesse for nyetableringer. Produksjon av egg er en relativt enkel produksjon å etablere, og den krever begrenset med dyrket areal. Eggproduksjon kan derfor være et aktuelt alternativ når gården trenger et nytt eller større inntekts- og arbeidsgrunnlag.

Etterspørselen etter egg er i liten grad priselastisk, noe som kan begrense bruk av pris som virkemiddel. Ettersom det er få nære substitutter, vil en prisreduksjon fra markedsregulator for å øke salget av egg normalt gi begrenset effekt i solgt mengde. Fordi egg i dag er relativt billige proteiner, har salget den siste tiden gått opp, delvis forårsaket av høy pris på andre proteinrike matvarer, som kjøtt. Man kan se for seg at dersom prisen på egg ble satt opp, kan andre proteinrike matvarer være substitutter for egg. Dermed er det ikke slik at pris ikke har noe å si for etterspørsel og salg av egg.

⁴⁵ Omsetningsrådet (2019). Rapport fra arbeidsgruppe «D2 kjøtt og egg» til Omsetningsrådet avgitt 18. mars.

⁴⁶ Forskrift 21. september 2022 nr. 1626 om tilskudd til produsenter som gjennomfører opphold i eggproduksjonen.

⁴⁷ Protokoll fra sak 82/22 i Omsetningsrådets møte 21. september 2022.

⁴⁸ Protokoller fra sak 14/23 i Omsetningsrådets møte 20. april 2023 og sak 21/24 i Omsetningsrådets møte 22. april 2024.

⁴⁹ Det er foreløpig 12 av 13 produsenter som har sendt krav om tilskuddsutbetaling. Det er derfor tilskudd til 12 produsenter som inngår i beløpene.

Produksjonen av egg er relativt konstant, med jevn tilførsel gjennom året, mens etterspørselen har klare toppe rundt jul, påske og i mai. Topper i forbruket håndteres med aktiv tilpasning i slaktetidspunkter, reguleringslagring og tidspunkter for nye innsett, og ved en mer konsentrert produksjon av langtidsholdbare produkter i perioder med lavere etterspørsel. Markedet for konsumegg må dekkes med ferske egg, til forskjell fra kjøttmarkedet, hvor både fersk og frossen vare til en viss grad kan oppfylle forbrukernes krav til ønsket kvalitet og produkt. På grunn av sesongvariasjonene og lagringsbegrensingene, er produksjon av eggprodukter en viktig mekanisme for regulering av markedet.

4.5 Melk

4.5.1 Kvoteordningen for melk

Formål

Kvoteordningen for melk er et sterkt produksjonsregulerende virkemiddel, som ble innført som «toprisordningen» for melk i 1983. Kvoteordningen har blitt endret og justert flere ganger. Hovedformålet med kvoteordningen for melk er å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet innenfor de målsettingene Stortinget har fastsatt, herunder distriktsprofil og variert bruksstruktur.⁵⁰ Kvoteordningen for melk er hjemlet i omsetningsloven, administreres av Landbruksdirektoratet og finansieres over fondet for omsetningsavgift på melk. Kvoteordningen gjelder for både ku og geit, men dette er to nokså ulike markeder.

Disponibel kvote

Gjennom kvoteordningen for melk kan en årlig tilpasse den totale melkemengden til markedsbehovet gjennom å justere disponibel kvote opp eller ned ved bruk av forholdstall (en verdi som multipliseres med grunnkvoten). På den måten kan man hindre overproduksjon, eller åpne for økt produksjon. Tine har ansvar for å prognosere melkebehovet som en del av markedsreguleringsrollen. De anbefaler et forholdstall i forkant av et nytt år, og staten ved Landbruks- og matdepartementet fastsetter hvor mye som skal produseres på kvotene. Dette gjøres normalt i slutten av november, ved at en bestemmer et forholdstall for kommende år. Melkekvote fastsettes på årsbasis og kvoteåret følger kalenderåret, men i enkelte år med fare for underdekning har det skjedd oppjusteringer av forholdstallet i løpet av året.

Hver melkeprodusent mottar et vedtak i starten av året, hvor det fremgår hvor mye melk vedkommende kan produsere i den kommende året. I beregningen tar man utgangspunkt i hvor mye grunnkvote produsenten disponerer, og multipliserer denne med forholdstallet. En produsent kan disponere både sin egen grunnkvote på landbrukseiendommen, og leie inn kvoter fra andre landbrukseiendommer i samme produksjonsregion. Her er et regneeksempel som viser fremgangsmåten for utregning av disponibel kvote, altså produksjonsrettigheten til foretaket det aktuelle året.

Foretaket disponerer:

egen *grunnkvote A* på 100 000 liter +innleid *grunnkvote B* på 50 000 liter = 150 000 liter

Forholdstall 1,04: Disponibel kvote = 150 000 liter * 1,04= 156 000 liter

Forholdstall 0,96: Disponibel kvote = 150 000 liter * 0,96= 144 000 liter

Overproduksjonsavgift

Ved større leveranser enn det kvoten eller produksjonstaket tilsier ilegges det, med hjemmel i omsetningsloven § 5a første ledd,⁵¹ en overproduksjonsavgift på det overskytende. Overproduksjonsavgiften skal gjøre at det ikke er lønnsomt å produsere melk utover kvote. For lav

⁵⁰ Forskrift 23. desember 2011 nr. 1502 om kvoteordningen for melk (kvoteforskriften) § 1.

⁵¹ Satsen fremgår av forskrift 29. juni 1999 nr. 769 om omsetningsavgift på jordbruksvarer, og om overproduksjonsavgift på mjølk § 3.

overproduksjonsavgift kan medføre overproduksjon. I en situasjon med store lagerbeholdninger er produksjon over kvote en stor belastning. Avgiften sikrer en realitet i kvotene og avgrensningen som ligger i produksjonsregionene. Uten overproduksjonsavgiften hadde kvoteordningen blitt svekket og vært mindre effektiv som reguleringsmetode både med tanke på volum og bruksstrukturen man ønsker. Hvor mye overproduksjonsavgift som er ilagt, varierer fra år til år, og satsen ble økt senest i 2018.

Overproduksjonsavgift som kreves inn går inn i fondet for omsetningsavgift for melk. Omsetningsrådet styrer bruken av fondet og setter av midler til å fremme omsetningen av melk gjennom finansiering av markedsregulering, altså målrettet fond. Målet er å få til effektiv regulering av markedet for ulike jordbruksprodukter til lavest mulig kostnader. Administrasjon av kvoteordningen er blant annet dekket av dette fondet.

Produksjonstak

Produksjonstaket i kvoteordningen for melk er en maksimumsgrense for hvor stor disponibel kvote en melkeprodusent kan ha, samt hvor stor leveransen fra en enkelt landbrukseiendom kan bli. Formålet med produksjonstaket er regulering av bruksstrukturen i landbruket. Siden 2015 har produksjonstaket blitt justert etter gjeldende forhåndstall for disponibel kvote ved forholdstall større enn 1.

Det ble bestemt i jordbruksoppgjøret i 2023 at produksjonstaket skulle reduseres fra 900 000 liter til 700 000 liter kumelk og 350 000 liter geitemelk, med virkning fra 1. januar 2024. Det er også fra 2024 innført historiske leveringsretter for foretak som disponerte mer enn de nye produksjonstakene per 1. januar 2024, begrenset oppad til 900 000 liter. Det var også en søknadsordning for de foretak som per 31. desember 2023 var i prosess med å utvide melkeproduksjonen utover de nye produksjonstakene, hvor de som fikk innvilget søknaden fikk en historisk leveringsrett med vilkår.⁵²

Produksjonsregioner

Et av de landbrukspolitiske målene er at det skal være jordbruk over hele landet. Her er kvoteordningen sentral på melkeområdet, ved at det er definert ulike produksjonsregioner. Produksjonsregionene setter en geografisk ramme for hvor melkeproduksjon kan foregå. Det kan ikke selges eller flyttes kvote mellom regionene, og man må produsere i regionen kvoten tilhører. Produksjonsregionene for kumelk er inndelt basert på fylkesgrensene før regionreformen i 2020. Størst andel av disponibel kvote er i Trøndelag og Rogaland, med hhv. 22 og 18 prosent, mens Finnmark og Telemark har den laveste andelen, med hhv. 1 prosent hver. For geitemelk er det to regioner – den ene består av de tre nordligste fylkene og den andre regionen er resten av landet.

Salg, kjøp og utleie av kvote

Eier av grunnkvote kan selge hele eller deler av eiendommens grunnkvote. Vanligvis må 40 prosent av grunnkvoten som ønskes solgt selges til staten for kr 4 per liter, mens den resterende mengden kan selges privat, med mindre annet er bestemt i jordbruksoppgjøret. I 2023 og 2024 kunne 100 prosent av grunnkvoten selges til private kjøpere innenfor samme produksjonsregion. Mengden kumelkkvote som er solgt til staten kan selges ut igjen til eiere av landbrukseiendommer som har grunnkvote ku fra før. Det er flere år siden geitemelkkvote som er solgt til staten er blitt solgt ut igjen, på grunn av markedssituasjonen.

Eier av grunnkvote kan disponere bort grunnkvoten til flere foretak, og hvert av disse leieforholdene kan ha ulik mengde grunnkvote og ulikt startår. Foretakene som disponerer grunnkvote kan også disponere kvote fra flere eiere av grunnkvote, ha ulik mengde og varighet. Det er ingen restriksjoner på varigheten ved bortdisponering av kvote, utover at disponeringen må gjelde i minst ett år. Utleie har gitt fleksibilitet, men det gir også en kostnad for den aktive produsenten.

⁵² Kvoteforskriften §§ 5 og 5a.

Lokalforedling

Foretak som ønsker å produsere melk for å foredle den selv, eller levere melk til et foretak som driver med lokal foredling i nærheten, kan få beregnet en lokalforedlingskvote. Lokalforedlingskvoten kan maksimalt tilsvare det til enhver tid gjeldende produksjonstak, fratrukket eventuell grunnkvote som foretaket disponerer. Melkeprodusenten trenger ikke å søke om å få en lokalforedlingskvote. Melk som leveres ut over lokalforedlingskvote blir ilagt overproduksjonsavgift. Ordningen skal bidra til å øke verdiskapingen i melkeproduksjonen, gjennom å dra nytte av markedsmuligheter for melk som blir foredlet lokalt.

4.5.2 Melk i ulike markedsituasjoner

Underdekning

Både ved inngangen til 2024 og under covid-19-pandemien var det behov for mer kumelk enn prognosert på høsten. Ved underdekning kan forholdstallet for disponibel kvote økes, slik at hver produsent kan produsere mer uten å bli ilagt overproduksjonsavgift. Selv om slike grep er kraftfulle, er det ikke gitt at effekten tilsvare det som er markedsbehovet.

Våren 2024 fikk vi et eksempel på at økningen i forholdstall ikke førte til tilstrekkelig økning i produksjonen for å dekke behovet. Før sommeren 2024 ble det derfor vedtatt å sette overproduksjonsavgiften til kr 0, slik at det i praksis ble frislipp av produksjonen. Underdekningen på tampen av 2023 og inn i 2024 kan i enkelte områder tilskrives dårlig grovfôr kvalitet som følge av flom og tørke. Det er heller ikke gitt at det er tilstrekkelig livdyr, driftsapparat hos den enkelte produsenten, eller økonomisk handlingsrom i produksjonen, noe som hindrer at den enkelte kan gjennomføre større økning på kort sikt. Heller ikke alle som hadde muligheten til å øke lønnsomheten ved å øke produksjonen på marginen, for eksempel gjennom økt kraftfôrbruk, ønsket å gjøre det av andre grunner. Vi ser eksempelvis på leveransetall for 2024, at de ulike regionene har respondert i ulik grad på et økt melkebehov.⁵³ Grepet var kortvarig, men en slik løsning på sikt ved underdekning, vil potensielt utfordre den delen av formålet til kvoteordningen som er knyttet til det landbrukspolitiske målet om landbruk over hele landet og variert bruksstruktur. Det er fordi produsentene med størst handlingsrom i produksjonen vil kunne bli med på økningen. Produsenter som ikke har slikt handlingsrom, vil i stedet måtte betale en høyere omsetningsavgift.

I situasjoner hvor markedsregulator har for lite tilgjengelig melk, prioriteres anvendelser til flytende melkeprodukter, dernest anvendelse til ost og til slutt øvrige melkeprodukter.⁵⁴ Myndighetene har også vedtatt tollnedsettelse for import av melkepulver for å dekke markedsbehovet, og dette ble blant annet gjort i 2024.

Overgangen mellom underdekning og overproduksjon, og omvendt, er på kort sikt utfordrende rent praktisk for produsent. Vi viser her til kapittel 3.2 og begrensningene i biologiske produksjoner, og den variasjonen og tiden som kreves for å øke eller redusere. Det tar tid å justere produksjonen opp, hvis den tidligere har vært sterkt begrenset.

Overproduksjon

Ved overproduksjon kan forholdstallet justeres ned neste kvoteår. Så lenge overproduksjonen ligger på et nivå som ikke gjør det lønnsomt å produsere ut over kvote, er forholdstallet et sterkt regulerende virkemiddel. Grad av kvotefylling spiller inn på effekten av forholdstallet som begrensning. For geitemelk har kvotefyllingen de siste årene vært så lav, at forholdstallet i seg selv ikke er den reelle begrensningen for enkelte produsenter.

⁵³ Ifølge leveransetall fra Norsk Melkeråvare tilgjengelig på <https://www.xn--norskmelkervare-rlb.no/melkeleveranser>.

⁵⁴ Markedsreguleringsforskriften § 4-3.

På samme måte som en økning i forholdstall kan gjøre at produsenter holder igjen melkekyr, vil en overproduksjonssituasjon føre til økt tilførsel av slakt. Forholdstallet har derfor også innvirkning på slaktetidspunktet, som er en utfordring for slakteriene da det gir ujevn tilførsel.

Det er også benyttet andre virkemidler enn bruk av forholdstall, enten alene eller i kombinasjon. Det har for eksempel vært stabil overproduksjon av geitemelk i mange år, med et forholdstall under 1. Staten har derfor ikke solgt ut igjen geitemelkkvoten som blir solgt til staten siden 2012, noe som årlig avgjøres i jordbruksoppgjøret. Den totale grunnkvoten for geit har derfor gått noe ned hvert år, avhengig av hvor stort salget til staten har vært. Oppkjøpet finansieres av fondet for omsetningsavgift for melk.

I 2020 ble det også kjøpt opp 40 mill. liter kumelkkvoten gjennom en midlertidig oppkjøpsordning, som ga virkning for kvoteåret 2021. Bakgrunnen for ordningen var behov for nedskalering av produksjonen når eksportsubsidiene ble fjernet fra 1. juli 2020 som følge WTO-avtalen. Fordelingen av oppkjøp i produksjonsregionene ble gjort forholdsmessig, slik at størrelsesforholdet mellom regionene ikke skulle påvirkes. Utkjøpsprisene lå på mellom kr 10,00 og 15,50 per liter, avhengig av region – 200 mill. kroner ble dekket av staten, og det resterende beløpet ble dekket fra fondet for omsetningsavgift for melk. Ordningen var en påmeldingsordning, der eiere av grunnkvoten kunne melde ønske om å selge kvoten, med en minimumsandel til staten på 80 prosent. Ordningen løp i hver region frem til oppkjøpsvolumet ble nådd, etter prinsippet «først til mølla».

4.5.3 Utvikling og forvaltning av ordningen⁵⁵

Gradvis større fleksibilitet i ordningen

Da topriorordningen ble innført i 1983, var utgangspunktet at kvoten lå til den landbrukseiendommen som opprinnelig fikk tildelt kvoten og måtte produseres der, uavhengig av hvem som til enhver tid eide landbrukseiendommen. For å øke fleksibiliteten i ordningen, ble det i 1989 åpnet for at produsenter kunne gå i samdrift. Eierne kunne dermed flytte produksjonen til en annen eiendom enn den som opprinnelig fikk tildelt kvoten.

I 1997 ble det innført kjøp og salg av grunnkvoter med staten, og i 2003 ble det mulig å selge kumelkkvoten til andre produsenter med en prosentandel som måtte selges til staten. Dette gjaldt fra 2005 for geit. Formålet med å innføre privat omsetning var å øke melkeprodusentenes handlingsrom.

Det har også blitt mer fleksibilitet når det gjelder å slå sammen og flytte grunnkvoten til andre landbrukseiendommer enn den eiendommen som opprinnelig fikk tildelt kvoten.

Utviklingen i kvoteordningen viste seg nødvendig for å sikre produktivitet i melkeproduksjonen. Utviklingen i antall produsenter, og størrelsen på brukene har også vært stor. For å illustrere utviklingen kan vi peke på at det i 1997 var det 25 000 foretak som drev kumelkproduksjon, og gjennomsnittlig disponibel kvote var 71 000 liter. I 2024 var det til sammenligning om lag 6 500 foretak, og gjennomsnittlig disponibel kvote var 248 000 liter.

Oppsummert har tilknytningen mellom kvoten og opprinnelig landbrukseiendom gått fra å være helt uløselig, til å i praksis først og fremst ha betydning som del av verdien på eiendommen, ved at den inngår i pantegrunnlaget. Ved at kvoten har fått en slik verdi, har den også fått en større betydning som kapitalobjekt. Ved oppstart eller utvidelse av melkeproduksjon, er altså det å skaffe seg nødvendig kvote for flere blitt en vesentlig kostnad.

Mulighet for leie av melkekvoten fra 2009

Mulighet for utleie av kvoter ble tidlig utredet, men ikke innført før i 2009. I 1995 og i 2000 vurderte partssammensatte arbeidsgrupper muligheten for utleie av melkekvoten som en måte å omfordele melkekvoter. Det ble pekt på noen uheldige virkninger av en leieordning, som at det ikke gir varig omfordeling av melkekvoten til de som faktisk produserer melk. I tillegg kan ordningen gjøre langsiktige

⁵⁵ Gjennomgangen er i hovedsak hentet fra en tidligere rapport Landbruksdirektoratet (2024). Vurdering av begrensning på kjøp av kvote over produksjonstaket, kapittel 2. Vi har lagt til enkelte betraktninger som er relevante i vår sammenheng.

finansielle investeringer mer utfordrende, da produsenten ikke vet om kvoten kan beholdes på sikt, samtidig som den medfører en ny årlig kostnad i produksjonen.

I jordbruksforhandlingene i 2004 foreslo staten å innføre en ordning for kvoteleie. Formålet var å øke fleksibiliteten i kvoteordningen, og å legge til rette for mer kvote til omfordeling til produsenter som ønsket å utvide produksjonsgrunnlaget. Det ble ikke innført kvoteleie i dette jordbruksoppgjøret. På grunn av økt oppmerksomhet rundt behovet for større fleksibilitet for melkeprodusentene, ble det i jordbruksoppgjøret i 2008 enighet om å innføre mulighet for leie av melkekvote for enkeltbruk, men det gjaldt ikke for samdrifter. Sistnevnte ble endret i 2015, da gjenværende særskilte regler for samdrifter ble avvirket.

I den nye kvoteleieordningen ble det bestemt at kun eier av landbrukseiendom kunne leie ut hele eller deler av eiendommens kvote til andre eiere av landbrukseiendommer. Kun aktive kvoter kunne leies ut, og minimumsperioden ble satt til fem år for å sikre forutsigbarhet for produsentene. I tillegg var det krav om at utleier måtte leie ut minimum 10 000 liter kumelkkvote eller 2 000 liter geitemelkkvote til hver leietaker. Inngåelse av utleieforholdet måtte det søkes om til Landbruksdirektoratet, men selve leieavtalen mellom utleier og leietaker skulle være av privatrettslig karakter, og kvoteleieprisen skulle ikke reguleres.

I forskrift om kvoteordningen som trådte i kraft fra 1. januar 2012 ble kravet om en minimums utleieperiode på fem år fjernet, slik at utleier nå kunne leie ut for ett år av gangen. Av denne forskriften fremgikk det også at det var foretak som skulle leie kvote, og ikke eier av landbrukseiendommen.

Forvaltning av ordningen

I tråd med utviklingen av ordningen, har også forvaltningen endret seg. Alle endringer i kvoteforhold var tidligere del av den løpende forvaltningen, mens det i dagens forvaltning er et tydeligere skille mellom det som privatrettslig kan avtales og som forvaltningen ikke er involvert i, og de konkrete vilkår som forvaltningen kontrollerer. Typer av forhold som forvaltningen er involvert i, er derfor kraftig redusert. Når det er sagt, medfører også dagens ordning et stort forvaltningsbehov. Det inkluderer veiledning, teknisk vedlikehold, regelverksutvikling som følge av justeringer i ordningen og særskilte ordninger som oppkjøpsordning, og tilpasninger til reduksjon av produksjonstak.

4.5.4 Tilskudd over jordbruksavtalen

Melkeprodusenter får pristilskudd for ku- og geitemelk basert på ulike geografiske soner. Eksempelvis er sone A med lavest tilskudd på kr 0,32 per liter i området rundt Jæren, mens det gis høyest tilskudd i Finnmark med kr 3,12 per liter. Det gis også grunntilskudd per liter for geitemelk og økologisk melk. Tilskuddssatsene gjelder fra 1. juli. Også pristilskudd til storfekjøtt er relevante å se hen til i den totale produsentøkonomien, da mange driver kombinert melke- og kjøttproduksjon. Vi viser her til kapittel 4.2.2.

Flere produksjonstilskudd er sentrale i melkeproduksjon. Det gis husdyrtilskudd for melkekyr, øvrige storfe og melkegeit. Husdyrtilskuddene for melkeku og melkegeit er strukturdifferentierte, noe som gjør at foretak med få melkekyr/melkegeiter får mer i tilskudd per dyr enn foretak med mange melkekyr/melkegeiter. Det er også et tilskudd for små og mellomstore melkebruk (kumelk). Dette tilskuddet gis til foretak med 6-50 melkekyr. Satsene økes opp til melkeku nummer 23, før tilskuddet deretter reduseres ned mot melkeku nummer 50. Det kan også gis driftstilskudd, med differensierte satser ut fra hvilken arealsone kumelkproduksjonen drives i. For geitemelkproduksjon er det også et driftstilskudd. I tillegg er f.eks. beitetilskudd og arealtilskudd for de arealene som brukes til grovfôrproduksjon aktuelle tilskudd i denne produksjonen.

Melkeku og øvrig storfe gir også grunnlag for avløsertilskudd. Det samme gjør melkegeiter.

4.6 Kontraktproduksjon og produksjonsplanlegging

Kontraktproduksjon er en type koordinering som er utbredt i internasjonale landbruksmarkeder, og som har blitt mer vanlig også i Norge. Produksjonsformen innebærer at produsentene inngår avtaler

med kjøpere, med forhåndsavtalte kvantum, priser, kvaliteter og tidspunkter for levering. Dette gir gode muligheter for effektivt å tilpasse tilbudet til forventet etterspørsel. På denne måten kan foredlingsbedrifter eller grossister sikre seg tilgang på råvarer, i det kvantum og med den kvaliteten de ønsker. Produsentene kan på sin side sikre avsetning for varene de får kontrakt for å produsere.

Norsk produksjon av slaktekylling er et eksempel hvor slike leveringsavtaler benyttes av nærmest alle produsenter for å sikre forutsigbarhet og avsetning for fremtidige leveranser. Frukt- og grøntproduksjon er også innordnet på lignende måte, hvor mange produsenter har produksjonskontrakter med kjedegrossister. Det er sannsynlig at en deregulering av blant annet eggmarkedet raskt ville ført til en lignende innordning også her.

Dersom en ny produsent ønsker å etablere seg i et slikt marked, må den inngå kontrakt for å sikre avsetning for produksjonen. I praksis fungerer markedet slik at industriledet planlegger produksjonen i henhold til prognosert salg, før de går ut i markedet og signerer avtaler for ønskede mengder fra produsenter.

Et kjennetegn for kontraktproduksjonene er at det ikke finnes noen markedsregulator med mottaksplikt. Dette medfører at det er stor risiko for å ikke få avsetning for varene, hvis man produserer for salg i et spotmarked. I tillegg til markedstilgang er det i landbruksproduksjoner gjerne usikkerhet knyttet til pris og avlingsmengde, samtidig som det gjerne kreves høye investeringer. Risikoen blir med andre ord svært høy for primærprodusenten. Kontrakter kan redusere denne risikoen, men vil ikke fjerne den helt.⁵⁶

Fjorfeprodusenter hadde tidligere kollektiv risikofordeling gjennom markedsreguleringen ved betaling av omsetningsavgift. Dersom det oppstod overproduksjon, kunne midlene benyttes til å forbedre balansen i markedet. I dagens system er denne risikoen forskjøvet ned til hver enkelt produsent, som står mer alene ved store markedssvingninger. Kontrakter gir bare til en viss grad sikkerhet for leveranse, ettersom det gjerne er en forutsetning i kontraktene at det må finnes et marked for varene.

For grøntprodusenter kan markedssvingninger resultere i at en stor del av avlingen ikke kan leveres, mens slaktekyllingprodusenter kan få redusert antallet innsett eller redusert antallet kyllinger i innsettene. Det å måtte gjennomføre slike tilpasninger kan være svært krevende for enkeltprodusenter og ødeleggende for økonomien. Samtidig er det for verdikjeden som helhet en effektiv metode for å bringe markedet i balanse. Tett samarbeid mellom primær- og industriledet kan gi en mer markedsorientert produksjon, med nøyte produksjonsplanlegging og bedret ressursutnyttelse.⁵⁷

Det er et landbrukspolitisk mål at man skal ha matproduksjon av hele landet, noe det er vanskelig å se for seg at kontraktproduksjon kan bidra til alene. Kontraktproduksjon vil sannsynligvis bli innordningsmetoden for flere landbruksproduksjoner dersom det ikke finnes en markedsregulator med mottaksplikt. Fjorfemarkedet, som ble deregulert i 2007, var riktignok allerede før dereguleringen i gang med å sentraliseres i klynger. Omleggingen medførte likevel til slutt at alle som produserte utenfor disse områdene ble tvunget til å legge ned, fordi de manglet en leveringskontrakt og det heller ikke var noen mottaksplikt.

Avtaletillegg

Avtaletillegg ble tidligere benyttet både hos Nortura og de private eggpakkeriene for å sikre forutsigbarhet i leveranser. Dersom det var behov for mer egg i markedet, kunne eggpakkeriene knytte til seg produsenter ved å gi et tillegg til den ordinære prisen. Dersom det var balanse eller overskudd i markedet ville derimot ikke eggpakkeriene inngå avtaler, noe som virket begrensende på etableringen.

I 2011 ble praksisen gjennomgått av en arbeidsgruppe og presentert i rapporten «Mottaksplikten i markedsreguleringen i jordbruket». I rapporten er det beskrevet at Nortura benyttet seg av flere tillegg som kun ble gitt til medlemmer av samvirket, herunder avtaletillegg, Norturatillegg, kvantumstillegg og strategisk pristillegg. Samlet kunne tilleggene beløpe seg til kr 3 per kg i forskjell mellom et medlem og

⁵⁶Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (2005). *Marknadstilpassing gjennom nye kontraktsformer i jordbruket*.

⁵⁷Norsk senter for bygdeforskning (2013). *Kontraksproduksjon i landbruket*.

et ikke-medlem. Totalt kunne dette tilsvare en forskjell på 350 000 kroner på årsbasis, for en konsesjonsbesetning på 7 500 verpehøns.

Som markedsregulator skal ikke Nortura diskriminere medlemmer og ikke-medlemmer på pris og leveransebetingelser for råvarer. Arbeidsgruppen mente at avtaletillegg, samt de andre ytelsene som kun ble gitt til medlemmer, ikke var i tråd med mottakspliktens bestemmelser. Tilleggene var av en så betydelig størrelse, at det ikke var regningssvarende å levere egg over mottakplikten for ikke-medlemmer. Nortura viste på sin side til at det på den tiden bestemmelsene om mottakspflicht ble utarbeidet, ble alle som leverte til Nortura behandlet som medlemmer, noe som hindret at det ble en reell forskjellsbehandling. Praksisen med automatisk innmelding er imidlertid avskaffet, og det blir påpekt som nødvendig å avklare rettighetene til ikke-medlemmer.

I markedsbalanseringsutvalget ble regelverket knyttet til prisdifferensiering mellom medlemmer og ikke-medlemmer avklart. Gruppen slo fast at markedsregulator for eksempel har mulighet til å forskjellsbehandle medlemmer og ikke-medlemmer med hensyn til etterbetaling i form av overskuddsdeling, men kan ikke gi tillegg eller fradrag knyttet til logistikk, kvalitet eller andre leveringsvilkår kun overfor egne medlemmer. Avtaletillegget til Nortura ble avskaffet, og lagt til i avregningsprisen fra 1. januar 2012.

5 Nye virkemidler for produksjonsregulering

I dette kapittelet beskrives tiltakene som arbeidsgruppen har valgt å vurdere som mulige nye virkemidler for produksjonsregulering for kjøtt og egg. Tiltakene det gjelder er todelt omsetningsavgift på egg, vektdifferensiert omsetningsavgift på svin og storfe, kvote på sau/lam og storfe, og balanseringsråd.

Tiltakene som vurderes har både utgangspunkt i innspill fra ulike aktører, og diskusjoner i arbeidsgruppen. Tiltakene beskrives og konsekvenser gjøres rede for og vurderes opp mot mandatet. Arbeidsgruppen har valgt å ikke gjøre anbefalinger for tiltakene. Siden tiltakene er svært ulike, oppsummeres de enkeltvis under hvert tiltak.

5.1 Todelt omsetningsavgift på egg (høyere omsetningsavgift for nye produsenter)

5.1.1 Innledning

Bakgrunn

Høyere omsetningsavgift for nye produsenter, heretter kalt todelt omsetningsavgift, innebærer at avgiften settes ulik for etablerte og ikke-etablerte produsenter. Nye produsenter vil få en høyere omsetningsavgift enn produsenter som allerede er etablerte. På denne måten kan man redusere produksjonen ved å gjøre det mindre attraktivt for nye produsenter å etablere seg i perioder der markedet er i overskudd. Færre nyetableringer reduserer tilførselene frem i tid.

Tiltaket beskrives for eggsektoren. Sammenlignet med andre produksjoner er det relativt rimelig å etablere seg innenfor eggproduksjon, og produksjonen er også mindre kompleks enn andre sektorer. Produksjonen er jevn gjennom et innsett, og det er begrensede muligheter for å justere ytelsen eller å oppnå effektivitetsøkning underveis. Egg antas å ha lav priselastisitet, som gjør det krevende å øke salget av betydning gjennom redusert pris. Eggproduksjonen er regulert av konsesjonsregelverket, der konsesjonsfri grense er 7 500 verpehøner. En undersøkelse gjennomført av Norsk Fjørfeleg, viste at 90 prosent av de spurte produsentene produserer opp til konsesjonsgrensen.⁵⁸ De fleste produsentene har ut fra dette sannsynligvis produksjon opp mot konsesjonsgrensen. Overproduksjon på tilførselssiden kommer dermed som regel av at antallet eggprodusenter blir for høyt.

På kjøtt er investeringene større og man bygger i et lenger perspektiv, som gjør at et slikt tiltak trolig ikke vil være hensiktsmessig. Produksjonssyklusen skiller seg også fra egg. Tiltaket vurderes derfor som kun aktuelt for egg.

Todelt omsetningsavgift innebærer i praksis et etableringsforbud dersom avgiften settes betydelig høyere for nyetableringer, og vil dermed være et inngripende tiltak i eggnæringen. En slik etableringshindring vil kunne ha negative konsekvenser både for konkurranse og omstilling. Produktivitetsutviklingen påvirkes i mindre grad når det er en konsesjon på 7 500 høner og over 90 prosent av produsentene allerede har full konsesjon. Tiltaket vil også ha en langsiktig tidshorison og vil derfor ikke håndtere kortsiktig overskudd. Det vil samtidig ikke kunne håndtere underskudd på kort sikt i tilfeller der tiltaket oppheves siden det tar tid å etablere produksjon. Tiltaket kan være inngripende overfor hele markedet i den grad det legger til rette for at prisene kan heves over det nivået som balanserer markedet på kort og mellomlang sikt når det er åpent for nyetableringer.

Regelverk – behov for endring i lov

Landbruks- og matdepartementet har vurdert at det per i dag ikke finnes hjemmel i gjeldende regelverk for en slik ordning. Det vil kreve en endring i omsetningsloven, som betyr at det eventuelt vil være Stortinget som kan vedta å åpne for en slik mulighet. Det kan også være behov for å fastsette en egen forskrift med nærmere bestemmelser for ordningen.

⁵⁸ Presentert i forbindelse med innspill fra Norsk Fjørfeleg til arbeidsgruppen.

Todelt omsetningsavgift innebærer å ha ulike satser for omsetningsavgift mellom ulike produsenter til samme tid for samme vare. Tiltaket vil i praksis innebære et etableringsforbud. Det er ikke hjemmel i dagens regelverk for en slik forskjellsbehandling mellom produsentene.

Under kapittel 5.2 beskrives tiltaket vektdifferensiert omsetningsavgift. Dette tiltaket har departementet vurdert som innenfor dagens regelverk. Vektdifferensiert omsetningsavgift innebærer ingen forskjellsbehandling mellom produsenter, men heller ulik avgiftssats basert på varens vekt. Dette skal altså fungere som et kortsiktig reguleringsvirkemiddel, mens todelte omsetningsavgifter vil fungere som et etableringshinder. Derfor er vektdifferensiert omsetningsavgift vurdert som innenfor regelverket, mens todelte omsetningsavgifter er vurdert som utenfor slik regelverket er i dag.

Ved en eventuell innføring av todelte omsetningsavgifter er det risiko for økt etablering fra det blir kjent at tiltaket skal innføres til regelverket er på plass. Dette må hensyntas, også med tanke på tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Dersom det først legges til rette for et slikt verktøy, men uten at det skal iverksettes umiddelbart, vil det kunne redusere risikoen for økt etablering utover det som allerede er planlagt.

Omsetningsavgiften som virkemiddel i dag

Omsetningsavgiften er i dag primært en finansiering av markedsreguleringen, og ikke et virkemiddel i seg selv. Den settes på et nivå som skal dekke de gjeldende kostnadene, og avgiften er lik for alle produsenter innenfor samme type vare. I de fleste sektorer er avgiftssatsen jevn gjennom året. Dette gjelder eksempelvis på egg. I kjøttsektoren brukes imidlertid avgiftssatsen som et virkemiddel sammen med prisløypa for å tilpasse tilførslene av dyr til slakt. Omsetningsavgiften for kjøtt varierer gjennom året for enkelte kjøttslag, slik at den motvirker tilførselstoppene man ellers ville hatt ved å øke avgiften på disse tidspunktene. Bruk av omsetningsavgift for å tilpasse produksjonen til etterspørselen er derfor til en viss grad en del av avgiftsordningen slik den er i dag, men hensikten ved avgiften er likevel å dekke kostnadene ved markedsreguleringen. Avgiften på kjøtt påvirker heller ikke totalproduksjonen av kjøtt, men den bidrar til å styre når tilførslene leveres.

Omsetningsavgiften som virkemiddel ved todeling

En todelte omsetningsavgift innebærer at omsetningsavgiften settes i to ulike nivåer, ett nivå for etablerte produsenter og ett nivå for ikke-etablerte produsenter. Etablerte produsenter vil få en normal avgiftssats, mens ikke-etablerte produsenter vil få en forhøyet avgiftssats. Tiltaket vil gjøre det mindre attraktivt å starte som produsent, og dermed begrense antallet nyetableringer for å redusere overproduksjon, og/eller sørge for at nyetablerte produsenter bidrar til å dekke kostnadene ved allerede gjennomførte regulerings tiltak gjennom den økte avgiften.

Man kan altså se to ulike formål med tiltaket; 1) å begrense nyetableringer, og 2) å sørge for at nyetablerte bidrar til å dekke kostnader ved overproduksjon som allerede har blitt gjennomført. For å bedre markedsbalansen i en overskuddssituasjon er man avhengig av å redusere tilførslene. Det vil da være å begrense nyetableringer som er mest hensiktsmessig. Kostnadsdekning alene vil ikke bidra til markedsbalanse, men heller fordele en større del av den økonomiske belastningen på de som velger å etablere seg i et marked som allerede har overproduksjon. Hvor høy den forhøyede avgiften bør være avhenger av hvilket formål man ønsker å oppnå. En liten økning i avgift vil trolig i hovedsak bidra til kostnadsdekning fra nyetablerte, mens en stor økning i avgift i større grad vil bidra til å begrense nyetableringer. Man vil altså kunne oppnå begge formål i ulik grad avhengig av nivået avgiften settes til. Denne utredningens mandat er å vurdere nye produksjonsregulerende virkemidler. Det er derfor formålet om å begrense nyetableringer som fremstår som mest relevant, selv om det ene ikke utelukker det andre. Samtidig er begrensning av nyetablering et mer inngripende tiltak ved å i praksis innføre et produksjonsforbud for nye produsenter. I beskrivelsen av tiltaket er det formålet om etableringshindring som legges til grunn.

Todelte omsetningsavgifter skiller seg altså fra slik omsetningsavgiften brukes i dag, særlig ved at avgiften skal være et verktøy i seg selv for å redusere de totale tilførslene, ikke bare forskyve de i tid. Dette vil være en ny måte å bruke avgiften på. Ved en todelte omsetningsavgift vil avgiftsnivået for de nyetablerte

være mer frikoblet fra behovet for finansiering av reguleringskostnader, noe som også skiller seg fra hvordan nivået på avgiften settes per i dag.

Inntekter fra omsetningsavgiften skal dekke kostnadene ved markedsreguleringen. Dersom man har en todelt omsetningsavgift må derfor den normale avgiftssatsen fortsatt være på et nivå som dekker kostnadene ved markedsreguleringen, uavhengig av om noen betaler forhøyet avgift eller ikke. Dersom man setter den normale avgiften noe ned med det utgangspunktet at de nyetablerte skal betale høy avgift og dekke mer av kostnadene, løper man en risiko ved at det ikke er noen som vil levere med forhøyet avgift. Dette virker heller ikke å være intensjonen med tiltaket, da hovedmålet er å unngå at de nye produsentene etablerer seg i det hele tatt.

Selv om avgiften varierer i løpet av året i kjøttsektoren, er avgiften til enhver tid lik for alle produsenter. Per i dag er det ingen forskjell i avgiften man betaler mellom produsentene innenfor samme sektor for noen av råvarene gitt leveranse av samme kvalitet og til samme tid. Denne foreslåtte forskjellsbehandlingen mellom produsenter har man derfor ikke i ordningen slik den er i dag.

Utvidelser innenfor konsesjonsfri grense

I tillegg til å begrense nyetableringer kunne det også være aktuelt å begrense økning i produksjon hos eksisterende produsenter, siden dette også kan bidra til overproduksjon. Det vil ikke være rimelig at produsenten ved utvidelse skal betale forhøyet avgift for hele produksjonen; en slik avgift burde i så fall kun gjelde utvidelsen. Dette vil i praksis tilsvare en kvoteordning med overproduksjonsavgift, hvor hver enkelt produsent har en kvote basert på tidligere leveranser. Det vil også kunne sees som motstridende med konsesjonsregelverket som definerer konsesjonsfrie grenser. Leveranser vil variere noe fra år til år, og å skulle sette en grense for hva som er en utvidelse som skal ha betydning i ordningen vil være krevende. Ut fra dette virker det mest hensiktsmessig å tillate utvidelser innenfor konsesjonsgrensene uten at det får forhøyet omsetningsavgift som konsekvens. I denne sammenhengen kan det også vises til at om lag 90 prosent av eggprodusentene har et produksjonsomfang nær/lik gjeldende grense for konsesjonsfri drift i husdyrkonsesjonssystemet. Dette indikerer at det er et begrenset behov for en særskilt oppfølging av produsenter som utvider sitt driftsomfang, siden de aller fleste pga. husdyrkonsesjonsreguleringen ikke kan øke sin produksjon.

5.1.2 Historikk

Todelt omsetningsavgift har vært foreslått som et mulig tiltak i flere sammenhenger. Tiltaket ble vurdert i Omsetningsrådets regelverksgjennomgang som ble avsluttet i 2020. Rådets arbeidsgruppe for kjøtt og egg foreslo å utrede mulighetene for å bruke todelt omsetningsavgift i situasjoner når større reguleringstiltak var iverksatt. Omsetningsrådet ba derfor sekretariatet om å utrede tiltaket. Tiltaket var så oppe til vurdering 25. september og 12. november 2020 (sak 88/20 og 99/20). Omsetningsrådet kom ikke til en konklusjon i saken, men det ble vist til at rådets medlemmer skulle jobbe videre med saken i egne organisasjoner. Det ble også i rådets behandling pekt på at Omsetningsrådet selv ikke har kompetanse til å fastsette og differensiere omsetningsavgiften, men at denne kompetansen ligger hos Landbruks- og matdepartementet.

I 2023 leverte Nortura og faglagene et forslag til departementet om todelt omsetningsavgift på egg. På det tidspunktet var det underskudd av norske egg i markedet, og det ble derfor ikke ansett som aktuelt å gå videre med disse spørsmålene. Siden 2023 har det vært underskudd i eggmarkedet. Norturas januarprognoser for 2025 tilsier underskudd i de to første tertialene, men noe overskudd i tredje tertial. Det kan være at markedssituasjonen for egg vil endre seg fremover, og det er derfor igjen aktuelt å vurdere todelt omsetningsavgift som et mulig nytt tiltak. Arbeidsgruppens gjennomgang av tiltaket har tatt utgangspunkt i forslaget fra Nortura og faglagene.

Tiltaket ble også trukket frem av Norsk Fjorfelag i innspillsmøtet utredningens arbeidsgruppe hadde med produsentorganisasjonene, som deres foretrukne forslag til nye virkemidler for produksjonsregulering på egg.

5.1.3 Tiltaket som etableringshinder

Tiltaket skal begrense nyetableringer gjennom økonomiske hindringer ved økt avgift. I utgangspunktet er det fri etablering innenfor jordbruksproduksjonene, med unntak av de produksjonene som er konsesjonsregulerte, og kvoteregulerte.

Etableringshindringer i seg selv er ikke noe nytt i jordbruket. Det er likevel viktig å være oppmerksom på konsekvensene ved en slik etableringshindring som todelt omsetningsavgift kan medføre. Etableringshindring vil kunne redusere produktivitetsutvikling og omstillingsmuligheter i sektoren. Samtidig vil det også kunne gjelde ved dårlig økonomi på grunn av overproduksjon. Økt verdiskapning er et mål i landbrukspolitikken. Ved å hindre fri etablering kan verdiskapningen ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv bli redusert. Det vil også være en utfordring med tanke på rekruttering, da nye bønder blir begrenset i muligheten for å starte med produksjon. Det er potensielle produsenter som vil etablere seg ved overskudd som påvirkes direkte av et slikt tiltak sammen med eggpakkerier som ikke får dekket sitt behov og ønsker å få nye leverandører. I situasjoner som vi så i tiden før 2022 med vedvarende overkapasitet vil et slikt tiltak hindre etablering av ytterligere produksjon frem til markedet er i balanse. Dette bidrar også til raskere å få markedet i balanse.

De regionale konsekvensene kan også variere avhengig av om lokal markedsdekning er på nivå eller ulik den totale markedssituasjonen. Dersom aktører jobber med å bygge opp produsenter med tilknytning, så vil tilgangen på nye produsenter kunne være begrenset så lenge tiltaket gjelder. Ved underskudd vil det åpnes opp for nye produsenter. Dette vil imidlertid i utgangspunktet være basert på totalmarkedet, som ikke nødvendigvis speiler situasjonen for alle enkeltaktører. Siden det også tar tid å etablere seg med tanke på blant annet investering og bygging, så kan det ta tid fra markedet er i underskudd til man får dekket behovet med økte tilførsler fra nye produsenter.

Markedsreguleringssystemet gjelder totalmarkedet og regulerer ikke delmarkeder eller enkeltregioner. Så lenge tiltaket ikke prioriterer enkelte områder så vil fortsatt den nyetableringen det eventuelt åpnes opp for i utgangspunktet være tilfeldig, og produsenter som starter opp vil fortsatt kunne gjøre det hvor som helst i landet. Samtidig kan det bli økt interesse fra markedsaktørene om å knytte til seg produsenter for å sikre tilførslene fremover. En annen måte tilførslene kan øke på er gjennom effektivitetsøkning i produksjonen. Økte tilførsler på grunn av effektivitetsøkning eller økt produksjon innenfor konsesjonsfri grense vil ikke bli påvirket av todelt omsetningsavgift.

Sammenlignet med andre sektorer er det relativt rimelig å etablere seg innenfor eggproduksjon. Produksjonen er også mindre kompleks enn andre sektorer. Ifølge en undersøkelse gjennomført av Norsk Fjørfeleg er det 63 prosent av eggprodusentene som kun driver med egg, mens 20 prosent har det som tilleggsnæring ved siden av annen jordbruksproduksjon. Eggproduksjon som tilleggsnæring kan være viktig for at en del bønder i større grad skal kunne leve av jordbruket i stedet for å være avhengig av inntekt fra annet arbeid i tillegg. Todelt omsetningsavgift vil også ramme produsenter som allerede driver annen jordbruksproduksjon og muligheten for å utvikle egen gård og virksomhet.

5.1.4 Nærmere beskrivelse av tiltaket

Todelt omsetningsavgift skal være et virkemiddel som kan benyttes i perioder med langsiktig overskudd. Forhøyet omsetningsavgift til ikke-etablerte produsenter reduserer tilførslene, ved å i praksis unngå at tilførslene øker ytterligere fremover fordi man hindrer at nye produsenter etablerer seg. Tiltaket skal altså ikke påvirke produksjonen som allerede eksisterer. Siden man gjennom tiltaket skal begrense nyetableringer, er dette et tiltak som skal virke *før* nye produsenter har satt i gang med eggproduksjon. Tiltaket må derfor ha en relativt lang tidshorisont, slik at tiltaket settes i verk før produsenter som vurderer å etablere seg har startet en prosess med investering og bygging som gjør at det ikke vil være aktuelt for de å stanse produksjonsplanene selv om de ilegges forhøyet avgift. Det er heller ikke ønskelig at man ikke får avkastning fra de investeringene som allerede er gjort, spesielt dersom produsenter må stanse en etablering midtveis i en byggeprosess.

I en situasjon der markedet fremover ligger an til overskudd, kan tiltaket bli innført, slik at man begrenser antallet nyetableringer og demper overproduksjonen. Det må da etableres et register som definerer hvilke produsenter som er etablerte, slik at produsenter som ikke er registrert vil bli ilagt

forhøyet omsetningsavgift. Dersom markedet endrer seg i retning underskudd, bør tiltaket oppheves, slik at det igjen blir mer attraktivt å etablere seg for nye eggprodusenter. Produsenter som etablerer seg, vil da betale samme omsetningsavgift som etablerte produsenter. Det vil både ta tid fra tiltaket innføres til man får effekt, og fra det stanses til man har nye produsenter i produksjon. Tiltaket vil derfor ha en langsiktig karakter. Det vil ikke kunne håndtere overproduksjon på kort sikt, og dersom markedet endres til underskudd vil det ta lang tid fra tiltaket oppheves til man kan forvente økte tilførsler gjennom nyetableringer.

Dersom det igjen blir behov for tiltaket etter en periode der tiltaket har vært opphevet, må man på nytt definere hvilke produsenter som er etablerte slik at de som har etablert seg i perioden tiltaket har vært opphevet inkluderes som etablert produsent. For å unngå en omfattende prosess for å definere etablerte produsenter hver gang tiltaket settes i verk, bør man trolig også løpende oppdatere oversikten over etablerte produsenter i perioder der tiltaket er opphevet. Dette vil medføre driftskostnader også i perioder med underskudd i markedet.

5.1.5 Skille på etablerte og ikke-etablerte produsenter

Generelt

Et avgjørende moment i et slikt tiltak er hvor man skal trekke grensen for hvem som ansees som etablert og ikke-etablert produsent. Det virker ikke hensiktsmessig å se på når foretaket er opprettet som grunnlag for prioritering. Dette sier ikke nødvendigvis noe om når produsenten faktisk tenker å starte opp, og det er heller ikke unikt for hver enkelt type produksjon. Det mest nærliggende å bruke er leveranser av egg. Det vil si at alle produsenter som har leveranser på et gitt tidspunkt, i utgangspunktet uavhengig av mengde, defineres som etablerte produsenter. Man bør i tillegg ta høyde for normale opphold mellom innsett eller kortere opphold av andre grunner. Dersom man ser på leveranser i en gitt tidsperiode, kan produsenter med kortere opphold også bli inkludert. Nortura og faglagene foreslo i 2023 at man ved definisjon av etablerte produsenter, har som hovedregel at man inkluderer alle som har hatt eggproduksjon i løpet av de siste tre årene før begrensningen kommer. Naturlige opphold mellom innsett, saneringer osv. vil da ikke ekskludere en produsent.

Særlige tilfeller

Det vil være ulike forhold som kan gjøre at det virker urimelig for en produsent at den ilegges høy omsetningsavgift basert på manglende leveranser de siste tre årene. Det vil kunne være produsenter som tidligere har drevet eggproduksjon, men som av ulike grunner ikke gjør det akkurat på det tidspunktet som ordningen trer i kraft. Årsaker kan være alt fra deltakelse i produksjonsregulerende tiltak i markedsreguleringen, vedlikeholdsarbeid, nyinvestering, andre økonomiske forhold, eller opphold på grunn av sykdom eller kommende brukerskifte. Dersom man skal inkludere alle som historisk har drevet med eggproduksjon som «etablerte», kan det være ødeleggende for effektiviteten. Det vil kunne føre til økt produksjon i det som i realiteten er nyetableringer, som nettopp er målet å unngå. Det kan også være produsenter som har gjort grep for å starte opp med eggproduksjon uten at de kan vise til leveranser, eksempelvis at de har startet bygging eller har bundet seg kontraktmessig til dette.

Vi har her bare pekt på noen av tilfellene der det umiddelbart kan fremstå urimelig å bli belastet med en forhøyet omsetningsavgift. Det vil være behov for å kunne gjøre unntak for slike særskilte tilfeller. Samtidig vil det være vanskelig å avgrense unntakene til en uttømmende liste, og å ikke inkludere for mange tilfeller til at tiltaket ikke blir effektivt. Det vil derfor trolig kreve en skjønnsmessig vurdering av hvert enkelt tilfelle, og årsakene bør kunne dokumenteres. Skjønnsmessige vurderinger, gjennomgang av dokumentasjon og potensielle klagesaker for disse produsentene gir økt administrasjon.

Håndtering av brukerskifter

Statusen som etablert produsent bør ligge fast. Det skal altså ikke være mulig å selge eller leie ut en type rettighet for å få en slik status. Det kan likevel være behov for å kunne overføre statusen i enkelte tilfeller.

I tilfeller med generasjonsskifter eller salg av landbrukseiendom vil fortsatt produksjon ikke øke totalproduksjonen med tanke på markedsbalanse, og dermed ikke i seg selv bidra til overproduksjon.

Det er også andre sterke argumenter for at slike brukerskifter må håndteres, slik at ikke ny driver skal bli pålagt økt omsetningsavgift. Det er ikke ønskelig at man vanskeliggjør generasjonsskifter, ved at man i praksis gjør det ulønnsomt for ny driver å fortsette produksjon i en allerede etablert driftsbygning. Det blir da et spørsmål hvordan man skal sørge for at slike produsenter får videreført status som etablert produsent. Man må muligens ha en søknadsordning der gammel og ny eier av eiendommen søker om at fordelen om normal omsetningsavgift blir overført. Alternativt kan man opprette en digital registreringsordning for salg/overdragelse der gammelt foretak registrerer brukerskifte og legger ved dokumentasjon, nytt foretak bekrefter brukerskiftet, og at dette gjennomgås for godkjenning og risikobasert kontroll.

Selv om statusen som etablert produsent ikke i seg selv er omsettelig, kan den gjøre at landbrukseiendommen får en høyere verdi, lignende melkekvoter.

Oppsummert

Det vil være krevende å definere etablerte produsenter på en måte som er i tråd med formålet, og samtidig fremstår rimelig. Det vil være behov for å kunne gjøre unntak for ulike særtilfeller, samtidig som det vil være vanskelig å avgrense unntakene og sette konkrete krav til dokumentasjon siden bakenforliggende årsak kan være svært ulik. Behandling av unntakstilfellene vil derfor trolig kreve skjønnsmessige vurderinger av hvert enkelt tilfelle. Årsakene bør samtidig kunne dokumenteres. Det bør også etableres en løsning for å håndtere brukerskifter. Skjønnsmessige vurderinger, gjennomgang av dokumentasjon og potensielle klagesaker for disse produsentene gir økt administrasjon og kan forlenge tidshorisonten fra tiltaket innføres til man har en endelig oversikt over de etablerte produsentene.

5.1.6 Hva skjer dersom markedssituasjonen endres til underskudd

Todelt omsetningsavgift skal bidra til å redusere overskudd frem i tid. Dersom markedet for egg er i underskudd, er det imidlertid ikke behov for tiltaket. Tiltaket må derfor kunne oppheves/stanses dersom det er behov for mer egg, slik at man har mulighet for økte tilførsler gjennom nye produsenter.

Tidshorisont fra tiltaket oppheves til tilførsler vil øke

Dersom tiltaket oppheves, vil omsetningsavgiften settes lik for alle produsenter slik at nye produsenter kan etablere seg uten forhøyet avgift. Dersom markedet allerede er i underskudd må man forvente at det vil være underskudd en tid fremover, siden det vil ta tid før nye etablerer seg. Selv om de nye starter etablering umiddelbart etter tiltaket oppheves, vil det ta tid før de fleste har på plass investeringer, byggetillatelse og ferdigstilling av driftsbygning. Dersom noen har driftsbygninger allerede tilgjengelig, kan det ta noe kortere tid før de starter opp. Dette vil trolig gjelde mindretallet. Det kan også ta tid fra tiltaket oppheves til produsenter starter etablering, da det kan være ulike forhold i deres arbeids- og livssituasjon som gjør at en slik etablering er mer aktuell på et senere tidspunkt. Samtidig vet produsentene at tiltaket kan bli iverksatt igjen dersom markedssituasjonen endrer seg, noe som kan gi insentiver til å starte etableringen relativt raskt. Man må uansett forvente at det tar tid fra tiltaket oppheves til man får økte tilførsler på grunn av nyetableringer. Tiltaket bør ideelt sett derfor oppheves når det ligger an til underskudd frem i tid. Samtidig er det mer krevende å prognosere med lenger tidshorisont.

I 2023 og 2024 har det vært underskudd av egg. Markedsregulator har derfor anbefalt nyetableringer for å øke tilførslene. Det har vært produsenter som har ønsket å starte opp, men det har tatt lenger tid enn ønsket å starte opp på grunn av forsinkelser i saksbehandling av byggetillatelse og leveranser av byggematerialer og innredning. Disse erfaringene kan man også forvente dersom man opphever todelt omsetningsavgift, altså at en ønsket økning i tilførsler kan ta lenger tid enn forventet.

Kontroll på nyetableringer ved oppheving av tiltaket

Hvis man åpner for nyetableringer etter en periode med todelt omsetningsavgift, kan det oppstå et stort antall nyetableringer, ettersom det vil være kjent at tiltaket kan bli gjeninnført på et senere tidspunkt. Dersom antallet nye produsenter da blir for stort, kan det føre til ny overproduksjon på lenger sikt. Det

vil gjøre tiltaket mindre effektivt og kunne gi en større produksjonstopp som er vanskeligere å håndtere enn noe overskudd fordelt over tid. Det kan derfor være behov for å styre antallet nye eggprodusenter som etablerer seg for å sørge for at de økte tilførslene ikke overgår behovet i markedet, selv om dette ikke er avgjørende for om tiltaket kan ha effekt i å redusere tiden med overskuddskapasitet. Dette er beskrevet nærmere i kapittel 5.1.7.

Oversikt over nyetableringer i periode med underskudd

Dersom tiltaket er opphevet i en periode vil nye produsenter kunne etablere seg og betale normal omsetningsavgift. Dersom man opphever todelt omsetningsavgift, for så å innføre det igjen på et senere tidspunkt, bør derfor alle produsenter som har startet produksjon i oppholdsperioden defineres som en etablert produsent. Disse produsentene har da etablert en produksjon, og en høy avgift kan enten tvinge de til å slutte eller gi stor økonomisk belastning på produsentene om de fortsetter produksjonen. I det siste tilfellet oppnår man ikke målet med tiltaket, og det virker heller ikke rimelig å tvinge eksisterende produsenter til å slutte. Det vil heller ikke være rimelig med tanke på de investeringene som produsenten har gjort. Det medfører at man i etterkant av et slikt opphold enten må definere hvilke produsenter som er etablerte på nytt eller sørge for å opprettholde et register over etablerte produsenter der de nye som etablerer seg også blir registrert, slik at man ved nytt behov for tiltaket har et oppdatert register. Dette tilsier at det vil være behov for noe drift av tiltaket selv i perioder med underskudd.

Kortsiktig underskudd

Tiltakets langsiktige karakter gjør at man ikke kan oppheve tiltaket for å håndtere kortere perioder med underskudd. Ved oppheving av tiltaket vil det også ta lang tid før man ser effekt i form av økte tilførsler, noe som gjør at markedssituasjonen kan ha endret seg fra tiltaket iverksettes til man får effekt. Dette gjør at tiltaket kan miste legitimitet når det opprettholdes i perioder med underskudd og dersom markedet endres til overskudd på det tidspunktet som nyetableringene starter produksjonen.

Erstatning for eventuelle nedleggelse

Man kan forvente at selv om markedet i seg selv ikke endrer seg betydelig, så vil det på lang sikt være behov for å oppheve tiltaket i perioder for å erstatte nedleggelse. Slik markedet er nå erstattes nedleggelse med nyetableringer. Ved todelt omsetningsavgift vil man ikke erstatte produsenter som slutter. Det vil det heller ikke være behov for så lenge markedet er i overskudd, men man kan forvente at tilførslene vil gå ned på lang sikt som kan gi behov for å åpne for nye produsenter.

5.1.7 Åpning for et begrenset antall ikke-etablerte produsenter

I en situasjon der markedssituasjonen er forbedret og man ser behov for å øke produksjonen til en viss grad, men samtidig har behov for å begrense antallet nye produsenter, kan det være aktuelt å etablere et system som håndterer en utvelgelse av ikke-etablerte produsenter som kan starte opp produksjon. I stedet for at det åpnes opp for alle som ønsker å etablere seg kan man heller da vurdere behovet i markedet og åpne opp for det antallet produsenter som vil dekke det behovet. På denne måten har man bedre kontroll på hvor mye tilførslene vil øke og at de er tilpasset markedssituasjonen. Dette gjør tiltaket mer fleksibelt og reduserer risikoen for at en oppheving av tiltaket fører til ny overproduksjon. Samtidig vil en slik utvelgelse gjøre tiltaket mer komplekst, og en slik innretning reiser flere problemstillinger. Nedenfor beskrives noen eksempler til modeller med utvelgelse, og deretter en modell uten utvelgelse.

Med venteliste

Dersom man benytter en venteliste vil ikke-etablerte produsenter kunne registrere seg på en liste når todelt omsetningsavgift er innført, slik at de blir prioritert når det åpnes opp for flere nyetableringer. I en situasjon der det er underskudd og det er behov for økte tilførsler, kan det åpnes opp for et gitt antall produsenter fra ventelisten ut fra hvor stort behovet i markedet er.

Som en del av vurderingen av behovet for produsenter bør man da ta hensyn til hvor stor produksjon hver enkelt produsent planlegger å starte med, når de kan starte opp og hvor realistiske planene fremstår. I tillegg til at produsentene bør melde hvor stor produksjon de tenker å starte med når de

registrerer seg på ventelisten, krever det antakeligvis omfattende dialog med produsentene, og at produsentene dokumenterer planene.

Krav til produsent

En utfordring ved venteliste, er den langsiktige tidshorizonten. Når en produsent setter seg på en slik venteliste, kan det ta flere år før produsenten blir tatt opp fra ventelisten og får mulighet for å starte produksjon. Det er derfor ikke rimelig å stille krav til at produsenten skal ha startet investeringer eller bygging på det tidspunktet produsenten melder seg på ventelisten. Dersom man derimot ikke har noen krav til de som stiller seg på venteliste, vil terskelen for å melde seg være svært lav. Dette gjør at man sannsynligvis vil få mange produsenter på listen som i realiteten egentlig ikke har planer om å starte med produksjon, men kun ønsker å holde muligheten åpen ved å stå på listen. Det vil derfor være behov for å stille noen type krav ved påmelding. Et minstekrav ved påmelding kan være en driftsplan som eventuelt bør vurderes før produsenten får godkjent sin plass på ventelisten.

Når produsenter blir tatt opp fra ventelisten har man i utgangspunktet ingen garanti for at disse vil starte opp på det tidspunktet som det er behov for å øke produksjonen. Det kan gå lang tid fra de setter seg på ventelisten til de blir tatt inn, og mange forhold kan ha endret seg i denne tiden. Det kan derfor være behov for å stille krav til at man starter opp innen en gitt tidsperiode for å registrere seg på listen. Samtidig er det et spørsmål hvordan man skal håndheve et krav om leveranser i tilfeller der produsenter ikke starter opp selv om de har blitt tatt inn fra ventelisten. I det minste er det behov for dialog med produsentene slik at man vet om de faktisk har tenkt til å starte produksjon eller ikke. I Nortura og faglagenes forslag fra 2023 var det foreslått et krav om at de som tas ut av listen må ha produksjonen i gang innen to år. Dersom de ikke produserer innen denne tiden, må de på nytt stille seg på venteliste. Det var også tenkt at det bør være mulig å fange opp unntakstilfeller som kan slå urimelig ut. Eksempler på aktuelle unntak kan være pågående generasjonsskifte, dødsfall/sykdom og lang saksbehandlingstid ved blant annet søknad om byggetillatelse hos kommunen som produsenten selv ikke kan lastes for. Det vil da være urimelig at produsenten blir strøket fra ventelisten. Behandling av slike unntakstilfeller vil medføre skjønnsmessige vurderinger og økt forvaltning.

Dersom det stilles krav til leveranser i løpet av to år, vil det ta lang tid før man får dokumentert om produsenten faktisk starter produksjon eller ikke. Det kan derfor være behov for å stille krav med noe kortere tidshorizont, for eksempel at produsenten dokumenterer at den har tatt nødvendige skritt i byggingen innen en gitt frist. En slik frist vil være kortere enn en frist for å starte med leveranser. Det bør likevel følges opp at produsenten starter med leveranser. Samtidig vil også et slikt krav om dokumentasjon på oppstart av bygging kreve skjønnsmessige vurderinger. Det kan være ulike grunner til at produsenten ikke kan levere tilstrekkelig dokumentasjon innen den satte fristen, som man igjen bør kunne gjøre unntak fra.

For at markedsbalansen skal bedres så raskt som mulig kan det være ønskelig å prioritere produsenter som kan starte opp raskt. Samtidig vil en prioritering på tid kunne gjøre at man gir insentiver til produksjon i utdaterte driftsapparater over nybygg.

Som tidligere beskrevet vil det være vanskelig å stille krav til produsenter som setter seg på en venteliste på grunn av tiltakets lange tidshorizont, samtidig som det trengs noen slags krav for å unngå stor usikkerhet rundt om og når produsenten vil starte opp. Det vil også være krevende å stille krav med kort tidsfrist når produsenten blir tatt opp fra listen, siden produsenten ikke nødvendigvis har investeringer og kapasitet tilgjengelig til enhver tid. Samtidig er det behov for å ta hensyn til en del unntakstilfeller. Dersom man skal ta hensyn til alle tenkelige unntakstilfeller så vil effektiviteten kunne reduseres fordi man aksepterer at produsentene bruker lang tid på å starte opp. Dersom man ikke tar slike hensyn kan det slå svært uheldig ut for produsentene, særlig hvis de har startet å investere eller bygge, men blir så strøket fra ventelisten fordi de ikke har startet leveranser innen fristene.

Bruk av venteliste vil kreve skjønnsmessige vurderinger for de eventuelle kravene som stilles til oppstart av bygging eller leveranser. Veiledning, vurdering av dokumentasjon, kontroll med mer gjør i seg selv forvaltningen komplisert. I tillegg bør man kunne ta hensyn til særlige tilfeller, men det vil ta tid å behandle slike tilfeller, og siden vurderingene i stor grad vil være skjønnsmessige vil også klagebehandling kunne ta tid.

Prioriteringsregler

Med en venteliste må det være avklart hvordan man skal prioritere mellom produsentene som har registrert seg på listen. En aktuell prioritering vil være «først i tid, best i rett». En slik prioritering vil være konkurransenøytral og i utgangspunktet være enkel å dokumentere. Det vil da være produsenten som var tidligst ute med å sette seg på listen som først tas opp fra listen. Man må imidlertid ta høyde for at mange vil melde seg på det øyeblikket påmelding åpnes, slik at man må kunne skille mellom produsenter på svært lave tidsintervaller.

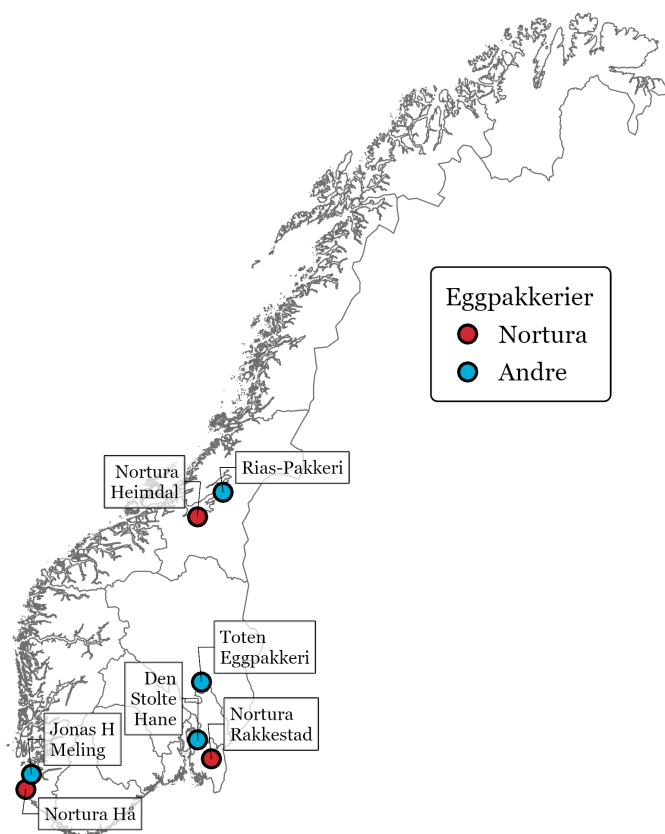
Det kan også være andre behov som gjør at man ønsker å gjøre flere prioriteringer. Når det åpnes for at et gitt antall produsenter tas opp fra ventelisten, kan det skje at de første på listen er fra samme område. Det kan også tenkes at disse produsentene er fra et område som isolert sett har overskudd, mens det er andre regioner som har større behov for nye produsenter. Mottakplikten gjør at produsenten er sikret avsetning gjennom marknadsregulator, men det reiser likevel spørsmålet om man burde ha regionale ventelister for å få en mer hensiktsmessig fordeling av produksjonen. Man kan prioritere ut fra en lik fordeling mellom gitte regioner, slik at dersom det eksempelvis skal tas inn fire produsenter, og man har delt inn landet i fire regioner, så skal en komme fra hver region. Det vil da være et spørsmål hvordan man skal prioritere i situasjoner der man tar inn færre produsenter enn antallet regioner. Eller det kan være behov for å ta hensyn til hvor stor del av produksjonen og/eller industrien som ligger i hver region, slik at fordelingen vil være forholdsmessig ut fra dette. For å ta hensyn til overskudd/underskudd i hver enkelt region er det avgjørende at man har tilstrekkelig oversikt over markedet i hver region for å kunne vurdere hvert område isolert sett. Regionsinndeling kan enten innebære egne ventelister for hver region, eller en felles venteliste der det gjøres en vurdering ved utvelgelsen for hver enkelt produsent basert på hvor produsenten holder til. Man vil uansett ha behov for den samme informasjonen om markedssituasjonen i hver enkelt region. Nortura og faglagenes forslag fra 2023 var at det ikke burde settes særskilte prioriteringer knyttet til utvelgelse fra ventelisten hverken med hensyn til geografiske områder og/eller alder og kjønn på de nye produsentene. I marknadsreguleringen er det totalmarkedet som reguleres, ikke enkeltregioner. Det vil derfor i prinsippet være dette som også bør ligge til grunn når man skal utforme dette tiltaket. Det bør derfor være tungtveiende hensyn som legges til grunn dersom man legger opp til en mer detaljstyrt regulering.

Det kan være ulike landbrukspolitiske mål man ønsker å ta hensyn til i en slik prioritering. Dersom landbruk over hele landet skal prioriteres, kan regioninndeling basert på gjeldende eller ønsket produksjonsfordeling være aktuelt. Dersom effektivitetsøkning er en ønsket effekt, kan det være mer aktuelt å se til fordelingen av industrien. I så tilfelle bør sannsynligvis industrien være involvert i prosessen med påmelding på venteliste.

Det kan også være noe ulikt behov i markedet avhengig av kvaliteter som for eksempel økologisk produksjon eller fargen på skall og plomme, som ikke nødvendigvis tilsvarer produksjonen produsenten som står først på ventelisten planlegger for. For balanseringen av totalmarkedet er det totalmengden av egg som er av betydning, uavhengig av disse kvalitetene. Det kan likevel være aktuelt å prioritere blant produsentene på ventelisten for best mulig å imøtekomme markedets behov. I en slik prosess må man ta hensyn til mange forhold for å velge hvilke produsenter som skal tas inn fra ventelisten, og dermed sikre en best mulig tilpasning til markedet.

Det er mange hensyn som kan legges til grunn i utvelgelsen fra en venteliste. Av kravene som er beskrevet er det prinsippet «først i tid, best i rett» som tydeligst vil bidra til konkurransenøytralitet. Det kan være andre hensyn som det også er ønskelig å ivareta, som nevnt over. Slike hensyn vil i stor grad kreve skjønnsmessige vurderinger, noe man bør være forsiktig med, da disse kan føre til konkurransevridning. Kravene som skal stilles bør være så klare og entydige som mulig, slik at man ikke påfører enkeltaktører store fordeler eller ulemper. En prioritering basert på ulike krav gjør også tiltaket mer omfattende og komplisert å forvalte, særlig der det er behov for skjønnsmessige vurderinger. Dette vil også øke kostnadene ved tiltaket.

Figuren nedenfor viser geografisk spredning av eggpakkerier i Norge.



Figur 15 Geografisk spredning av eggpakkerier i Norge

Kilde: Landbruksdirektoratet

Todelt omsetningsavgift vil gi økt konkurranse om primærprodusentene siden tilgangen på nyetableringer vil være begrenset. Det vil både bli økt konkurranse om de etablerte produsentene og de nyetablerte som etablerer seg i perioder der tiltaket er opphevet. Dette vil øke konkurransen mellom aktørene i markedet.

Påmelding/loddtrekning/auksjon

En utfordring med venteliste er at det er vanskelig å stille krav til produsentene ved påmelding fordi tidshorizonten fra påmelding til produsenten blir tatt opp fra listen kan være veldig lang. En alternativ modell kan være påmelding til en loddtrekning der man inviteres til å melde interesse for oppstart når tiltaket skal oppheves. Man vil da ha en frist for påmelding til loddtrekningen, og så vil produsentene som trekkes ut, velges tilfeldig. En fordel med en slik modell mot venteliste er at man unngår utfordringer med å skille mellom produsenter som har meldt seg på til samme klokkeslett. Det vil også være enklere for produsentene å ta stilling til om de ønsker å etablere produksjon når det er snakk om oppstart om relativt kort tid. Det kan også være enklere å stille krav og forplikte de som melder seg på, selv om det heller ikke i slike tilfeller kan forventes at produsenter har investert før de vet om de er trukket ut.

Man kan også i en slik modell etter påmelding gjøre vurderinger av om produsentene oppfyller de kravene som er stilt, slik at de som godkjennes for deltakelse i loddtrekningen er forhåndsgodkjent.

En utfordring kan være at fristen for påmelding må være ganske kort for å få raskest mulig effekt. Det kan da bli mange som skal søke om finansiering og skaffe dokumentasjon til samme tid, som igjen kan gjøre at mange ikke rekker fristen. Jo større krav som stilles jo flere kan falle utenfor fordi de ikke rekker å oppfylle kravene. Samtidig kan det legges opp til at dokumentasjon kan leveres i etterkant av påmelding. Dersom det er behov for et større antall produsenter enn de som er påmeldt kan samtlige

godtas. Dersom behovet er mindre enn antallet påmeldte, må det beregnes tid til at dokumentasjonen skal gjennomgås før produsentene kan godkjennes.

Et alternativ kan også være at utvelgelsen gjennomføres ved auksjoner. Det vil da være betalingsvilje som avgjør hvilke produsenter som kan starte opp. Avhengig av hvordan finansieringen av tiltaket gjøres, så kan en slik auksjon bidra til å finansiere selve tiltaket. Samtidig er de aktuelle deltakerne ikke-etablerte produsenter, som tilsier at betalingsmulighetene er begrenset og vil være avhengig av en annen inntektskilde enn eggproduksjon. Det vil være stor usikkerhet for deltakerne knyttet til fremtidige kostnader, risiko og lønnsomhet. Det kan derfor tenkes at betalingsviljen vil være begrenset og at kostnadene ved et slikt system vil overgå inntektene. Samtidig kan en slik løsning gå på bekostning av andre landbrukspolitiske mål. Det vil kunne føre til at kun de med best lønnsomhet er de som kan bli større, noe som kan begrense mulighetene for mindre produsenter. Det kan også gjøre at man får økt konsentrasjon i produksjonen som gir mindre spredning med tanke på landbruk over hele landet.

Uten venteliste eller påmelding/loddtrekning/auksjon

Dersom man ikke har utvelgelse ved venteliste eller påmelding/loddtrekning/auksjon vil det fortsatt være nødvendig å definere hvem som ansees som etablerte og ikke-etablerte. I et tilfelle der markedssituasjonen endrer seg og man opphever den todelt omsetningsavgiften vil alle produsentene betale samme omsetningsavgift, og man har ingen regulering på hvor mange nye produsenter som starter opp. Dersom markedssituasjonen på et senere tidspunkt endrer seg i retning overskudd igjen må man på nytt definere hvilke produsenter som er etablerte, slik at man kan skille ut nye produsenter.

Uten utvelgelse unngår man utfordringene som enkelte prioriteringer ved venteliste og lignende kan medføre. Når tiltaket blir innført vil aktive produsenter bli inkludert som etablerte produsenter. Dersom tiltaket blir opphevet, vil alle som ønsker å etablere seg kunne gjøre det med samme utgangspunkt.

En utfordring ved å ikke ha venteliste er at man ikke kan kontrollere hvor mange som starter opp med produksjon. I etterkant av en periode med todelt omsetningsavgift kan det tenkes at man får en bølge av nye produsenter som har ventet med å starte til den forhøyede avgiften er opphevet. Det vil også være kjent for disse produsentene at den todelt omsetningsavgiften kan bli innført igjen, som kan gjøre at flere starter opp når det for en periode er mulig å etablere seg uten todelt omsetningsavgift. Dette kan gjøre at tiltaket blir mindre effektivt og skaper et større overskudd som er vanskeligere å håndtere enn om det hadde vært fordelt over lenger tid.

Man har altså ikke mulighet for en gradert oppheving av tiltaket. Det kan tenkes at markedssituasjonen er forbedret, slik at det er behov for noe økte tilførsler, men ikke helt frislipp. Uten venteliste har man ikke mulighet for å slippe til et begrenset antall produsenter. Tiltaket vil enten være «på» eller «av». Dette kan føre til at det stilles spørsmål ved tiltakets legitimitet i perioder med underskudd der underskuddets størrelse ikke er stor nok til at man tar risikoen ved å oppheve tiltaket. Man vil da kunne opprettholde et underskudd og en høyere kostnad over omsetningsavgiften enn det som er nødvendig.

Ved oppstart av tiltaket etter en opphevelse må man på nytt vurdere hvem som er etablerte produsenter, med mindre man oppretter et slags register der de som etablerer seg i perioden tiltaket er opphevet registreres for å være definert som etablert produsent neste gang tiltaket settes i verk. Dette tilsier at det kan være driftskostnader ved tiltaket også i perioder der tiltaket er opphevet.

Mulig innvirkning på konsesjonsordningen

Todelt omsetningsavgift reduserer risikoen for de eksisterende produsentene. For etablerte produsenter kan det være økonomisk gunstig at nye produsenter holdes utenfor selv når det er behov for en produksjonsøkning og at denne produksjonsøkningen heller skjer hos eksisterende produsenter. Det kan oppstå insentiver for å øke produksjon innenfor konsesjonsfri grense, og det kan også oppstå press på konsesjonssystemet for å øke konsesjonsfri grense. Teoretisk kan man i stedet for å åpne for nye produsenter øke produksjonen hos de etablerte produsentene. Dette kan skje enten gjennom grad av utnyttelse av konsesjonsfrigrense, eller at det politisk åpnes opp for enten økte grenser eller en fleksibilitet lignende kvotesystemet på melk med forholdstall. Produksjonsregulering gjennom å justere konsesjonsgrensene har ved tidligere anledninger vært diskutert, men vil kun kreve tilpasninger for

produsenter som ligger på konsesjonsgrensen, dvs. kostnadene ved regulering faller i sin helhet på disse. Det er noen klare forskjeller på de to markedene som gjør dette mindre aktuelt på egg enn melk. Melkeytelsen kan lettere justeres opp og ned enn produksjonen kan justeres på egg. Det vil eventuelt kreve justering av antall dyr, som igjen kan kreve utvidelse av produksjonslokalene. Det er likevel et spørsmål som reises når tiltakets natur er å redusere risiko for de etablerte produsentene isolert sett. Dette vil kunne være en problemstilling både med og uten venteliste, men den forsterkes når man ikke har venteliste fordi en oppheving av tiltaket kan gi større tilførsler og større risiko for de etablerte produsentene.

5.1.8 Produksjon med mindre næringsmessig preg

Alle eggprodusenter med flere enn 50 høner skal betale omsetningsavgift på eggene de selger. En del av de som selger egg fra egne høner har relativt få høner og mindre leveranser av egg, som i utgangspunktet ikke har næringsvirksomhet som formål. Disse produsentene bidrar i liten grad til totalproduksjonen i Norge, og de er derfor ikke årsaken til utfordringer med overskudd av egg. Ved å ilegge slike produsenter en forhøyet avgift kan det også være risiko for at de bygger ut produksjonen og dermed bidrar til å øke overskuddet. Det kan derfor være aktuelt å sette en nedre grense for hvor mange verpehøner en produsent skal ha for å kunne bli ilagt forhøyet omsetningsavgift. Som et eksempel kan man ta utgangspunkt i at det er produsenter med 500 høner eller flere som kan ilegges todelt omsetningsavgift.

En utfordring ved en slik grense er hvordan man med sikkerhet skal vite hvor mange høner hver produsent har. Per i dag finnes det ikke noe register eller oversikt over hvor mange verpehøner hver enkelt produsent har til enhver tid. Det er nærliggende å se til søknader om produksjonstilskudd. Produsentene er imidlertid ikke pålagt å søke om produksjonstilskudd, slik at det ikke er sikkert at man har denne informasjonen om alle produsenter. Man er heller ikke pålagt å søke om tilskudd for alle dyr man disponerer, slik at man kan omgå en slik grense ved å føre opp færre dyr i søknaden, uten at man bryter vilkårene for tilskuddet. I praksis vil derfor en slik grense kreve mye administrasjon og likevel være vanskelig å kontrollere. Samtidig er det sannsynlig at de aller fleste produsentene som er tilskuddsberettiget søker om midler. Uten en slik grense kan man også risikere at produsenter med få høner øker produksjonen.

Dersom man har en nedre grense på 500 verpehøner, må man holde disse utenfor vurderingen av normal eller forhøyet avgift. De skal til enhver tid ha normal avgift. Når tiltaket blir opprettet og man definerer hvilke produsenter som er etablerte, kan man uansett inkludere både produsenter som har mer og mindre enn 500 høner. Utfordringen oppstår når det etableres nye produsenter som skal ilegges forhøyet avgift. Man må da klare å skille på nyetablerte under 500 høner som skal ha normal avgiftssats, og nyetablerte over 500 høner som skal ha forhøyet avgiftssats. Siden produsenten er nyetablert er det også en mulighet for at produsenten ikke har søkt om produksjonstilskudd på det tidspunktet, dersom oppstart av produksjon skjer mellom søknadsfristene. Det vil derfor kunne oppstå tilfeller der man heller ikke har dette som en mulighet for å vurdere antallet høner hos produsenten. Det er også eggpakkeriene som krever inn omsetningsavgiften, slik at vurderingen av hvilken avgiftsgruppe produsenten skal falle innenfor i første omgang gjøres hos pakkeriet. Det kan også være at produsenter med lavt antall høner har mer sporadiske leveranser, slik at man må ta høyde for det dersom man ser til leveranser over en gitt tidsperiode som grunnlag for om en produsent defineres som etablert eller ikke.

En mulig måte å dokumentere antall høner vil være faktura fra oppdretter som har levert hønene, eventuelt at man sørger for en rapporteringsplikt direkte fra oppdretterne som gir en oversikt over hvor mange høner hver enkelt produsent har mottatt. Dette involverer imidlertid en tredjepart som ikke selv tar del i ordningen. Oppdretteren selv vil dermed ikke ha egne insentiver for å rapportere dette. Det legger også merarbeid på en aktør som ikke i seg selv er inkludert i ordningen.

Et alternativ vil være at det etableres et eget register for ikke-etablerte produsenter med mindre enn 500 høner, slik at de som ønsker å etablere seg registrerer seg i dette registeret før første leveranse. Produsenten kan så dokumentere at antallet er under 500 høner i forkant av leveransen, slik at produsenten kan inkluderes i registeret for etablerte produsenter som får normal avgiftssats. Dersom man ikke har en slik prosess, vil en slik produsent bli ilagt forhøyet avgift hos eggpakkeriet da produsenten ikke står i deres register over etablerte produsenter.

Dersom en produsent som har hatt under 500 høner øker til over 500 høner, vil ikke det påvirke satsen produsenten skal betale så lenge den allerede er registrert som etablert produsent. Det kan imidlertid være en måte å omgå systemet på. Dersom produsenten starter opp med produksjon med over 500 høner, vil den bli ilagt forhøyet omsetningsavgift. Dersom den starter opp med under 500 høner vil den imidlertid kun få normal sats for omsetningsavgift. Dersom den da starter opp under 500 høner, for så å øke over 500 høner, blir ikke det fanget opp med mindre man har to separate registre for under og over 500 høner. Det blir også et spørsmål om man skal gjøre forskjell på etablerte produsenter med under 500 høner og nyetablerte produsenter med under 500 høner, slik at de etablerte fritt kan øke til over 500 høner uten endring i avgift, mens de nyetablerte da skal få forhøyet avgift.

Konsekvensene av produksjon utover 500 høner må muligens knyttes opp både til person/foretak og eiendom, tilsvarende prinsippene i husdyrkonsesjonsloven. Det finnes ingen kobling mellom register for konsesjon og fagsystemet for leveranser per i dag.

Dersom man skal ta hensyn til produsenter med et mindre antall høner, vil det komplisere forvaltningen av tiltaket. Samtidig kan det fremstå urimelig og mot sin hensikt å ilegge de forhøyet avgift. Som for diskusjonen om kvoter på sau seinere innebærer unntak for mindre produsenter at tiltaket i seg selv blir både vanskeligere og dyrere å gjennomføre, samt langt mindre treffsikkert fordi det gir muligheter for omgåelse. Det blir et politisk valg mellom hensynet til «produksjon med mindre næringsmessig preg» og effektive reguleringstiltak.

5.1.9 Administrasjon

Tiltaket todelt omsetningsavgift har både likhetstrekk med reguleringstiltak i markedsreguleringen og kvoteordningen for melk. Samtidig påvirkes tiltaket av konsesjonsregelverket, og tiltaket kan også bidra til å øke utnyttelsen innenfor konsesjonsfri grense og skape forventning om økning i grensen. Ut fra dette kan man se for seg ulike retninger i hvordan tiltaket skal administreres. Vi vil derfor skissere to ulike strukturer.

Det er Landbruks- og matdepartementet som fastsetter omsetningsavgiften på egg. Ut fra dette vil det også være departementet som kan fastsette satser for en todelt omsetningsavgift. Per i dag foreslår markedsregulator avgiftssatsen for Omsetningsrådet ut fra markedsituasjonen og behovet for markedsregulerende tiltak, og rådet gir så sin anbefaling til departementet. Det er Omsetningsrådet som vedtar hvilke markedsregulerende tiltak som skal settes i verk finansiert av omsetningsavgiften.

For kvoteordningen på melk er det Landbruks- og matdepartementet som fastsetter forholdstallet for melkekvoter, og satsen for overproduksjonsavgift. Det er også departementet som fastsetter de konsesjonsfrie grensene. Landbruksdirektoratet står for oppgjør av både omsetnings- og overproduksjonsavgift, som omsetningsleddene krever inn på vegne av staten. Landbruksdirektoratet administrerer mange av de relevante ordningene, som pristilskudd, produksjonstilskudd, husdyrkonsesjon og kvoteordningen for melk.

Man kan ut fra dette se for seg to alternativer til organisering for tiltaket.

Alternativ 1 er en lignende struktur som kvoteordningen for melk. Det vil da ligge til staten ved departementet å avgjøre når tiltaket skal innføres og oppheves, eventuelt om produsenter skal tas opp fra venteliste. Argumenter for en slik struktur vil være tiltakets langsiktige karakter, tiltakets forhold til konsesjonsregelverket og å unngå å gi Nortura som markedsregulator unødvendig markedsrett gjennom tiltaket. Dersom man skal innføre ordningen med venteliste, fremstår dette alternativet særlig hensiktsmessig.

Alternativ 2 vil være en lignende struktur som reguleringstiltak i markedsreguleringen. Det vil da være Nortura som markedsregulator som foreslår for Omsetningsrådet når det er behov for tiltaket, eventuelt når det bør oppheves, og Omsetningsrådet vil så kunne anbefale innføring/oppheving, eventuelt opptak fra venteliste. Siden omsetningsavgiften fastsettes av departementet, vil Omsetningsrådets myndighet være begrenset til å gjelde behovet for tiltaket. Selve avgiften, og dermed innføring/oppheving, må i siste instans fastsettes av departementet.

5.1.10 Omgåelser

Tiltaket slik det er beskrevet kan omgås. Ved rapportering av direktesalg, kan produsenten enten unnlate rapportering eller rapportere lavere mengder for å gi inntrykk av at produsenten har færre høner enn 500, dersom produsenter under denne grensen alltid får lavest omsetningsavgift. Med en slik nedre grense kan man også omgå tiltaket gjennom driftsfellesskap der hver enkelt har høner under grensen, og jo høyere en slik grense er jo større risiko kan det være for at tiltaket utnyttes på denne måten. Produsenten kan også unngå å søke om produksjonstilskudd for å ikke informere om hvor mange høner produsenten har. Med en nedre grense på 500 høner kan også en produsent som ønsker å starte opp starte med under 500 høner, for så å øke. Det bør være et system for å fange opp slike tilfeller, men det må eventuelt utvikles i systemene ved innføring av tiltaket.

Dersom tiltaket skal hensynta en utvidet forståelse av særlige tilfeller, vil det også være muligheter for å omgå reglene ved å prøve ut den skjønsmessige forvaltningen.

5.1.11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kort beskrivelse av tekniske forhold i dag

Innkrevingen av omsetningsavgift følger i dag to ulike forvaltningsspor, avhengig av om eggene omsettes via et eggpakkeri, eller selges direkte fra produsent. Vi omtaler hvordan dette foregår hver for seg, og hva som i praksis må til for å kunne håndtere en todelt omsetningsavgift i hver av de to forvaltningssporene.

Rapportering via eggpakkeri – via fagsystem

Fra høsten 2024 ble det tatt i bruk et nytt fagsystem for rapportering av egg fra eggpakkeriene. Rapportering og innkreving skjer på foretaksnivå, og det er ikke noen direkte knytning mellom foretak og eiendom. Den tekniske oppgraderingen førte til en automatisert og vesentlig forenkling i forvaltning, og systemet er i dag i all hovedsak selvgående, mot estimert 0,1 årsverk tidligere. Systemet er ikke utviklet med tanke på en todelt omsetningsavgift, så det krever nyutvikling både hos Landbruksdirektoratet og hos eggpakkeriene sine enkelte systemer, for å kunne beregne riktig oppgjør til rett produsent. En knytning mellom eiendom og foretak krever også nyutvikling. Utviklingen av fagsystemet hadde en kostnad på i underkant av 2,8 mill. kroner. I tillegg kom kostnader til endringer i systemene hos de fem eggpakkeriene.

For å kunne iverksette en teknisk løsning, må eggpakkeriene ha en måte å identifisere om produsenten skal ha høy eller lav avgift. Man kan se for seg at Landbruksdirektoratet vil måtte føre en liste med organisasjonsnummer som skal ha høy sats, samt foreta løpende vurderinger av hvilken kategori hver enkelt aktør skal tilhøre. Selv om det er relativt få eggpakkerier, må man også sikre at todelingen følges opp på lik måte jevnt over og at det rapporteres riktig for å unngå hyppig feilsøking og avvikshåndtering ved hvert oppgjør. Automatiseringsgevinstene oppnådd med nytt fagsystem forsvinner, og erstattes da med omfattende og skjønnsbasert saksbehandling. Dette må ventes å tilsvare minst besparelsen – antakeligvis mye mer, i alle fall i en oppstartsfase og ved skifte i markedssituasjonen. Det er vanskelig å anslå hvor mye forvaltningsressurser som går med til slik behandling og ajourføring av en oversiktsliste, men det må påregnes en vesentlig større ressursbruk enn i dag.

Rapportering av direktesalg av egg

Rapporteringen av egg som produsent selger direkte til forbruker, håndteres i dag manuelt. Det ble vurdert å ikke implementere dette i det nye fagsystemet, fordi forvaltningsmåten skiller dem såpass mye at utviklingsprosjektet ville blitt for omfattende for de rammene som var gitt.

Siden direktesalg allerede er en manuell jobb å beregne, så vil det rent teknisk og administrativt ikke være særlig kompliserende å ha en todelt omsetningsavgift. Det kompliserte er de vurderingene som må gjøres i forkant for å finne ut hvem som skal ha hvilken sats, men her vil argumentene være de samme som er tatt opp mer generelt tidligere i teksten.

Hovedproblemet ved rapporteringen av direktesalg i relasjon til todelt omsetningsavgift, er datakvaliteten. For de aller fleste eggprodusenter er et oppgjør for egg kun avgifter, og ikke tilskudd. Det gjør det vanskeligere å få produsenter til å rapportere tidsnok og korrekt, enn på ordninger der produsenten netto får en utbetaling. Hvis produsenten ikke søker produksjonstilskudd for hønene og kun driver med direktesalg, har vi i utgangspunktet dårlige kontrollmuligheter og datainnhentingsmuligheter for å finne produsenter som skulle rapportert, men ikke gjør det. I et marked der nyetablerte ville måtte betale en høyere omsetningsavgift, er det grunn til å tro at det i enda større grad kan bli utfordringer med å få inn rapporteringer. Det gir igjen da en ulik behandling av like tilfeller, og undergraver legitimiteten og effektiviteten i tiltaket.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Todelt omsetningsavgift er et svært inngripende tiltak som vil kunne påvirke ulike deler av samfunnet og ha betydelige samfunnsøkonomiske konsekvenser. Man stenger i praksis en næring for nye produsenter samtidig som prissettingen gjøres av næringen selv. Dette kan føre til prisøkninger som gir et samfunnsøkonomisk tap større enn det næringen har operert med tidligere. Gitt at tiltaket kun skal brukes i overskuddssituasjoner er ikke denne risikoen like stor. Samtidig vil et slikt tiltak kunne redusere potensielt prisfall og tap for produsentene. Som beskrevet i kapittel 2.9 må markedsbalanse på lang sikt oppstå mellom bondens produksjonsvilje og markedets etterspørsel. I en stengt næring kan prisøkning i seg selv bli et grunnlag for å holde nye produsenter ute. Man kan da miste noe av samspillet mellom produksjonsvilje og etterspørsel, samtidig som økte priser kan gi redusert etterspørsel. En konsekvens av dette kan også være at det samfunnsøkonomiske tapet overgår gevinsten ved et mer balansert marked. Samtidig legger importvernet noen begrensninger på hva man kan ta ut i pris uten at aktørene velger import over norsk vare. En stengt næring gjør også at man over tid kan produsere mindre effektivt, som kan gjøre at både produktivitetutviklingen og verdiskapingen i næringen kan gå ned. Vi viser i den sammenheng til at en fortsatt god produktivitetutvikling ligger til grunn som en forutsetning for inntektsvekst i Meld. St. 11 (2023–2024).

Det vil også kunne være mer krevende med rekruttering til ei næring med begrensede muligheter for etablering. For produsenter som driver annen jordbruksproduksjon vil tiltaket kunne begrense hva de kan bruke ressursene på gården til. Tiltaket vil også begrense mulighetene industrien vil ha til å knytte til seg nye produsenter i perioder der tiltaket er innført. Treghet i tiltaket kan gjøre at perioder med underskudd blir forlenget, som vil påvirke forbrukerens tilgang på norske egg. Dette kan i perioder redusere selvforsyningen av egg i Norge.

Todelt omsetningsavgift vil innebære betydelig administrasjon. Det vil være særlig mye administrasjon når tiltaket starter opp, men det vil også være en del administrasjon til opprettholdelse av tiltaket, og også noe i perioder der tiltaket er opphevet. Det er behov for å opprette og opprettholde register over etablerte produsenter og ved behandling av eventuell venteliste eller lignende. Få av prosessene kan automatiseres, og det vil være behov for skjønnsmessige vurderinger som er tidkrevende og samtidig kan skape støy i tilfeller der tilsynelatende like tilfeller blir behandlet ulikt. Med stor grad av skjønnsmessighet kan man også forvente økt mengde klagesaker som også tar tid å behandle.

Det er vanskelig å estimere kostnadene ved tiltaket da man ikke har noen parallelle ordninger å se til. Tiltaket vil imidlertid både kreve kostnader ved utvikling av fagsystemer både hos Landbruksdirektoratet og eggpakkeriene, og kostnader ved forvaltningen av ordningen. Omfattende forvaltning og omlegging av tekniske systemer tilsier både betydelige kostnader ved etablering, men også i driften. Det vil trolig også være behov for noe drift i perioder der tiltaket er opphevet for å opprettholde et register. Som beskrevet over om tekniske forhold, vil man også miste automatiseringsgevinster man har oppnådd gjennom nytt fagsystem.

For de etablerte eggprodusentene og for eggprodusenter som etablerer seg fremover ved behov kan tiltaket bidra til økt pris ved bedret markedsbalanse. Det gir større forutsigbarhet for prisutvikling. Samtidig vil tiltaket medføre kostnader, og dersom dette skal dekkes over omsetningsavgiften blir det bøndene som selv tar kostnadene. Siden tiltaket vil medføre betydelig kostnader, kan det være at kostnadene vil overgå økt inntekt gjennom pris. Økt engrospris på egg vil påvirke industrien, og også forbrukeren i den grad økt engrospris videreføres ut i verdikjeden.

Siden tiltaket innebærer å unngå nyetableringer, antas det at tiltaket ikke vil påvirke dyrevelferden i næringen.

5.1.12 Oppsummering

Tiltaket todelt omsetningsavgift kan bidra til å redusere insentivene til å etablere seg i perioder med overproduksjon. Konesjonsregelverket legger begrensninger på hvor mye eksisterende produsenter kan øke produksjonen. Å begrense nyetableringer kan dermed bremse økninger i tilførsler. Det er et inngripende og omfattende tiltak. For produsentene vil det være treffsikkert i den forstand at det kun vil treffe produsenter som vurderer å etablere seg i en overskuddssituasjon. Tiltaket innebærer i praksis et etableringsforbud for nye produsenter i overskuddssituasjoner. Et slikt etableringshinder vil kunne ha negative konsekvenser både for konkurransekraft, rekruttering, omstilling og produktivitetsutvikling. Samtidig er det usikkerhet rundt effekten av tiltaket særlig på grunn av treghet i tiltaket og komplisert forvaltning.

Tiltaket har lang tidshorisont, og det vil ikke håndtere overskudd på kort sikt. Når tiltaket innføres vil effekten først komme på det tidspunktet nyetableringer ville startet med leveranser, som vil være en god stund frem i tid. Samtidig gjør den langsiktige horisonten at dersom markedssituasjonen endres til underskudd, vil ikke oppheving av tiltaket gi økte tilførsler på kort sikt raskere enn i dagens situasjon. Etablering av nye produsenter tar tid, og i løpet av denne tiden kan markedssituasjonen igjen ha endret seg. Dette gjør at tiltaket trolig vil være lite treffsikkert. Dette kan også påvirke legitimiteten til tiltaket, da det ikke vil være hensiktsmessig å oppheve tiltaket i perioder med kortvarig underskudd, fordi nyetableringen vil ta lenger tid enn underskuddsperioden varer. Man vil da gjennomføre et sterkt begrensende tiltak samtidig som det er behov for økte tilførsler i markedet.

For å kunne skille på hvilke produsenter som skal ha forhøyet avgift og ikke, er det behov for klare regler og retningslinjer for å avgjøre hvem som skal defineres som etablert og ikke-etablert produsent. Det vil trolig være behov for å gjøre unntak for flere særtilfeller, som vil kreve skjønnsmessige vurderinger. Det samme vil gjelde håndtering av venteliste og egne regler for småskalaprodusenter. Dette øker kompleksiteten og forvaltningen, og kan gjøre at effekten av tiltaket blir mer usikker jo flere hensyn som skal inngå i slike vurderinger. Man kan utforme tiltaket uten slike elementer, men da blir det mindre treffsikkert og man kan risikere en bølge av nyetableringer når man opphever tiltaket. Samtidig kan det oppfattes urimelig for en del produsenter dersom man ikke tar hensyn til slike særlige tilfeller.

Venteliste, påmelding eller lignende gir mulighet for en gradert oppheving av tiltaket dersom det ligger an til et mindre underskudd og det ikke er ønskelig å oppheve tiltaket fullstendig. En slik løsning gjør samtidig tiltaket mer komplisert å forvalte. Tiltaket uten venteliste eller lignende vil være enklere å forvalte. Samtidig vil det da være risiko for at mange produsenter starter opp samtidig når tiltaket oppheves, som igjen kan gi overskudd. I tilfeller der det er behov for en begrenset økning i tilførsler, kan det stilles spørsmål ved tiltakets legitimitet. Man må da velge å enten åpne tiltaket, og risikere overskudd, eller opprettholde tiltaket, og gjennomføre et inngripende tiltak samtidig som det er underskudd i markedet. Dette kan føre til at man i praksis omtrent kontinuerlig har en forhøyet avgift fordi risikoen ved å oppheve tiltaket er for stor når man ikke har venteliste.

De siste årene har vist at markedssituasjonen kan endre seg relativt raskt fra overskudd til underskudd. Underskuddssituasjonen har også vist at det kan ta tid fra man oppfordrer til nyetablering til nye produsenter faktisk kan være i produksjon. Dette viser også at et slikt tiltak ikke kan oppheves for å håndtere kortere perioder med underskudd, og man må forvente at nyetableringer tar en del tid. På den andre siden vil ikke tiltaket håndtere økte tilførsler som følge av effektivitetsutvikling eller økning innenfor konsesjonsfri grense. I et stengt marked kan det være at aktørene gjør andre tiltak for å øke egne tilførsler. Man har dermed ikke nødvendigvis kontroll på tilførslene selv om man hindrer nyetableringer.

Det er ikke hjemmel for et slikt tiltak i regelverket slik det er i dag, så det vil derfor være behov for endring i omsetningsloven for å kunne innføre todelt omsetningsavgift. Dagens systemer vil ikke kunne håndtere et slikt tiltak. Det vil derfor være behov for systemutvikling og finansiering. Samtidig vil automatiseringsgevinster man har oppnådd med det nye fagsystemet forsvinne med omfattende og skjønnsbasert behandling.

Denne rapporten beskriver ulike mulige utforminger og problemstillinger ved tiltaket. Det har ikke vært mulig å gjennomgå alle aspekter i detalj innenfor rammene av utredningen. Dersom tiltaket skal innføres vil det være behov for videre utredning av blant annet tiltakets utforming, kostnader ved tiltaket og eventuelt endringer/utarbeidelse av regelverk.

5.2 Vektdifferensiert omsetningsavgift på svin og storfe

5.2.1 Innledning og formål

Et av de raskest virkende produksjonsregulerende tiltakene er å regulere produksjonen av kjøtt på grunnlag av slaktevekter. Slike tiltak kan ha relativt umiddelbar effekt. Vektgrenser har blitt benyttet av Nortura og andre aktører som et verktøy for å regulere svinemarkedet i mange år, og i det siste også til å regulere storfemarkedet. Det gjøres ved å justere engrospris basert på ulike vekter, slik at produsenten får høyere pris per kg ved å redusere slaktevekten. Tiltaket vektdifferensiert omsetningsavgift vil gi samme effekt ved at produsenten får lavere avgift ved å redusere slaktevekten. Også i dette tiltaket, som i todelt omsetningsavgift, vil omsetningsavgiften brukes for å redusere mengdene som produseres, noe som er en ny måte å bruke avgiften på.⁵⁹

I sitt innspill til arbeidsgruppen, foreslo Norsvin et tiltak som de kalte *omsetningsavgift i trappetrinn*, som vi i rapporten har valgt å kalle vektdifferensiert omsetningsavgift. Forslaget innebærer at omsetningsavgiften har ulike satser avhengig av slaktevekt, slik at avgiften blir lavere dersom produsenten reduserer slaktevekten. I en overskuddssituasjon vil avgiften være relativt høy på grunn av økte reguleringskostnader. De produsentene som leverer dyr med lavere vekter får lavere omsetningsavgift. Det vil være frivillig å levere dyr med lavere slaktevekt, samtidig som produsentene kan få en økonomisk gevinst ved å bidra til å bedre markedsbalansen ved å redusere tilførslene.

Selv om tiltaket opprinnelig ble foreslått på svin, er det relevant å vurdere om det kan benyttes på andre kjøttslag. TYR spilte inn til arbeidsgruppen at det mest effektive tiltaket for produksjonsregulering av storfekjøtt, er redusert pris over en gitt vekt. Nortura har, i forbindelse med dette innspillet, pekt på at det vil være fordelaktig å knytte regulering av vekter opp mot omsetningsavgift. Fordelen med det er at da bidrar alle bønder ved tilpasning til lavere slaktevekter, og de som velger å levere tyngre slakt, vil bære mer av reguleringskostnaden. I tillegg harmonerer det bedre med formålet, enn å knytte vektgrenser opp mot eksempelvis kvalitetstilskuddet. Både svin og storfe inkluderes derfor i gjennomgangen av dette tiltaket. Vi anser at det ikke er aktuelt som produksjonsregulerende tiltak for egg, ettersom mulighetene for å justere tilførslene der er mer begrenset. Vi har heller ikke med saue- og lammekjøtt i denne gjennomgangen, ettersom dette tiltaket ikke er like aktuelt for disse kjøttslagene. Leveranser av sauekjøtt er knyttet opp mot lammeproduksjon, og mengden sauekjøtt henger mer sammen med antallet dyr enn vekt på sau. For lam er det allerede en viss bekymring for nedgang i slaktevekter, og å motivere til lavere vekter kan øke risikoen for lette slakt, noe som også kan ha negative konsekvenser for dyrevelferden.

Nortura, i samråd med faglagene, foreslo en vektdifferensiert omsetningsavgift på svin som produksjonsregulerende tiltak for Omsetningsrådet i 2007. Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund stilte seg den gang svært kritiske til å bruke omsetningsavgift på denne måten. I sine kommentarer til tiltaket, anbefalte Statens landbruksforvaltning at det ikke burde innføres på det tidspunktet. Det ble likevel vurdert at tiltaket var innenfor omsetningsloven, og det ble ikke tydelig konkludert at et slikt tiltak ikke kunne være aktuelt i fremtiden. Tiltaket ble vurdert i Omsetningsrådet, og ble ikke innført.⁶⁰ I stedet for vektdifferensiert omsetningsavgift, ble tiltaket reduserte slaktevekter videreført i 2007. Begrunnelsen var at det var et tiltak som allerede var iverksatt i 2006, det var et frivillig tiltak som alle produsentene var med og finansierte, og som hadde god tilslutning. Markedssituasjonen var også forbedret noe på det tidspunktet saken ble behandlet i rådet, som reduserte behovet for tiltak. Det ble også pekt på at tiltaket vektdifferensiert omsetningsavgift slik det var foreslått, og i den gjeldende markedssituasjonen, kunne virke konkurransevridende.

⁵⁹ Se gjennomgang av dette i kapittel 5.1.1.

⁶⁰ Protokoller fra møte i Omsetningsrådets arbeidsutvalg 17. januar 2007 og møte i Omsetningsrådet 24. januar 2007.

Fordeler med tiltaket

Sammenlignet med tiltaket reduserte slaktevekter som er beskrevet i kapittel 4.1.1, kan vektdifferensiert omsetningsavgift være enklere å innføre og administrere. Kompensasjon for reduserte slaktevekter har kommet i etterkant av at tiltaket er gjennomført, ved at slakteriene søker om det. Ved vektdifferensiert omsetningsavgift, får produsentene kompensasjon med en gang i form av redusert omsetningsavgift. I tillegg er dette tiltaket mer egnet til å brukes i kombinasjon med pris som virkemiddel, noe som også er helt nødvendig for at tiltaket skal være effektivt. Utfallet ved vektdifferensiert omsetningsavgift vil også være det samme som ved reduserte slaktevekter, ved at det nettopp er reduserte slaktevekter som oppnås, men med en enklere administrering.

Tiltaket vil være effektivt ved at det vil fungere relativt raskt i en overskuddssituasjon. Effekten av tiltaket vil likevel i seg selv være begrenset, ettersom omsetningsavgiften primært er en finansieringskilde for markedsregulering, og ikke et direkte produksjonsregulerende tiltak. Effekten av tiltaket kan i utgangspunktet være like stor på svin og storfe, men det er noen flere utfordringer på storfe. Det er større diversitet i raser og driftsopplegg på storfe, og dette diskuteres i kapittel 5.2.3 nedenfor. Samtidig må man ved fastsettelse av avgiftssats for storfe også ha et blick mot at kvalitetstilskuddet kan være en viktig del av inntekten fra slaktet, og at satsen må ta hensyn til dette for å gi nok effekt.

Dette tiltaket er mindre inngripende og varig enn en del andre produksjonsregulerende tiltak. Det kan fjernes øyeblikkelig i en underskuddssituasjon slik at man stanser effekten av tiltaket, i motsetning til for eksempel tiltaket kalveslaktning, der effekten av tiltaket ligger lenger frem i tid. Dermed kan produksjonen økes ved behov, noe som er positivt med tanke på raskere endringer i markedsbalansen og av beredskapshensyn. Tiltaket vil trolig heller ikke påvirke dyrevelferden negativt, forutsatt at vektgrensene fastsettes på et fornuftig nivå.

Regelverk

Landbruks- og matdepartementet har vurdert at dette tiltaket er innenfor regelverket slik det er utformet i dag. Vektdifferensiering skiller seg fra tiltaket om todelt omsetningsavgift, som er vurdert å ligge utenfor dagens regelverk. Den prinsipielle forskjellen er at vektdifferensiert omsetningsavgift ikke medfører forskjellsbehandling av produsenter når det gjelder forhøyet avgift, slik tilfellet er ved todelt omsetningsavgift. I stedet kan produsentene selv tilpasse seg, og dermed påvirke eget avgiftsnivå ut fra produksjonsvalg de gjør.

I 2007 ble det gjort en juridisk vurdering av tiltaket, som fortsatt er relevant.⁶¹ I korte trekk ble det vurdert den gang at Omsetningsrådet har, etter omsetningsloven, vide fullmakter i arbeidet med å fremme omsetningen og balansere markedet. Det vil si at loven i utgangspunktet ikke begrenser Omsetningsrådets muligheter til å bruke omsetningsavgiften på en annen måte enn det som har blitt gjort tidligere. Det er dermed mulig å bruke avgiften i seg selv som reguleringsverktøy, eller til å finansiere nye tiltak, for å oppnå det overordnede formålet om å balansere markedet og fremme omsetningen.

Etableringshinder

Sammenlignet med tiltaket todelt omsetningsavgift fremstår dette tiltaket som mindre problematisk med tanke på etableringshindringer. Tiltaket er ikke et hinder for nyetablering, og det er frivillig å innrette produksjonen sin på en måte som er mest rasjonelt økonomisk. Tiltaket vil ikke faktisk hindre produsenter fra å levere tyngre slakt enn det som er ønskelig. Dette tiltaket gir dermed rom for nyetableringer, og er ikke til hinder for at produsenter kan utnytte sine ressurser.

5.2.2 Fastsettelse av vektrinn og satser

Landbruks- og matdepartementet fastsetter maksimalsatser for omsetningsavgiften på kjøtt, mens Omsetningsrådet fastsetter de faktiske satsene innenfor maksimalsatsene. I dag settes omsetningsavgiften for svin flatt hele året, mens for storfe varierer den gjennom året for å tilpasse

⁶¹ Protokoll fra møte i Omsetningsrådets arbeidsutvalg 17. januar 2007.

tilførslene. Ut fra dagens forvaltning vil det være Omsetningsrådet som kan fastsette satser for tiltaket vektdifferensiert omsetningsavgift.

Hvis tiltaket innføres, kan Omsetningsrådet i en situasjon med overskudd vedta å innføre vektdifferensiert omsetningsavgift, og fastsette satsene for de ulike trinnene. For at tiltaket skal være mest mulig treffsikkert, bør også vektgrensene kunne justeres hver gang det innføres, slik at de tilpasses den gjeldende markedssituasjonen. I perioder hvor det ikke er behov for å redusere tilførslene, settes omsetningsavgiften likt for alle trinn. Når behovet for tiltaket oppstår igjen, må Omsetningsrådet på nytt vedta ordningen og fastsette satsene ut fra markedssituasjonen.

Antall trinn i tiltaket må vurderes opp mot effektivitet, utviklingskostnader og behov for fleksibilitet. Nivået på satsene må også sees opp mot lønnsomheten for produsentene, særlig for de tyngre vektene der avgiften vil være høyest. Dersom avgiften settes svært høy for de tyngste slaktene, kan det gjøre at lønnsomheten ikke bare reduseres, men uteblir. I praksis tvinger man da produsentene til å levere lettere slakt. I vurderingen av satsene bør man derfor se på hva som vil være et akseptabelt nivå slik at byrden for å levere tyngre slakt ikke blir uforholdsmessig stor.

Nivået på satsen for omsetningsavgift

Siden det i alle markedssituasjoner er behov for midler, kan trolig ikke omsetningsavgiften settes til 0 kroner. Man kunne vurdert å sette den så lavt som mulig for å gi størst mulig motivasjon til å redusere slaktevektene, men behovet for finansiering av tiltakene tilsier at avgiften må holdes på et nivå som dekker faste utgifter. For å illustrere mulighetsrommet for reduksjon i avgift, kan vi se på andelen av avgiften som gikk til faglige tiltak, opplysningsvirksomhet og administrasjon i et år med underskudd og et år med overskudd. I 2021, et år med underskudd i markedet, utgjorde andelen som gikk til de faste kostnadene for kjøttsektoren samlet (storfe, svin og sau/lam) 86,6 prosent. I 2023, et år med overskudd i markedet, utgjorde andelen 44,6 prosent. Dette kan variere for de ulike kjøttslagene. Det vil også være behov for noe midler til avsetningstiltak selv om vektene reduseres. Omsetningsavgiften bør dermed trolig ikke reduseres med mer enn maksimum ca. 40 prosent for å dekke faste kostnader, og muligens også betraktelig lavere avhengig av markedssituasjonen og hvor stor andel faste kostnader utgjør på det aktuelle tidspunktet. Spørsmålet er om en slik sats vil være lav nok til å stimulere produsentene til å redusere slaktevekter. Det vil, som vi har nevnt tidligere, uansett være behov for å bruke tiltaket i kombinasjon med pris for å oppnå ønsket effekt.

Det er diskutert i arbeidsgruppen om det går an å differensiere omsetningsavgiften basert på noe annet enn vekt, som for eksempel alder på slaktet. Dette er spesielt aktuelt på storfe, hvor vektdifferensiering er utfordrende på grunn av variasjon av raser, som vi diskuterer nedenfor. Det vil imidlertid ikke være like effektivt å bruke alder som krav. Bonden kan føre opp dyrene med kraftfôr, slik at effekten av å slakte tidligere ikke gir reell reduksjon i tilførselen. I tillegg kan dette stride mot landbrukspolitiske ambisjoner om å bruke mer grovfôr.

5.2.3 Konkurransforhold

Nortura benytter i dag vektgrenser som en del av prisingsmodellen ved avregning til produsent, ettersom de har ansvar for totalbalansen i markedet. Slakteriene i bransjen står imidlertid fritt til å velge egne avregningsmodeller, og det er ikke gitt at alle følger Norturas prissetting. I et marked med sterk konkurranse om tilførslene kan enkelte aktører velge andre prismodeller, noe som potensielt kan påvirke konkurranseforholdene. Innføring av vektdifferensiert omsetningsavgift kan i så fall bidra til en jevnere fordeling av kostnadene mellom aktørene.

Norsvin har også tatt opp i sitt innspill til arbeidsgruppen at hvis en justering av slaktevekter skal brukes som produksjonsregulerende tiltak, er det viktig at alle svineprodusenter, uavhengig av slakteritilknytning, leverer lettere slakt. Hvis uavhengige slakterier ikke følger samme prisløype på vekter som Nortura, er det en fordel for produsentene å levere til de andre slakteriene, og byrden blir dermed ujevnt fordelt blant produsentene. Det er nettopp denne skjevheten som tiltaket med vektdifferensiert omsetningsavgift bidrar til å utjevne. Ved riktig bruk av omsetningsavgiften utjevnes konkurranseforskjeller som vektgrupper gir.

På overordnet nivå fremstår tiltaket i utgangspunktet konkurransenøytralt. Tiltaket vil være åpent for alle, ettersom produsentene selv velger om de ønsker å redusere slaktevektene eller ikke. Det har likevel vært pekt på noen forhold som kan skape utfordringer når det gjelder konkurranse, som er ulikt i de to næringene.

Konkurranse i svinenæringen

I Statens landbruksforvaltnings kommentarer til Norturas forslag om vektdifferensiert omsetningsavgift på svin fra 2007, er det oppgitt at beregninger gjort av Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund viste at innføring av tiltaket ville endre på markedsandelene samvirket og uavhengige aktører imellom. Det ble påpekt at enkelte uavhengige slakterier som mottok tyngre gris, ville oppleve en større volumreduksjon sammenlignet med andre aktører. Spørsmålet var om en slik forskyving i markedsandeler aktørene mellom kunne anses for å være i overenstemmelse med markedsreguleringsforskriftens krav om at tiltak skal være «mest mulig» konkurransenøytrale. Dette kan også være aktuelt i storfenæringen.

Statens landbruksforvaltning mente at Omsetningsrådets vurdering burde baseres på hvor store endringer tiltaket ville skape i markedsandelene mellom aktørene, og om dette var en tilsiktet effekt. Samtidig påpekte de at enhver forskyvning av markedsandeler mellom samvirket og de uavhengige aktørene, som følge av reguleringstiltak, kunne anses som uheldig. Dette ville også kunne skape utfordringer for markedsreguleringen av norskprodusert kjøtt fra et forvaltningsrettslig perspektiv. Statens landbruksforvaltning vurderte at tiltaket vektdifferensiert omsetningsavgift *kunne* bryte med nøytralitetsforutsetningen i markedsreguleringsforskriften. De konkluderte med at tiltaket i den gjeldende markedssituasjonen ville virke konkurransevridende.

For å sikre en balansert konkurransesituasjon, må omsetningsavgiftens innvirkning på aktørene vurderes i lys av eksisterende markedsforhold. Bruk av pris er det viktigste virkemiddelet for å balansere markedet, men bruk av redusert topp-pris er konkurransevridende i disfavør av Nortura, dersom de er den eneste aktøren som benytter dette. Selv om vektdifferensiert omsetningsavgift kan gi uavhengige slakterier som ønsker høye slaktevekter en konkurranseulempe, må dette sees i sammenheng med den ulempen Nortura allerede har gjennom bruk av pris. De uavhengige aktørene har frihet til å sette egne priser, og dersom de avviker fra markedsregulators prisløype, kan de potensielt balansere ulempen med høyere avgift med økt pris til produsentene. Dette forutsetter at omsetningsavgiften på de høyere vektene ikke er uforholdsmessig høy. Konkurransenvirkningene av tiltaket må derfor vurderes helhetlig, med særlig vekt på om avgiften i praksis begrenser muligheten for en reell markedsmessig tilpasning.

Konkurranse i storfenæringen

På storfe kan tiltaket vektdifferensiert omsetningsavgift slå ut forskjellig mellom ulike raser, og mellom ammekyr og melkekyr. TYR er opptatt av at produksjonsregulerende tiltak må ha jevnbyrdig effekt innen alle hovedgrupper av driftsopplegg. TYR er også opptatt av at det er variasjon mellom raser, og at vektgrensene må ta hensyn til de forskjellige rasenes ideelle slaktevekt.

I arbeidsgruppen har det blitt diskutert hvorvidt det er realistisk med ulike satser for ulike raser innenfor dagens system. Det har blitt påpekt at slakterienes systemer per i dag ikke skiller mellom raser, og at det er riktig for å oppnå effekt av tiltaket at de tyngst dyrene får en høyere avgift, uavhengig av rase. Det har også blitt påpekt at markedsregulator ikke bør involvere seg i produsentenes valg av rase, men at dette bør være opp til den enkelte produsent basert på deres driftsopplegg. Videre har det blitt fremhevet at en eventuell utvidelse av avregningssystemet for å inkludere rasekoder vil være omfattende og kostbar, og at slakteriene vil måtte bruke betydelige ressurser på å utvikle og vedlikeholde et slikt system.

Det har også blitt argumentert for at rase har en betydning, og at manglende differensiering mellom raser kan føre til en konkurransevridning i favør de med lette raser. Spesielt er det uttrykt bekymring for at ammekuprodusenter, som står for 30 prosent av tilførslene av kjøtt, kan ende opp med en større økonomisk belastning enn produsenter av lettere raser, slik melkekyr jevnt over er. Samtidig går utviklingen i retning av mer bruk av kjønnsseparert sæd og mer profesjonalisert kjøttproduksjon også i melkekubesetninger, noe som innebærer at forskjellen blir mindre mellom slakt fra melkebesetninger og rene ammekubesetninger.

Et spørsmål er om det er mulig å innføre en egen, høyere omsetningsavgift på melkeku. I dagens systemer registreres det ikke ved slakting eller innrapportering om det er ammeku eller melkeku, noe som betyr at slakterienes systemer må videreutvikles. Dette ligner på utfordringene knyttet til utvikling av rasekoder, som diskuteres i kapittel 5.2.4. Det kan heller ikke hentes informasjon om dette i Husdyrregisteret, da det per i dag ikke inneholder opplysninger om storfe er melkeku, ammeku eller storfe.

I rapport om bruk av husdyrregisterdata for utmåling av tilskudd for storfe, ble det påpekt at kategoriseringen av melkeku og ammeku krever data fra andre kilder⁶². For å kunne differensiere mellom dem i en vekt-differensiert omsetningsavgift, må man derfor benytte eksterne opplysninger fra andre datakilder, for eksempel fra systemet for kvoteordningen for melk, der man kan sjekke om et foretak har melkekvote. Dette gir imidlertid også store muligheter for omgåelse, særlig for foretak med kombinert produksjon, noe som ville redusert reguleringseffektiviteten. Det ville også krevd utvikling, ettersom dagens beregning av tilskudd og avgifter gjøres per dyr, og ikke per foretak. Dette vil dermed i stor grad komplisere administrasjonen av ordningen. En alternativ tilnærming kunne være å vurdere leveransetall på melk opp mot leveranser av storfe, men dette ville også vært svært komplisert, særlig med tanke på at Leveransedatabasen er et gammelt system.

Selv om det er ønskelig å forsøke å tilpasse tiltaket slik at alle produsenter bidrar på lik linje, er det vanskelig å unngå en viss skjevhet i hvem som blir påvirket, uten at det går på bekostning av tiltakets effektivitet og fordelene ved en enkel administrasjon. For å oppnå ønsket effekt i markedet raskt, er et økonomisk insentiv for alle å levere lettere slakt det mest effektive. Det kan virke urettferdig at de med tyngre raser må betale mer omsetningsavgift dersom vektene ikke reduseres, men et balansert marked vil likevel være noe alle produsenter på sikt tjener på. Ved at markedet raskere kommer i balanse, vil det være mindre behov for midler og dermed mindre omsetningsavgift for alle. Samtidig gir det bedre rom for prisutvikling, noe som betyr aller mest for de med størst volum.

5.2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tekniske forhold

Slakteriene krever inn omsetningsavgiften fra produsentene, før Landbruksdirektoratet deretter krever dette inn fra slakteriene. Det er mulig å differensiere omsetningsavgiften basert på dyrets vekt, både for svin og storfe, så lenge avgiften beregnes per dyr.

Leveransedatabasen, Landbruksdirektoratets system for innkreving av avgifter via slakteriene, er basert på en beregningsmodell per dyr og ikke per foretak. Det er derfor teknisk mulig å opprette vektgrupper, slik at dyr innenfor et gitt vektintervall får en omsetningsavgift basert på hvilken gruppe de faller inn under. En lignende mekanisme brukes allerede for grunntilskudd lam, noe som gjør det relativt enkelt å utvikle en tilsvarende løsning for andre kjøttslag. Grunntilskuddet har imidlertid faste vektgrupper, som vil si at man ikke kan endre vekten i de ulike gruppene, bare satsen. Skal man bruke samme løsning på omsetningsavgiften vil man også etablere faste vektintervall, der kun avgiftssatsen kan justeres. Det kan etableres flere trinn, men for å sikre muligheten for rask tilpasning og justering uten omfattende systemendringer, bør antallet trinn være fast.

Det er mulig å ha ulike satser per foretak, men det vil kreve en vesentlig omlegging av beregningsmetoden. Dette er kostbart og innebærer en stor risiko i et gammelt fagsystem som Leveransedatabasen. Det krever også antakeligvis en større omlegging hos hvert enkelt slakteri, ettersom de har ulike systemer.

I utgangspunktet bør vektgrensene i intervallene være faste, men som tidligere diskutert kan det være nødvendig å endre disse ut fra markedssituasjonen. Selv om dette er mulig, vil det kreve mer utvikling, øke risikoen for feil og forsinkelser, samt medføre løpende utviklingskostnader. Slike kostnader kan unngås dersom vektintervallene holdes faste, og kun avgiftssatsene justeres. For å gjøre tiltaket mer fleksibelt, kan det i den første implementeringen etableres flere vektintervaller enn det som faktisk

⁶² Rapport fra arbeidsgruppe til jordbruksoppgjøret (2025). Bruk av registerdata for utmåling av tilskudd for storfe. Se kapittel 6.1.

trenger å ha forskjellige satser. Dette gjør det mulig å justere antall reelle avgiftstrinn senere ved å velge om satsene skal være like for enkelte intervaller eller variere. På denne måten kan systemet tilpasses enklere til den gjeldende markedssituasjonen uten behov for ytterligere teknisk utvikling.

Dette er i utgangspunktet en gjennomførbar endring som verken krever omfattende utvikling i Leveransedatabasen eller store kostnader for Landbruksdirektoratet. Likevel innebærer det en viss risiko, ettersom Leveransedatabasen er et gammelt system. Jo mer utvikling som kreves, desto større er faren for uforutsette feil, noe som kan føre til forsinkelse og økte kostnader.

Innføring av vektintervaller vil trolig kreve en viss systemutvikling hos slakteriene, slik at dyrets slaktevekt danner grunnlaget for beregning av avgiftssatsen. Leveransedatabasen kan deretter automatisk plassere dyret i riktig vektgruppe basert på innrapportert slaktevekt. Dette forutsetter sannsynligvis ikke en omfattende integrering mellom ulike systemer, men snarere selvstendige tilpasninger i hvert slakteri sitt system. Flere slakterier, blant annet Nortura, benytter allerede et avregningssystem basert på vektgrupper som en del av prissettingen, noe som gjør det relativt ukomplisert å implementere en differensiert omsetningsavgift. For KLF sine medlemmer er situasjonen mer usikker, ettersom dette gjelder flere uavhengige slakterier med ulike systemer. Mindre slakterier uten egne systemer vil ikke trenge teknisk utvikling, men kan oppleve økt administrativt arbeid.

Finansiering

Et spørsmål er om kostnadene til utvikling av systemene kan dekkes av omsetningsavgiften. Ettersom tiltaket blir et nytt tiltak i markedsreguleringen, kan det være naturlig å se for seg at utgiftene ved innføring av tiltaket skal dekkes av omsetningsavgiften. Det er imidlertid vanskelig å vite på forhånd hva en slik utvikling vil koste i de forskjellige systemene som slakteriene bruker. Det er også en utfordring å sikre at aktørene bare bruker det de må for å utvikle dette tiltaket. En mulig løsning er å dekke en viss andel av utviklingen via omsetningsavgiften, og at aktørene selv finansierer resten. Det er Omsetningsrådet som forvalter midlene fra omsetningsavgiften, og som både kan vurdere om tiltaket er relevant og eventuell finansiering.

Utvikling av rasekoder for storfe

Hvis omsetningsavgiften skal differensieres ut fra raser, må slakteriene utvikle egne varekoder for dette. Det vil imidlertid ikke kreve utvikling hos Landbruksdirektoratet. For slakteriene vil det være komplisert å legge til rase i avregningen. Avregning av storfe er differensiert etter kategori, klasse, vekt og fett. Dersom matrisen skal utvides med rase som en ny dimensjon vil antall utfall utvides vesentlig. Når det gjelder kryssninger vil det være et stort antall muligheter, både når det gjelder rasekombinasjoner og prosentandeler av de ulike rasene i hvert individ.

Etter en justering av utbetaling av kvalitetstilskuddet etter jordbruksavtalen i 2023, krevde avtalepartene en mindre endring i slakteriforetakenes avregningssystemer for å unngå at tilskuddet ble utbetalt for større kvantum enn begrensinger etter WTO-avtalen. Erfaringen fra oppfølgingen av denne justeringen hos aktørene, var at dette var utfordrende å koordinere, tidkrevende og komplisert, og dermed også kostnadskrevende. Dette blant annet fordi slakteriforetakene bruker ulike datasystemer fra ulike leverandører, noe som gjorde tiltaket vesentlig mer krevende jamført med om alle aktører brukte samme system. En utvidelse av avregningssystemet med rasekoder vil være svært omfattende og innebære mye større kostnader både i forbindelse med etablering, oppdateringer og vedlikehold enn endringen som ble utført i forbindelse med kvalitetstilskuddet. Hverken Nortura eller de andre aktørene i bransjen vil kunne bruke betydelige ressurser på å bygge opp og vedlikeholde et slikt system. Det kan vurderes å dekke deler av denne utviklingen med omsetningsmidler, slik det er skissert for utvikling av vektgrenser, men det vil være enda mer uforutsigbart på grunn av betydelig høyere kostnader.

Det kan vurderes om man kan bruke andre datakilder for å innhente opplysninger om rase, eksempelvis fra Husdyrregisteret. Registeret inneholder raseopplysninger, men det er ikke obligatorisk å legge det inn. For å få produksjonstilskudd for storfe av bevaringsverdig rase, stilles det krav om at dyret er registrert i Kuregisteret ved norsk Genressurscenter. Kuregisteret er imidlertid ikke samkjørt med Mattilsynets Husdyrregister. I rapporten om bruk av data fra Husdyrregisteret for utmåling av tilskudd for storfe, er det oppgitt at Husdyrregisteret må moderniseres for å kunne brukes til utmåling av

tilskudd, og at dette kan ferdigstilles først i 2028. Mattilsynet har i forbindelse med dette, signalisert at de ønsker å gjøre raseopplysninger obligatoriske i Husdyrregisteret. Skulle det vurderes som aktuelt å hente data fra Husdyrregisteret, må det også gjøres en vurdering og avklaring av hjemmel til å bruke data fra Husdyrregisteret til dette formålet. Men selv om man potensielt har en annen datakilde for å hente inn dataene, vil likevel utfordringene i forrige avsnitt være gjeldende. Slakteriene vil uansett måtte utvide avregningssystemet sitt til å hente inn disse opplysningene fra Husdyrregisteret og vektlegge disse opplysningene i avregningen.

Konsekvenser for produsentøkonomi og samfunnsøkonomi

Vektdifferensiert omsetningsavgift kan bidra til å bedre markedsbalansen for kjøtt. Et balansert marked kan igjen føre til økte priser og lavere omsetningsavgift for produsentene generelt sett. Samtidig kan selve tiltaket slå ut noe forskjellig for ulike produsenter, særlig for storfeprodusenter med tyngre raser som normalt leverer tyngre slakt. Det vil være mer krevende for disse å tilpasse seg vektdifferensiert omsetningsavgift. Tiltaket vil trolig være mest aktuelt å bruke i kortere perioder, men dersom tiltaket får en mer varig karakter, kan det muligens påvirke hvilke raser produsentene vil velge å benytte på lenger sikt. Tiltaket gir først og fremst insentiv til hvordan produsenter innretter seg på kort sikt. På lang sikt vil ressursgrunnlag og egne prioriteringer fortsatt være avgjørende for tilpasning.

Industrien vil i første omgang kunne få noen kostnader ved utvikling av systemene for å kunne håndtere vektdifferensiert omsetningsavgift. Dersom markedsbalansen bedres, kan industrien også oppleve økt engrospris. Tilførselene til slakteriene kan påvirkes av tiltaket. Konsekvensene av dette vil avhenge av aktørenes behov for slakt og hvordan de tilpasser seg.

I den grad økt engrospris videreføres lenger ut i verdikjeden, så kan det påvirke pris også til forbruker. Effekten av tiltaket alene vil imidlertid være begrenset, slik at tiltaket i seg selv vil trolig ikke ha stor innvirkning på pris. Det vil ha størst innvirkning på produsentene gjennom omsetningsavgiften.

Som tidligere nevnt skal omsetningsavgiften finansiere markedsreguleringen. Dersom tiltaket får større oppslutning enn forventet, kan man risikere at inntektene over omsetningsavgiften ikke dekker kostnadene i markedsreguleringen. Derfor er det viktig at også de lavere satsene dekker faste kostnader. Det vil også trolig være nødvendig med løpende oversikt over utnyttelsen av tiltaket av samme årsak.

5.2.5 Oppsummering

Vektdifferensiert omsetningsavgift er et tiltak for å regulere kjøttproduksjonen ved å differensiere omsetningsavgiften basert på slaktevekt. Hensikten er å redusere tilførselen av kjøtt til markedet ved å gi produsentene økonomiske insentiver til å levere lettere slakt. Tiltaket har flere fordeler, blant annet er det mindre inngripende enn en del av de andre produksjonsregulerende tiltakene som er drøftet i rapporten, og det kan raskt tilpasses markedets behov. Effekten av tiltaket i seg selv er imidlertid begrenset, ettersom omsetningsavgiften primært er en finansieringskilde for markedsregulering, og ikke et direkte produksjonsregulerende tiltak. Dette legger begrensninger på hvor stor reduksjon i avgift man kan gi produsenter som reduserer slaktevektene.

Slakteriene bruker allerede per i dag vektgrenser i prissettingen. Det er opp til hvert enkelt slakteri hvordan de setter sine priser og om de vil bruke pris for å stimulere til enten tyngre eller lettere slakt. Ved å bruke omsetningsavgiften som et reguleringsverktøy formaliserer man dette som et virkemiddel, og man kan også sørge for at alle produsenter, uavhengig av slakteritilknytning, deltar i reguleringen. Samtidig kan tiltaket påvirke ulike deler av næringen ulikt. I svineproduksjonen er vektforskjellene mindre, mens det i storfenæringen er større variasjon mellom raser og driftsformer. Produsenter med tyngre raser kan oppleve høyere avgift enn andre produsenter, noe som kan påvirke økonomien deres og muligens endre rasevalg på sikt.

Økonomisk og administrativt krever tiltaket systemtilpasninger hos slakteriene, og også noe utvikling hos Landbruksdirektoratet, men det er teknisk gjennomførbart. Det er knyttet usikkerhet rundt hvor store kostnadene til utvikling vil bli, særlig hos uavhengige slakterier, som har mange ulike systemer. Det er også et spørsmål hvordan denne utviklingen skal finansieres, om det kan dekkes delvis av omsetningsavgiften, eller om aktørene må stå for finansieringen selv.

Ettersom tiltaket krever teknisk utvikling, kan det ikke innføres umiddelbart. Det er også Omsetningsrådet som har ansvaret for markedsreguleringen og som kan vurdere om vektdifferensiert omsetningsavgift bør innføres, samt å fastsette eventuelle satser og vektgrenser basert på den aktuelle markedsituasjonen. Det vil derfor være opp til Omsetningsrådet om de ønsker å vurdere tiltaket nærmere.

Selv om tiltaket kan gi en viss dempende effekt på tilførslene, må det ses i sammenheng med andre reguleringsmekanismer for å sikre en helhetlig markedsbalansering. Så lenge melkeproduksjonen påvirker storfekjøttproduksjon så mye som det gjør i Norge, vil det ha betydning for hva slags tiltak man kan bruke for å regulere dette markedet. Tiltaket må brukes i kombinasjon med prissetting for å oppnå ønsket effekt. Tiltakets begrensede effekt må også sees opp mot utviklingskostnadene tiltaket vil medføre. På grunn av variasjonen i raser og driftsformer for storfe, er det vanskelig å lage en løsning som oppleves rettferdig for alle produsenter. På lang sikt kan tiltaket likevel bidra til bedre markedsbalanse, noe som kan gi lavere omsetningsavgift til alle produsenter. Dette tiltaket fremstår også som enklere og rimeligere å forvalte og gjennomføre enn de andre tiltakene som er beskrevet.

5.3 Kvote på sau og lam

5.3.1 Innledning og formål

Tiltakets overordnede karakter

Formålet med en kvoteordning er å stabilisere inntekter ved å regulere tilførsel og produksjonskapasitet på kortere og lengre sikt. En kvoteordning kan, på samme måte som for melk, dessuten ivareta strukturhensyn og distriktshensyn. En kvoteordning er et svært inngripende tiltak i markedet som må begrunnes med at produksjonstilpasningen ikke er tilstrekkelig sensitiv for vanlige pris- og markedsmekanismer og for andre og mindre inngripende reguleringstiltak. Utover inngrepet i den individuelle næringsfriheten, er ulempene med en kvoteordning at den vil ha vesentlige negative konsekvenser for nyetablering, konkurranse, omstilling og produktivitetsutvikling. I tillegg vil det være en rekke administrative utfordringer med en slik ordning.

Gitt den faste karakteren en kvoteordning antakelig vil måtte ha, er det i seg selv mer prinsipielle betenkeligheter med å bruke virkemidler som kan stoppe utvikling og vekst, særlig i en produksjon som er grovfôrbasert. En kvoteordning vil i praksis lukke en næring, og i sin natur fungere som et sterkt etableringshinder. Det vil være en ordning som tilgodeser eksisterende produsenter, men som også legger begrensninger på deres utviklingsmuligheter. Sauen står for utnyttelse av store utmarksressurser, og en ordning som legger bånd på hvordan dette kan utnyttes kan få konsekvenser ut over selve reguleringen av tilførsler.

Vi knytter noen særlige betraktninger rundt betenkelighetene med å innføre en kvoteordning på storfekjøtt i kapittel 5.3.2, og gjør rede for hvorfor dette ikke er utredet som et selvstendig tiltak. Gjennomgangen er derfor ellers knyttet opp mot en regulering av sau og lam. Det er en selvstendig problemstilling om både sau og lam skal kvotereguleres, siden dette er svært ulike markeder, og i så fall hvorvidt dette skal skje på samme måte. Av hensyn til fremstillingen, drøfter vi dette samlet i en egen vurdering i starten, men omtaler det felles som «sau» i den løpende gjennomgangen videre.

Utgangspunkter for vurderingen

Arbeidsgruppen har gitt uttrykk for at man i stor grad bør se hen til utviklingen av melkekvoteordningen, som et diskusjonsgrunnlag for de overordnede og prinsipielle sidene også ved en kvoteordning for sau. Et naturlig startpunkt er derfor å peke på at en kvoteordning er ment å være et varig tiltak, og må legges opp på en måte som kan fungere på lang sikt. En avvikling eller senere justering av ordningen reiser i seg selv mange problemstillinger, herunder også juridiske spørsmål. Dette er problematisert ved en relativt ny gjennomgang av kvoteordningen for melk⁶³, som peker på at handlingsrommet når tiltaket er etablert kan være mer eller mindre begrenset. Tiltak innenfor en etablert ordning bør vurderes opp mot Grunnloven §§ 97 og 105 om tilbakevirkning og vern av eiendom, den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og panterettslige problemstillinger.

Utredningen av tiltaket baseres på erfaringer fra kvoteordningen fra melk som er gjennomgått i kapittel 4.5.1, og elementer som må vurderes i en eventuell slik ordning for sau og lam. Vi viser flere steder til innspill fra Troms Bonde- og Småbrukarlag og et skissert kvoteforslag i Norsk Bonde- og Småbrukarlags opptrappingsplan⁶⁴. Dette er gode eksempler på mulige hensyn og innretning, men den overordnede vurderingen er gjort for en kvoteordning for sau og lam prinsipielt.

5.3.2 Vurderingens overføringsverdi til en eventuell kvoteordning for storfe

De fleste av hovedpunktene som er skal diskuteres under tiltaket kvote på sau, er aktuelle å drøfte også for en eventuell kvoteordning for storfe. Vi viser særlig til de prinsipielle betraktningene rundt kvoteregulering i et samfunnsøkonomisk perspektiv, som er påpekt i kapittel 5.3.1, og gjør seg gjeldende også her. Vi kan i stor grad vise til vurderingene som gjøres nedenfor for sau, og peker her kun på enkelte

⁶³ Rapport fra arbeidsgruppe til jordbruksoppjøret (2023). Gjennomgang av kvoteordningen for melk. Se kapittel 4.6.

⁶⁴Norsk Bonde- og Småbrukarlag (2023). Opptrappingsplan for norsk jordbruk. Forslaget til Troms Bonde- og Småbrukarlag er tilgjengelig på <https://www.smabrukarlaget.no/troms/aktuelt/foreslaar-produksjonsregulering-paa-sau/>.

tilleggsmomenter som tilsier at storfe i enda mindre grad enn sau er egnet for å reguleres effektivt ved et kvotesystem. I TYR sitt innspill til arbeidsgruppen fremla de en rekke grunner for at kvoteregulering på storfe ikke bør utredes nærmere. TYR mente det ikke er mulig å finne en kvoteordning for storfekjøttproduksjon som vil innfri følgende tre forutsetninger: At levert volum tas tilstrekkelig ned i tide, at det er en rettmessig byrdefordeling mellom ulike bruk og at reguleringen ikke påfører produsent urimelig høye kostnader.

Vi vurderer, av samme overordnede grunner, at det ikke er et aktuelt å utrede kvote på storfe. Derfor har vi ikke drøftet dette videre i detalj. Vi kan likevel kort peke på at det er lengre ledetid for storfe, som gjør det enda mer utfordrende å tilpasse kjøttproduksjonen effektivt til en kvote enn for sau. Mange driver dessuten kombinert produksjon av melk og kjøtt, og vil da måtte forholde seg til både en melkekvote og en kjøttkvote, og tilpasse begge produksjoner. Som nevnt i kapittel 3.2, er ca. 70 prosent av kjøttet produsert i Norge knyttet til melkeproduksjonen, mens de resterende 30 prosent er fra ammekuproduksjon. I en situasjon med behov for å redusere både melk og kjøtt, vil produsent enten øke slakting, eller avsine melkekyr som ellers kunne produsert melk, og disse må da føres uten at de brukes i produksjon. Det er lite bærekraftig, og vil kunne gå sterkt ut over produksjonsøkonomien. Det kan også gjøre det vanskelige for produsenter som leverer både melk og kjøtt å tilpasse seg, sammenlignet med de som kun driver kjøttproduksjon. Effekten av kvotebegrensning vil også ramme kjøttprodusenter svært ulikt, ut fra hvilken rase de holder.

5.3.3 Kvotebegrensning – hva, hvem og hvordan

Valg av reguleringsobjekt – forskjeller fra melk

Kvotene kan i teorien enten legges på kvantum vare produsert, altså antall kg kjøtt, eller på dyretall. Eventuelt en kombinasjon av disse, eller ulik regulering for sau og lam. Det vurderes som dyrevelferdsmessig svært problematisk og uaktuelt å knytte kvotene til antall mordyr, da dette kan gi ensidig fokus på høyere lammetall.

Det mest aktuelle er derfor å begrense antall kg som kan leveres uten overproduksjonsavgift, tilsvarende som for melk der det er liter over kvote som ilegges overproduksjonsavgift. Det er likevel potensielt også betenkeligheter dyrevelferdsmessig ved å regulere på kilo kjøtt, sammenlignet med liter melk. Melk er i utgangspunktet en homogen råvare som kan foredles til ulike produkter, alt etter behov i markedet. Det er vesentlig mer begrensede muligheter til å variere produktfordeling etter variasjoner i etterspørsel for slakt. Markedene for sau og lam er også svært ulike, selv om dyret kommer fra samme produksjon.

Melk er også en råvare som gir rom for tilpasning på bruksnivå, der minste enhet i liter gir rom for en trinnløs regulering. Mulighetene for kvotetilpasning er også større, ved at produksjonen kan påvirkes gjennom føring, andel ferskmelk til kalveoppdrett og tidspunkt for utrangering. For lammekjøtt er tilpasningen etter at lammet er født, kun slaktealder og vekt. Når dette er variablene, er det dyrevelferdsmessige risikoer knyttet til underføring og for tidlig slakting. Det kan også tenkes at det blir en opphopning av vinterføra dyr fordi kvoten er nådd for året og man velger å slakte færre lam, og la de gå over til neste sesong. Det kan gi både for lette lam, og for mye ung sau eller sau, og markedsubalanse påfølgende sesong.

I sammenheng med produksjonsregulering leverer alle melkeprodusenter samme produkt basert på et nokså likt driftsopplegg, der den største variasjonen er levert volum. Det er en større variasjon i saueholdet, som spiller inn på mengde kjøtt produsenten leverer, som gjør det vanskelig å tilpasse kvotene «rettferdig». Kvote på kg kjøtt, kan f.eks. stimulere til ytterligere økning i ekstensive raser, som gjerne gir lettere lam og lavere produksjonseffektivitet. Selv om man også kan innrette seg slik i melkeproduksjon, er det ikke ønskelig med en ytterligere ekstensivering av saueholdet. Det kan gi lavere effektivitet i verdikjeden, noe som er egnet til å svekke konkurransekraften og markedsmulighetene ovenfor andre kjøttslag eller import. Det kan videre også få ringvirkninger for ullkvalitet, der etterspørselen etter norsk ull egnet for industribruk i Norge i enda mindre grad kan dekkes.

Grunntilskuddet for lam har en vektgrense på 13 kg. Å innføre en vektgrense også på kvalitetstilskudd/lammeslakttilskudd, kan til en viss grad motvirke de effektene vi har pekt på. Det vil samtidig gjøre kvotene mindre effektive, dersom tilskuddet i stor grad «kompenserer» for

overproduksjonsavgiften. Dette må i så fall løses ved at valg av sats for overproduksjonsavgift hensyntar begge disse to sidene. Den må balansere avgifter og tilskudd på en måte som motvirker de dyrevelferdsmessige risikoene og samtidig sikrer at kvotene faktisk virker begrensende. Det varierer hvor mye av produksjonsinntekten som kommer fra tilskudd, og å finne frem til en felles passende sats er i seg selv svært utfordrende. Antakeligvis er en slik sats mer komplisert å sette treffsikkert, enn det som er tilfelle for melk.

Man kan ikke levere deler av et dyr til slakteri, og en ordning som legges på kg gjør at kvoten mest sannsynlig nås «midt» i et slakt. Her bør det vurderes om det er en teknisk bedre løsning at dyret som gjør at kvoten overskrides, enten skal telle som over kvote fra første kg, eller innenfor kvote fra første kg. Kasserte dyr bør ellers ikke telle på kvoten, på samme måte som for melk, for å få en helhetlig forvaltning.

På tross av disse problematiske sidene vi har gjennomgått ved kvote på kg kjøtt, fremstår det som det mest aktuelle «objektet» å kvoteregulere. Etter vår vurdering, gjør dette i seg selv at det er nærliggende at en kvoteordning for sau raskt kan få såpass uønskede virkninger dyrevelferdsmessig at tiltaket ikke vurderes som et godt tiltak.

Kvote på både sau og lam

Det er i utgangspunktet ikke noe i veien for å ha to ulike kvoter for sau og lam, men det øker naturligvis kompleksiteten rent teknisk, for forvaltning og produsent. I melkeproduksjon kan for eksempel produsenten ha både kvote for geitemelk og kumelk. Hvis man skal hindre for stor «overvintring» av lam som ellers ville gått til slakt hvis de ikke gikk over kvote, kan en kvotebegrensning også for sau (eller andre småfe som ikke har varekode geit eller lam) være aktuelt. I så fall må det vurderes om vær skal holdes utenfor, eller om man skal vurdere alle varekoder som dekker småfe som ikke er kategorisert som lam eller geit.

En fordel med å ha ulike kvoter, er at det er svært ulike markeder for sau og lam. Samtidig vil et år med restriktiv lammekvote, gi økt risiko for at produsent lar lam gå til ung sau eller sau, som markedet i liten grad etterspør. Problematikken er aktuell for lam av begge kjønn, selv om produsent nok vil prioritere værlam til slakt først. En utfordring ved å ikke la sau telle med på kvoten, er at det fort kan bli aktuelt for produsent som har for mange lam, å «overvintre» flere dyr. Man kan da ende opp med å skyve et overskuddsproblem fremfor seg, og i stedet få en økt produksjon av sau, som markedet ikke etterspør.

Skulle man likevel vurdere å kvoteregulere både sau og lam, kan man se for seg en modell der man omregner etter en faktor, slik man har gjort for engangspurker i konsesjonsordningen. Dette fremstår likevel vesentlig mer komplisert beregningsmessig, og krever en større teknisk tilrettelegging. En annen ulempe er at det er større variasjon i raser i saueproduksjon enn i svineproduksjon, slik at det kan bli vanskelig å finne en omregningsfaktor som ivaretar produsentene på lik måte uavhengig av rase. En slik innfallsvinkel fremstår heller ikke som realistisk å benytte hvis det er kg kjøtt som skal reguleres.

Etableringshindringer for nye produsenter

Innføring av kvoter som et produksjonsregulerende tiltak på sau, kan bli et sterkt etableringshinder for nye produsenter. Unntatt for de som er små, som vi diskuterer under, blir det ikke mulig å starte opp med sau uten en kvote. Forslaget til Norsk Bonde- og Småbrukarlag legger opp til at en årlig justering av produksjonsrettighetene innad i en region avdekker ubenyttede rettigheter, og gir anledning til å dele ut ledige rettigheter til nye produsenter. Det kan også settes av en viss prosentandel av kvoten til nyrekruttering. I en region uten «ledige» kvoter, vil det ikke være mulig å starte med saue- eller lammeproduksjon. I en situasjon der markedet går ned over tid vil kvoter måtte inndras fra eksisterende produsenter dersom det ikke oppstår nok «ledige» kvoter. Vi vurderer at en slik «nyetablererkvote», kan avdempe etableringshindringen noe, men at dette krever en nokså omfattende forvaltning, ikke helt ulikt de vi gjennomgikk under todelt omsetningsavgift og vurderingen av hvem som skal i regnes som nye og etablerte produsenter i kapittel 5.1.5.

For å redusere etableringshindrene, bør det undersøkes om det er mulig å sette en nedre grense for produksjonsomfang man kan drive uten å omfattes av en kvoteordning for sau. Formålet er da å bevare

småskala saueproduksjon som arena for læring og rekruttering til næringen. Et alternativ kan være et «gulv» som gjør at små saueprodusenter ikke rammes, for eksempel ved at produsenter som har færre enn et visst antall søyer, ikke trenger en kvote for å starte opp produksjonen. En slik innretning vil i så fall begrense etableringshindringene i noen grad, men etableringshinderet vil likevel være nærmest absolutt for de som har behov for å erstatte en tidligere stor produksjon, med en annen. En grunn kan være at saueproduksjon i enkelte tilfeller fremstår som et alternativ til videre melkeproduksjon ved innføring av løsdriftskravet i 2034. En mulig datakilde at dyretall sjekkes opp mot søknad om produksjonstilskudd, og hvis det er søkt for færre en grensen tilsier, er det ikke nødvendig med kvote.

Slik vi vurderer det, vil det være svært lett å omgå en slik begrensning. I denne sammenhengen er det viktig å nevne at man i søknad om produksjonstilskudd ikke er pliktig å søke om tilskudd for alle dyr, slik at man i praksis står fritt til å føre opp færre dyr. Det vil da være svært vanskelig å føre kontroll med at de som burde vært omfattet av kvote, faktisk blir fanget opp. Det kan også tilfeller der produksjonen fordeles på to ulike foretak for at begge skal komme under eksempelvis 20 sauer (mens foretakene reelt sett drives som én felles virksomhet eller på annen måte oppnår skalafordeler gjennom samarbeid). Slike konstruksjoner er krevende å kontrollere, og gir dårligere effektivitet. Dette er bare noen av de mer innlysende eksempler på mulige omgåelser, for å nevne noen. En ordning som lett kan omgås, er svært uheldig både ut fra et legitimitetssynspunkt, og det har dessuten mye å si for hvor effektiv en kvoteordning kan bli. Dette er i seg selv et sterkt argument mot tiltaket som sådan.

Vi vurderer derfor at en kvoteordning i praksis bør omfatte alle, også små og nyetablerte – selv med de negative konsekvensene det har for hvor mye sterkere etableringshinderet blir. Som vi har pekt på slår etableringshinderet særlig sterkt ut i denne produksjonen, der etableringsmuligheter er avgjørende for å utnytte utmarksressurser og beite. Sauehold fremstår i mange tilfeller som et nærliggende alternativ ved nyetablering, eller ved en overgang fra melkeproduksjon. En kvoteordning begrenser derfor tilgang til å starte opp i en slik grad at tiltaket ikke fremstår forholdsmessig ut fra en rekke øvrige hensyn.

Muligheten for å tilpasse kvotene til markedet

For å få en operativ kvoteordning er man derfor helt avhengig av at markedsregulator kan gi presise signaler og prognoser på et tidlig nok tidspunkt. Det er vanskelig å se at slike signaler kan gis tidsnok gitt produksjonssyklusen, og samtidig sørge for en slik presisjon at det er ikke er betydelig risiko for både over- og underdekning. Tenker man seg ulike forholdstall på regionsnivå, multipliseres punkter man risikerer å ikke treffe tilstrekkelig godt på, i tillegg til at selve prognosejobben eser ut i omfang. Vi peker videre på flere forhold som er til hinder for at kvotene kan tilpasses markedet på en måte som ivaretar den ønskede effekten.

Sesongbasert salg

I dag er lam en sesongvare, der hoveddelen av salget av skjer i noen få uker av året nyttet til sesong for færikål, pinnekjøtt og påskelam. Det er derfor avgjørende for konkurransekraften til lammekjøtt, at markedet får dekket etterspørselen på riktig tid i året. Det er f.eks. uheldig om kvotene fordeles på en slik måte at store deler av tilførslene ikke treffer salgssesonger pga. senere slaktesesong.

Prognosegrunnlag og forutberegnelighet for produsent

I en kvoteordning forutsettes det at markedsregulator har ansvar for prognose, men produksjonssyklusen i saueproduksjon og melkeproduksjon er svært ulik. Nortura totalmarkeds første prognose for kommende år, kommer vanligvis i starten av september. Prognosen er delvis basert på tendensen man ser tidlig i slaktesesongen, samt bestandstall fra søknader om produksjonstilskudd og fostertellinger. Denne prognosen gir en viss nøyaktighet med hensyn neste sesongs produksjon, men vil komme for sent til at produsentene skal ha en reell mulighet til å tilpasse seg. Dersom prognosetidspunktene må flyttes tidligere for å kunne anslå et forholdstall tidlig nok, gir det utfordringer knyttet til datagrunnlagets kvalitet og treffsikkerhet i prognosen. En prognose er mer usikker hvis den skal fremskrives langt i tid, og det kan skje større endringer i mellomtiden som gjør at prognosene ikke lenger er dekkende.

For sau er lammingsperioden vanligvis rundt april, og lammeslaktesesongen er fra september til november. Drektighetstiden for en søye er om lag fem måneder, slik at søyene insemineres på høsten. Hvis man ønsker i størst mulig grad at tiltaket skal fungere før dyret er produsert, må produsent få signaler om neste års forholdstall senest tidlig på høsten før. Produsent kan da i lammeslaktesesongen ta valg om antall lam som skal slaktes, og hvor mange som skal gå videre til påsett for neste sesong. Samtidig er det utfordrende for markedsregulator å anbefale et treffsikkert forholdstall lenge i forveien. Det kan skje mye i tiden som da har gått fra forholdstallet ble presentert og frem til det skal gjelde – noe som går ut over forutberegneligheten for både produsent og markedsregulator.

Det er videre en utfordring for balanseringen av markedet at markedsregulator Tine har større andel av melkevolumet enn markedsregulator Nortura har av saue- og lammeslakt. Markedsregulator Tine anbefaler forholdstall for kvote på melk, og tilsvarende anbefaling for sau og lam kan bli mindre treffsikre når markedsregulator har en mindre markedsandel. Risikoen ved å ikke treffe tilstrekkelig på prognosene i et kvotesystem, er over- eller underproduksjon.

Underproduksjon kan gi seg utslag i høyere priser, men kan også føre til at det over tid etableres mer faste importstrømmer. Ved en overproduksjon har man motsetningsvis ikke klart å tilpasse kvotene tilstrekkelig lavt, som kan gi lavere priser. En lite treffsikker ordning, vil raskt kunne få legitimitetsproblemer og skape mistillit til systemet og overfor markedsregulator som gjerne blir sittende igjen med ansvaret for situasjonen uten å ha særlige virkemidler til å treffe bedre i fremtiden. For å håndtere risikoen er det nærliggende at markedsregulator ser seg nødt til å styre mot et volum som ligger under full markedsdekning, eksempelvis en dekning på 95 prosent, og sikre resten med import. Det er altså en risiko for at effekten av en kvoteordning kan gi motsatt resultat enn det man ønsker ut fra landbrukspolitiske mål, altså at det potensielt kan gi en lavere selvforsyningsgrad.

Det er derfor vanskelig å se at man kan gi treffsikre signaler på et så tidlig tidspunkt at det hindrer produksjonen av kommende dyr. Vi vurderer at dette er en helt sentral grunn for at tiltaket potensielt blir lite treffsikkert, og gir svært dårlig reguleringseffektivitet opp mot hva det vil koste.

Kvoteår

Det må dessuten fastsettes en tidsperiode som man vurderer produksjonen innenfor, med tanke på overproduksjonsavgift. Kvoteåret på melk følger kalenderåret, men tidligere gjorde det ikke det. Ved valg av «kvoteår» for sau må det tas hensyn til forskjeller på sau og storfe, for at reguleringseffekten skal bli best mulig. Et annet argument med å la kvoteåret avvike fra kalenderåret, er produsentøkonomien for mange saueprodusenter i stor grad avhenger av tilskudd, og ikke bare pris. Dyr på telledato kan for flere produsenter ha mer å si i planleggingen for kommende år. Det er vanskelig å finne et kvoteår eller beregningsperiode som både tar hensyn til forutberegnelighet for produsent, og som gir tilstrekkelig treffsikkerhet lengre frem i tid. Om man først skal ha en kvoteordning, så vurderer vi at det ikke er vesentlige ulemper med å la kvoteåret følge kalenderåret.

Fastsettelse av forholdstall

Kvotene reguleres med forholdstall, og på melk gjøres dette årlig. For å få mulighet til mest mulig dynamisk tilpasning etter markedsbehov, bør ikke fastsettelse av forholdstall for sau skje sjeldnere enn årlig, og vi har ikke sett grunn til å vurdere noe annet enn en årlig fastsettelse på nåværende tidspunkt.

Som for melkekvoter bør fastsettelse av forholdstallet være en statlig oppgave, ved departementet. Markedsregulator bør levere en anbefaling, men siden markedsandelen til markedsregulator er mindre enn i Tines tilfelle, kan det innrettes bredere med en vurdering med flere aktører. I Opptrappingsplanen til Norsk Bonde- og Småbrukarlag er det skissert at et produsentråd sammensatt av faglagene, Animalia, Norsk Sau og Geit, Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund og Nortura årlig skal komme med innstilling om produksjonsmuligheter i form av et forholdstall for påfølgende år.

For melk er det ett felles forholdstall for alle produsenter uavhengig av region, men Troms bonde- og småbrukarlag har i sitt forslag åpnet for at det bør være mulighet til ulike forholdstall i ulike regioner. Det vil i så fall gi større mulighet for kanalisering og prioritering mellom regioner, ut fra ulike politiske hensyn. Det å hensynta de ulike regionene også ved fastsettelse av forholdstall, gir et visst «dobbel lag»,

hvis man allerede i tildeling av kvoter har et fokus på dette. Slik vi vurderer det vil egne forholdstall i regionen komplisere forvaltningen av ordningen, og kan påvirke reguleringseffektiviteten negativt. Videre må det utarbeides prognoser for den enkelte region, som er et omfattende arbeid for markedsregulator og ellers øvrige aktører som skal involveres i en kvotedrøfting. Tatt i betraktning at det er et nasjonalt marked for kjøtt av sau og lam, og at det er denne etterspørselen kvotene skal treffe, vil denne typen detaljregulering redusere sannsynligheten for at produksjonen treffer det overordnede markedsbehovet.

5.3.4 Kvoten til den enkelte produsent eller bruk

Tildeling av kvote

Det er mulig å bygge på noenlunde samme metodikk for fordeling av kvoter til det enkelte bruk, som da kvoter ble tildelt for kumelk på åttitallet. Vi forklarer derfor kort hovedlinjene i tildelingen. Størrelsen på kvotene må ta utgangspunkt i markedssituasjonen.

Da topriorordningen for melk ble innført i 1983, ble kvotene tildelt med utgangspunkt i basiskvote på hvert melkebruk. Basiskvotene ble fastsatt ut fra leveransene fra de enkelte brukene i en historisk periode. Basiskvotene ble ganget med et forholdstall som ble fastsatt ut fra størrelsen på de samlede basiskvoter og produksjonsmålet i landet som helhet. Det kunne fastsettes ulike forholdstall for ulike brukstyper og ulike distrikter for å sikre en utvikling som fulgte de landbrukspolitiske målene.

Ved bruksutbygging, brukerskifte og oppstart av melkeproduksjon kunne man sende inn søknad om å få fastsatt en basiskvote. Ved bruksutbygging ble basiskvotene satt ut fra antall årskyr i driftsplan godkjent av fylkeslandbrukskontoret. Ved brukerskifte eller oppstart, ble kvoten fastsatt på grunnlag av fôrgrunnlaget på bruket eller det antall årskyr som eksisterende driftsbygning normalt har kapasitet til.

Tildelingen av kumelkkvoter skjedde altså etter en hovedregel, med flere særskilte unntak. Disse kom ikke alle på samme tid, men ble først utarbeidet i etterkant og i reviderte forskrifter. For eksempel ble det mulighet for å inngå avtale om omstillingsbidrag utover 90-tallet. I denne sammenhengen er det sentralt å ta med seg at også ved tildeling av kvote på sau, må det på plass særskilte unntak for å ivareta de mange ulike situasjonene som kan oppstå. Eksempelvis kan man tenke seg at man bør ha et eget opplegg for produsenter som nylig har investert stort, men ikke har kommet opp i planlagt produksjon enda. Her bør man vurdere behovet for alle de unntak som senere kom til da man innførte kvoteordning for melk, for å få en mest mulig helhetlig tildeling fra start.

I tildelingen til den enkelte, bør man ta utgangspunkt i flere år og ikke kun se på produksjon i et gitt år. En hovedregel om tildeling som tar et bredt utgangspunkt historisk, kan gjøre behovet for særtilpasninger mindre. Man kan for eksempel ta en snittberegning av de tre siste år, gitt at markedsbalansen var noenlunde god. Eventuelt kan man legge til grunn høyeste produksjon over et visst antall år. I beregningen bør det i tillegg til produksjon også antakeligvis tas hensyn til grovfôrgrunnlag og beitearealet på landbrukseiendommen, (herunder også leid areal) og om rovdyrtrykk har ført til lavere produksjon. Hvis man ønsker at produksjonen fortrinnsvis skal skje på lokale arealressurser, kan det være relevant å kun inkludere arealressurser som ikke kan brukes til produksjon av grønnsaker eller korn.

I forslaget til Troms Bonde- og Småbrukarlag har det vært et viktig poeng, at ikke bare historiske leveranser skal danne grunnlag for tildelingen av kvote til den enkelte. Det skal også sees hen til hvilket potensiale det er for saueproduksjon, slik at produksjonsmuligheten til den enkelte gård gir en rett til produksjon. En slik tilnærming reiser en rekke spørsmål for hvordan og hvem som skal definere dette potensialet. Det foreligger ikke noen total oversikt over hvilke arealer som kan benyttes til hva, noe som har vært problematisert i forbindelse med utredning om blant annet teigbasert tilskudd.⁶⁵ Det foreligger altså ikke noen umiddelbart gode kilder å basere et «produksjonspotensiale» på. Innretning og vektlegging av ulike momenter, vil dessuten i stor grad ha politisk karakter, og det er svært mange skjønnsmessige avveininger.

⁶⁵ Landbruksdirektoratet (2024). *Bruk av digitale kart i forvaltningen av arealbaserte tilskuddsordninger.*

Gitt at man får landet rammer for å vurdere et slikt «potensiale», er et særlig spørsmål hvordan man skal beregne kapasitet og ressursgrunnlag, dersom produsenten driver andre produksjoner enn sau. Det må da vurderes om man skal vurdere bruket inkludert annen produksjon, eller kun den nåværende saueproduksjonen. Her er det et visst spenn mellom ønsket om å inkludere et potensiale, og det å samtidig sørge for at kvotene blir tilstrekkelig begrenset og tilpasset markedets behovet og videre utsikter. En mulig løsning er at man fastsetter en grunnkvote som inkluderer et potensiale, men at den årlige disponible kvoten settes lavere enn 1, slik at man får to «lag» av kvoten, slik som på melk. Frem til det er utsikter i markeder for å øke og utnytte potensialet, vil forholdstallet for disponibel kvote settes lavt, men grunnkvoten fremdeles gi uttrykk for en mulig produksjon. Dette illustrerer at å skulle hensynta et potensiale gir en komplisert, og mer skjønnsmessig, dimensjon til fastsettelsen av kvotene.

Å ikke inkludere et potensiale kan gi seg utslag i at man fastsetter et sanntidsbilde, som i liten grad gir insentiver til raskt å øke effektiviteten i næringen. Vi peker i denne sammenhengen på at det har vært en nedgang i både antall lam og kg lam slakta per søye i perioden 2018–2023, med en kraftigere nedgang fra 2021. Fra 2022 til 2023 gikk f.eks. antall lam slakta per søye ned fra 1,13 til 1,09. Nivået i 2018 var til sammenligning på 1,18.⁶⁶ Det kan argumenteres for at en bekymring for lavere produktivitet til en viss grad kan avhjelpes ved årlig justering i forholdstall, men forholdstallet skal i utgangspunktet tilpasse et volum til markedet. Raske effektivitetsendringer kan da igjen gi utfordringer med å treffe på et forholdstall som opprettholder en god markedsbalanse over tid.

Tidsrammen for denne utredningen har ikke gitt anledning til å vurdere mer i detalj rundt kvotefastsettelsen. Det er imidlertid ingen tvil om at å fastsette selve utgangspunktet for kvotene på en måte som søker å ivareta hensynene nevnt innledningsvis, er en enormt omfattende jobb og prosess, som vil kreve bred involvering av mange aktører for å gi et godt resultat. Det vil kreve en god del skjønn og vanskelige avveininger, som igjen krever store ressurser og gir en risiko for ulik behandling. Per nå ser vi ikke at vi har tilstrekkelig godt datagrunnlag for å gjøre en slik fastsettelse som sikrer den måloppnåelsen man ønsker. I tillegg vil det ligge mange kryssende hensyn bak, som i seg selv vil være utfordrende for ordningens legitimitet. Det kan eksempelvis være rovdyrtrykk i en region med stort potensiale, som gjør at regionen ikke klarer å ta ut dette potensialet.

Bør kvoten være knyttet til produksjonsforetaket eller eiendommen?

I opptrappingsplanen til Norsk Bonde- og Småbrukarlag er det foreslått at kvoten, altså produksjonsrettigheten, skal ligge til gårds- og bruksnummer. Vi tolker forslaget som at dette også betyr at produksjonen i hovedsak skal skje på eiendommen. Dette sammenfaller med kvoteordningen for melk, slik den var i starten, der eiendommen var knyttet til et foretak, ved at leveranse ga grunnlag for å fastsette driftssenter for foretaket som leverte. Det samme kan antakeligvis fungere for sau, men det bør vurderes nærmere hvis man skal utrede tiltaket mer detaljert teknisk enn denne utredningen legger opp til. I denne sammenhengen nevner vi at det nye landbruksregisteret er under utvikling. Mulige tekniske løsninger for knytninger, bør derfor vurderes ut fra den nye løsningen.

Øvrige fagsystemer knyttet til produksjonstilskudd, pristilskudd og ikke minst Altinn, bygger på et grunnleggende skille mellom person som eier av landbrukseiendom med kvote, og produksjonsforetaket. Dette er i de aller fleste tilfeller enkeltpersonsforetak, men det er ikke upraktisk at det er selskaper der flere privatpersoner driver sammen. Forvaltningen må derfor håndtere ulike organisasjonsformer, og ikke minst endringer i organisering og deltakere i for eksempel et selskap med delt ansvar. På melk løses dette ved at eier av eiendommen med kvote registrerer hvilket foretak som skal produsere på kvoten i det kommende året. Det kan være eget foretak, samdrift, annen leietaker eller ingen. Det er derfor en del argumenter for at selve rettigheten for sau like gjerne kan tildeles et produksjonsforetak, og ikke en eiendom – men likevel være basert på eiendommen som innehaver av foretaket driver produksjon på.

En knytning til eiendom og låsing til produksjonssted, slik som i starten av kvoteordningen for melk, gir en mer rigid ordning. Samtidig gir det bedre grunnlag for at produksjonen skjer på de lokale ressursene som kvoten ble tildelt på. Nedlegging av melkebruk, uten at eiendommen med kvote ble solgt, førte til

⁶⁶ Animalia (2024) «Produksjonen på norske søyer går ned». <https://animalia.no/no/gomorning/husdyrproduksjon/produksjonen-pa-norske-soyer-gar-ned/>.

en tilpasning av ordningen i form at utleie av melkekvote for eksempel til forpakter av arealene på gården, for at det ikke skulle gå ut over produktiviteten. Utviklingen kan også på sau tvinge frem en omlegging av ordningen på sikt, etter hvert som utviklingen løper. Man bør derfor i størst mulig grad bruke erfaringer fra melk, og sikre en tilstrekkelig dynamisk ordning fra start, for å ivare ta hensyn til reguleringseffektivitet, selvforsyning og andre landbrukspolitiske mål.

Lokalforedling

Det bør vurderes om leveranse til lokal foredling skal unntas kvote, eller om det skal være en form for lokalforedlingskvote. I kvoteordningen for melk er det mulig både med leveranse til meieri og til lokalforedling, der leveranse utover begge kvotetyper ilegges overproduksjonsavgift hver for seg. Lokalforedlingskvoten utgjør differansen mellom produksjonstaket, og disponert grunnkvote – og dette gir et så stort handlingsrom for lokalforedling at det bare er et fåtall produsenter som i praksis kommer i fare for leveranse ut over lokalforedlingskvote, eller opplever dette som den reelle begrensningen.

Det er likevel en sentral forskjell mellom dette og lokalforedling melk, ettersom slakting må skje på godkjent slakteri. Det vil da være snakk om å ta tilbake slakt fra slakteri, og unnta dette fra kvoten. I praksis må dette skje ved at leieslakt og momsfri retur unntas å telle på kvoten. Her er det imidlertid flere feilkilder enn på meierioppkjøret, som både kan forsinke og komplisere beregningen av en eventuell overproduksjonsavgift.

Både små og store slakterianlegg rapporterer inn slakt, og her inngår både leieslakt og momsfri retur i grunnlaget som får pristilskudd. Hjemmeslakting er kun lovlig til eget bruk, og rapporteres ikke til Landbruksdirektoratet. Det gir da heller ikke grunnlag for pristilskudd, og er uaktuelt å inkludere i kvoteberegningen.

Siden det ikke er lagt opp til et generelt produksjonstak, må det vurderes hvordan en eventuell lokalforedlingskvote skal beregnes. En lokalforedlingskvote er et kompliserende element i ordningen. Det bør derfor diskuteres grundig om det er et praktisk behov for at dette unntas kvoten, når dyret uansett er innom et slakteri og derfor ikke fullt ut kan sies å «foredles» lokalt på samme måte som for melk. Det er et grunnleggende skille at melken ikke hentes av melkebilen og rapporteres fra meieri, mens slakteriet rapporterer dyr som leieslaktes. Man kan derfor argumentere for at selve foredlingen av slaktet skjer hos lokalmatprodusenten, selv om slakteriet står for slaktingen.

5.3.5 Produksjonsregioner

Formål og inndeling

For å ivareta struktursyn, foreslås det i opptrappingsplanen til Norsk- Bonde og Småbrukarlag at en kvoteordning deles inn i ulike regioner, slik som for melk. Tilskuddssystemet spiller allerede en viktig rolle med å ivareta distriktshensyn, men vi ser at kvoteordningen for melk har hatt en viktig funksjon ved å holde kvoter til regionen. Selv om et kvotesystem ikke i seg selv bidrar til å opprettholde produksjon, kan produksjonsregioner i en slik ordning bidra til å hindre en ytterligere sentralisering av produksjon, særlig dersom kvotene skal ha en viss omsettelighet. Sentralisering er uheldig ut fra målsetningen om landbruk over hele landet og av beredskapshensyn. Regioner er i opptrappingsplanen til Norsk- Bonde og Småbrukarlag foreslått opprettet etter de gamle fylkesgrensene, da dette gir en enkel avgrensning som ligner på den i kvoteordningen for melk. I kvoteordningen for melk er produksjonsregionene også inndelt på bakgrunn av fylkesgrenser, men likevel slik at de mindre melkere regionene er slått sammen slik at for eksempel Oslo og Akershus utgjør én samlet region. Det kan i så fall være hensiktsmessig å se på tilsvarende sammenslåinger på sau ut fra dyretall i fylkene, og om det kan være noen fylker som kan slås sammen til en felles region for å gi en passende fleksibilitet.

Man kan heller ikke se bort ifra at beiting ikke nødvendigvis skjer innenfor de samme fylkesgrensene som der gårdsbruket befinner seg, og det må i så fall tas stilling til om det skal være av betydning.

Grunnlag for kvotene i den enkelte region

Det er flere måter å tenke seg en geografisk regulering i kvoteordning for sau. I forslaget til Troms Bonde- og Småbrukarlag skal regionene få tildelt en regional kvote, slik at det er en grense for hvor mye som kan leveres fra hver region. Deretter skal kvotene til den enkelte region fordeles som produksjonsrettigheter til sauebønder i regionen. Man kan enten fastsette for regionene først, og så fordele til produsenter, eller beregne bruk for bruk og deretter summere til en regional kvote, som da ev. kan suppleres dersom det er ønskelig med høyere produksjon i regionen. Dette skiller seg fra hvordan man har gjennomført dette i kvoteordningen for melk. Her ble kvoten fastsatt per bruk, som inngikk i en region. Det er derfor ikke en egen «regionskvote», men regionene begrenser hvor melken kan produseres og på den måten sikrer at melkeproduksjonen holdes innad i regionen.

En ulempe med denne fremgangsmåten er at hvis man skal prioritere enkelte regioner, vil man antakeligvis måtte innskrenke driftsomfanget til produsenter i andre regioner, for å ikke risikere overproduksjon. En tydelig sterk prioritering av de nordligste fylkene, med sen slaktesesong, kan også gi markedsmessige utfordringer. Det kan også reises spørsmål om hvordan en slik regionskvote skal reguleres avgiftsmessig, med tanke på om produsentene samlet sett overgår kvoten. Dette går både på ansvarfordeling, og byrdefordeling mellom produsenter og regioner.

I forslaget til Troms Bonde- og Småbrukarlag er det også lagt opp til et visst selvstyre i regionene, ved en desentralisert forvaltning. For å få ønsket regulerings effekt, anser vi det som uaktuelt at forholdstall skal fastsettes lokalt. En annen viktig faktor er fordelene ved å involvere lokal kompetanse for å sikre en presis grensedragnings ved etablering av ordningen. Dette kan være relevant for fastsettelse av kvoten til den enkelte, og endringer i kvote under kapittel 5.3.4 og 5.3.6. Det må i så fall på plass mekanismer som sikrer en viss likebehandling mellom regionene. Så lenge det er et nasjonalt marked for produktet, er det krevende å regulere kvoten på noen annen måte enn basert på det nasjonale markedss behovet.

Erfaringer fra kvoteordningen for melk har vist at selv om antallet melkeprodusenter har gått ned, så har andelsfordelingen mellom regionene vært stabil når det kommer til leveranser på grunn av produksjonsregionene. Innad i regionen har man likevel sett en sentralisering av melkeproduksjonen, ved at det er blitt færre melkeprodusenter, men en større gjennomsnittlig produksjon per produsent. Selv om bruksstrukturen innad i regionen har endret seg, har likevel regionfordelingen i kvoteordningen for melk har fungert godt med tanke på å opprettholde en andelsforedling mellom regioner. Vi mener likevel det er gode grunner til å vurdere et opplegg tilsvarende kvoteordningen for melk for å ivareta strukturhensyn, i stedet for å innføre en selvstendig regionskvote som fremstår svært komplisert og lite effektivt med tanke på regulering.

Skulle man ønske en prioritering av regioner ved fastsettelse av kvotene til det enkelte bruk, kan man se for seg en mekanisme med ulike forholdstall for grunnkvote. Kvoten innenfor regionen er likevel da bare summen av kvoten på alle bruk i regionen, altså en frysning av den regionale produksjonsfordelingen i de årene man velger å legge til grunn som grunnlag. Vi vurderer at det heller kan være faktorer som tilsier ulike forholdstall i regionene, enten på grunnkvotenivå når man skal tildele kvoten til det enkelte bruk, eller ved fastsettelse av forholdstall for disponibel kvote, altså den årlige justeringen. Det er flere faktorer som i så fall kan spille en rolle, og vi nevner noen forhold som kan være relevante å se hen til:

- Beitetrykk i regionen/bærekraftig ressursutnyttelse
- Mulighet for annen jordbruksproduksjon, som gir bedre ressursutnyttelse enn saueproduksjon
- Selvforsyning og beredskap
- Landbruk over hele landet
- Rovdyrtrykk

Slike hensyn tilsier at man setter en høyere regionskvote i regioner der det er utnyttede beiteressurser som egner seg for sau, men det må fremheves at dette vil være en svært skjønnsbasert å krevende vurdering. Samtidig gir det rom for å styrke produksjonsmiljøene i områder som i dag har lite saueproduksjon, men potensialet er større. Samtidig vil slike hensyn kunne bidra til å hindre overbeiting i områder med stort trykk, og ta hensyn til rovdyrtrykk når man ser på den historiske produksjonen i regionen. Mange uttrykker stor bekymring for færre og mindre produksjonsmiljø i landbruket, og dette

gjelder også for sau og lam. I dette perspektivet er det krevende å legge flere begrensninger og hindringer på eksisterende og potensielle produsenter.

5.3.6 Endring av kvoter: Justering, bortfall, nyetablering og omsettelighet

Om å innføre en mindre fleksibel ordning enn dagens kvoteordning for melk

Et sentralt spørsmål ved etablering av en kvoteordning, er i hvor stor grad ordningen bør være fleksibel. Vi har i kapittel 4.5.3 pekt på hvordan kvoteordningen for melk gradvis har blitt liberalisert, for å ivareta produksjonseffektiviteten i takt med utviklingen i jordbruket. Ved å se på denne utviklingen, kan man trekke slutningen at en kvoteordning bør kunne tilpasses med tiden, for å være et velfungerende reguleringsiltak. Hvis man velger en annen tilnærming enn dagens kvoteordning på melk, kan behovet for justeringer raskt melde seg.

Helt overordnet peker vi på at saueproduksjon er en produksjon som i stor grad påvirkes av naturlige variasjoner. Beiteforhold varierer med vær og klima, og andre faktorer som rovdyr eller ulykker på beite kan påvirke, fordi produksjonen i stor grad foregår utendørs. Det er eksempelvis store forskjeller fra en produksjon av kylling, hvor produksjonen foregår innendørs med stor kontroll over produksjonsfaktorene. Det at produksjonen i seg selv har flere uforutsigbare faktorer, gjør at man er avhengig av et produksjonsregulerende virkemiddel kan tilpasse seg endringer i ulike sesonger, hvis det skal være treffsikkert. Sett hen til gjennomgangen i kapittel 5.3.3, om utfordringer med å tilpasse kvotene til markedet, fremstår det lite effektivt å legge opp til et tiltak med så faste rammer som en kvoteordning i en produksjon, men såpass mye naturlig variasjon. Ut fra det erfaringsgrunnlaget vi har, ser vi det derfor mest hensiktsmessig å vurdere om det er sterke hensyn for å ha en mindre fleksibel ordning enn den som er på melk. Vi ser nærmere på ulike typer av endringer i kvote.

Årlig omfordeling

I forslaget til Troms Bonde- og Småbrukarlag er det foreslått at produksjonsrettighetene innad i regionen justeres årlig, ved bruk av forholdstall. Det skal også årlig fanges opp ubenyttede rettigheter, og samtidig gi anledning til å dele ut ledige rettigheter til nye gårdbrukere. Regionen kan sette av en viss prosentandel av kvoten til nyrekruttering. Vi har allerede argumentert for at en slik regionstilnærming ikke gir ønsket regulerings effektivitet.

Norsk Bonde- og Småbrukarlags forslag legger opp til at hvis en gård med kvote legger ned eller reduserer produksjonen, kan andre i regionen benytte seg av den ved å justere forholdstall innad i regionen. Hvis det er snakk om et midlertidig opphold i produksjonen, skal man kunne gjenoppta denne igjen innen 5 år. Man må da melde fra i god tid hvis man skal ta opp igjen produksjonen, slik at de som produserer på kvoten midlertidig kan justere driften. Dette kan medføre vanskeligheter og lite forutsigbarhet for de produsentene som har økt produksjonen, og kanskje investert i utstyr, jord eller annet. Det fører også til en komplisert forvaltning.

Vi vurderer at det vil være svært u håndterlig å skulle omfordele en kvote som ligger til et bruk, før den er bortfalt. Det vil være svært inngripende og gi dårligere forutsigbarhet for næringsutøverne. Fra det tidspunktet kan den gå tilbake til omfordeling dersom markedsforholdene tilsier det. Noe annet kan eksempelvis gi store utfordringer med tredjepartskonflikter ved salg av eiendommen, og gi dårlig forutsigbarhet for kvoteeier som ikke benytter kvoten sin fullt ut. Det vil indirekte gi et krav om «kvotefylling», som forvaltningsmessig er utfordrende å ta stilling til på en rettferdig måte på årlig basis. Det kan også reise juridiske problemstillinger opp mot tilbakevirkning, dersom selve rettigheten nedjusteres.

En omfordeling reiser også spørsmål om det skal lages en form for prioriteringsregler, som skal gjelde for de ledige rettighetene. Spørsmålet er om nyetablerere skal prioriteres over etablerte produsenter som ønsker å øke produksjonen, og om sistnevnte i det hele tatt skal kunne få mer kvote. Det bør i så fall være en søknadsordning for dette, hvor det vises til et økt ressursgrunnlag på gården eller andre årsaker til en reell mulighet for opptrapping av produksjonen. Prioriteringsreglene bør også støtte opp om de landbrukspolitiske målene, slik at strukturhensyn og hensyn til en mangfoldig bruksstruktur får

betydning. Selv om det er gode argumenter for å revidere ved behov, gir dette begrenset forutsigbarhet for de som går med planer om å etablere seg.

Det skal etter forslaget være utelukket å kunne legge om til sau i en region uten «ledige kvoter». Det kan likevel være en mulighet for at kvoter blir ledige etter nedleggelse, slik som skissert over. En mulighet for å forvalte dette, er at det finnes en venteliste med de som ønsker å starte opp, slik at en kvote kan få status som bortfalt før tiden, og bli tildelt etter denne ventelisten.

Administrasjon av nyetablering

Troms Bonde- og Småbrukarlag ønsker regional forvaltning av nyetablering, justering av forholdstall og omfordeling av kvote. Det er argumentert med at det styrker veilednings- og oppfølgingstjenestene hos i regionene. Det at kommunene forvalter ordningen, gjør det ifølge Troms Bonde- og Småbrukarlag enklere for kommunene å holde oversikt over helhetsbildet i regionen, som hvor mange som legger ned og hvor mye brakk jord som finnes. Vi vurderer nærmere hvilke utfordringer dette reiser, særlig under kapittel 5.3.8 om finansiering og administrasjon.

Bortfall av kvote

Det er forslått at ubenyttet kvote faller bort innen 5 år og går tilbake til den regionale kvoten. For melkekvote er det tilstrekkelig å gjenoppta produksjon på kvoten etter 10 år, men ikke krav til at man må fylle kvoten.

Hvis utleie av kvote på sau ikke er aktuelt, bør bortfallstiden i utgangspunktet ikke være lengre enn fem år. Vi peker på at nedlegging av melkebruk, uten at eiendommen med kvote ble solgt til nye drivere, førte til en utleiemulighet for kvote. Da kunne forpakter f.eks. drive på kvoten, men også andre innad i regionen. Hvis man legger ned produksjonen på et bruk, uten at andre kan nyttiggjøre seg ressursene, ved at de får en tilsvarende kvote som den som legges brakk, gir det dårlig ressursutnyttelse og lav produksjonseffektivitet. Dette tilsier at perioden bør være vesentlig kortere enn fem år, i alle fall om det ikke kan vises til en konkret plan for oppstart innen rimelig tid. Det vil frigjøre kvote for de som ønsker å starte eller utvide saueproduksjonen. Hvis regionen allerede ligger over tålegrensen beitemessig, kan det også tale for kort bortfallsperiode, og at kvoten tas ut at totalen.

Hvis man gir seg, og det går 5 år til kvoten faller bort/inndras til regionkvoten, er det et langt opphold før noen kan ta den i bruk. Det må vurderes om man bør kunne si den fra seg hvis man vet at man ikke skal start opp igjen. Insentivene til å faktisk melde ifra om dette er likevel svake, dersom ikke staten skal kjøpe kvoten opp, og kvoten inngår som del av pantegrunlaget så lenge den ikke er bortfalt. Det taler for en kortere bortfallstid enn 5 år.

Det kan også legges opp til en årlig kontroll av søknader om produksjonstilskudd for å følge med på om det ved de ulike brukene søkes om produksjonstilskudd for sau, eller om antall sau det søkes om er redusert.

Omsettelighet

I opptrappingsplanen til Norsk Bonde- og Småbrukarlag er det oppgitt at produksjonsrettighetene låses til det aktuelle gårds- og bruksnummer, og ikke kan omsettes. Det er heller ikke ønskelig med salg til staten. Ved å åpne opp for statlig kjøp og salg, kan man tenke seg at det etter hvert vil komme ønsker om privat omsetning, slik som skjedde i kvoteordningen for melk. Vi har de siste årene sett høye priser på kjøp og leie av melkekvote, som gjør dette til en relativt stor utgiftspost for produsenter. Det er skissert i forslaget at produksjonsrettighetene som blir tildelt landbrukseiendommen, ligger fast på eiendommen og følger dermed med ved salg. Dette gjør at kvoten indirekte får en omsettelig karakter likevel. Det er derfor ikke mulig å fullt ut unngå at kvoten tillegges en verdi.

En mulig ulempe med dette er at man kan kjøpe en eiendom med kvote uten å tenke å starte selv, og dermed være en passiv eier. Dette kan løses ved å ha en kort bortfallsperiode for kvoten, slik at ny eier raskt må ta stilling til om det skal produseres, hvis den ikke skal falle bort. Uten en kort bortfallsperiode, er det relativt store ulemper med å ikke tillate salg eller utleie av kvote. Det er relativt vanlig at man blir boende på landbrukseiendommen, selv om man har sluttet med sauehold. Det vil da kunne hope seg

opp mye «sovende kvote», som ikke er i bruk, og som kan gjøre det vanskelig å tilpasse kvotene til markedets behovet om produksjonen plutselig tas opp.

Brukerskifter

Selv om kvotene ikke skal omsettes, bør de kunne overføres ved brukerskifter. Det forutsetter at produksjon på kvoten knyttes til et foretak, slik at det rent teknisk lar seg gjøre med et brukerskifte. Hvis kvoten blir liggende på samme landbrukseiendom som fikk tildelt kvoten, løses dette ved alminnelig eiendomssalg. Om rettigheter skal legges til foretak, så må det på plass en løsning for dette.

Hvis tilskudd til sau skal avhenge av om man har sauekvote, slik som det i dag er vilkår om for tilskudd på melk, må dessuten informasjon om brukerskifter nå forvaltningen tidsnok med tanke på behandling av søknad om produksjonstilskudd. Dette var tidligere et administrativt problem i kvoteordningen for melk, men det løses i dag smidigere ved at meieriene melder inn brukerskifter. Det kan være utfordrende å få til en slik forvaltning på tvers av slakterier, så dette må antakeligvis meldes direkte til forvaltningen.

Flytting av kvote

Det er et spørsmål om produksjonsrettighetene på de enkelte eiendommer skal kunne flyttes mellom samme eiers landbrukseiendommer innad i regionen, slik som for melkekvoter, selv om de ikke kan omsettes. Hovedregelen er at eiers landbrukseiendommer i kommunen skal slås sammen, og det er da naturlig at kvoten på begge bruk slås sammen. Motsetningsvis så hindrer man at en produsent kan utvide egen produksjon ved å f.eks. kjøpe nabobruket og utnytte ressursgrunnlaget totalt sett, når kvoten uansett følger med ved en eiendomsoverdragelse. Vår vurdering er derfor at flytting bør være del av en kvoteordning, for at den skal kunne tilpasse seg endrede forhold. Det virker dermed som det etter forslaget ikke skal være mulig å flytte kvote til en annen landbrukseiendom som eies av samme person.

5.3.7 Beregning og innkreving av overproduksjonsavgift

Beregning

For at kvotene skal ha en realitet, må det være en konsekvens for å levere over kvote i form av en overproduksjonsavgift. Hvis det leveres mer kjøtt enn rettigheten til produsenten tilsier, bør det ilegges overproduksjonsavgift etter mønster som for kvoteordningen for melk.

I opptrappingsplanen til Norsk Bonde- og Småbrukarlag er det lagt opp til en viss fleksibilitet for produsent til å overprodusere et visst antall prosent ett år, mot å produsere tilsvarende mindre det påfølgende året. Dette er en mekanisme som er kjent fra husdyrkonsesjon, der det ikke vært reagert med erstatningskrav hvis produsenten reduserer tilsvarende året etter. Det kan være positivt med en mulighet til å levere over kvote dersom det er mangel i markedet. Konsesjonsgrensene ligger imidlertid fast, noe en kvoteordning med forholdstalljustering ikke gjør. Med tanke på selve beregningen av overproduksjonsavgiften, er en slik mekanisme vesentlig mer komplisert, og gir dårlig presisjon i ordningen. Det må da også tas stilling til om en høyere leveranse i underskuddssituasjon, faktisk skal føre til et krav om tilsvarende reduksjon året etter. Hvis markedets behovet endrer seg fra ett år til et annet, kan det bli et spenn mellom plikten til å redusere og behovet om økt tilførsel i markedet.

En overproduksjonsavgift må derfor ligge fast fra år til år, og avregnes år for år. At dette blir lite fleksibelt for produsent, er mer et argument mot tiltaket som sådan, enn at det kan begrunne en mekanisme som hensyntar dette.

Alternativer for innkreving av overproduksjonsavgift

Det er meieriene som krever inn overproduksjonsavgift på melk, og slakteriene krever i dag inn øvrige avgifter på kjøtt. Differansen mellom tilskudd og avgifter gjøres opp månedlig, enten som en utbetaling eller innkreving fra Landbruksdirektoratet. I drøftingen videre forutsetter vi at valget står mellom at Landbruksdirektoratet krever inn overproduksjonsavgift, eller at slakteriene gjør det. Den videre forutsetningen er at også øvrig forvaltning av ordningen legges til Landbruksdirektoratet.

I den grad vi på dette stadiet kan anbefale noe, så fremstår alternativet med innkreving fra Landbruksdirektoratet som den beste løsningen, på grunn av de fremtredende ulempene som skisseres ved å legge innkreving til slakteriene. Det er likevel store utfordringer med en slik modell der Landbruksdirektoratet krever inn, men disse ser innledningsvis ut til å være mindre. Valg av løsning er uansett en avveining av hvilke hensyn som skal veie tyngst.

Fordeler og ulemper ved innkreving av overproduksjonsavgift hos slakteriene

Innkreving via slakteriene, samsvarer i stor grad med dagens forvaltning med omsetningsledd som fungerer som tilskuddsformidlere og avgiftsinnkrevere i første rekke. Produsent får da riktig utbetaling på avregningen direkte, og det gir god forutsigbarhet.

En slik løsning krever systemutvikling hos slakteriene, som opererer med flere ulike systemer. Det vil da antakeligvis bli en kostnad for hvert enkelt slakteri. Til sammenligning er det kun to systemer hos Tine og Q-meieriene, som er aktuelle for melk. For melk er det også slik at produsenten har en relativt fast tilknytning til meieriet, fordi i mange områder er det kun aktuelt å levere til Tine, og det er ikke veldig ofte at leveransested endres. For slakt er bildet annerledes, og det kan for eksempel være aktuelt å levere til ulike slakterier, eller levere noe til et lokalt slakteri og øvrige dyr til et større anlegg. Det gjør at det ikke er like forutsigbart hvilken produsent som leverer hvor, og Landbruksdirektoratet må løpende oversende kvoteopplysninger til alle slakterier, og løpende motta informasjon om leveranser fra alle slakterier for at det skal kunne beregnes overproduksjon på riktig måte. Det er ikke gitt at det er realistisk å få til en løsning som håndterer riktig overproduksjonsavgift dersom en produsent leverer dyr til to ulike slakterier, som slaktes samme dag.

Rapporteringen skjer i dag etterskuddsvis, og en løpende løsning mellom systemene til slakteriene og Landbruksdirektoratet, krever i så fall tettere og hyppigere oppfølging fra slakterienes side. Vi ser for oss at arbeidsmengden kan bli betydelig. Med flere aktører, er det også en større risiko for sprikende praksis og feil, som vanskelig kan følges opp i sanntid.

Fordeler og ulemper ved innkreving av overproduksjonsavgift hos Landbruksdirektoratet

Vi vurderer at den største ulempen ved at Landbruksdirektoratet skal kreve inn overproduksjonsavgift, er at produsenten vil motta dette først etter avregningen fra slakteriet, antakeligvis opp mot to måneder etter slaktetidspunkt, med dagens rapporteringsfrister. Oppgjøret gir da ikke det fulle bildet til produsent. Det vil kunne oppleves som et «tilbakebetalingskrav», når dette kommer i etterkant. Det kan også oppstå merarbeid med innkreving, ettersom den fulle summen allerede er utbetalt fra slakteriet, og det deretter skal legges på en avgift. Det må derfor også settes av ressurser til inndriving av krav, for å sikre at pengene kommer inn. Det kan også oppstå feilutbetaling av tilskudd, dersom det ilegges overproduksjonsavgift, og det er utbetalt tilskudd på kjøtt som overstiger kvoten. På melk utbetales det bare tilskudd for melk produsert innenfor kvote. Dette blir i så fall relativt sett kompliserte vedtak sammenlignet med i dag, om man skal rette eventuelle feil i ulike vedtak fra slakterier og ilegge overproduksjonsavgift, som følge av at slakteriene gjennomfører sine oppgjør som tidligere.

Vi nevner også at Landbruks- og matdepartementet er klageinstans for vedtak fattet av Landbruksdirektoratet, så introduksjon av en ny type vedtak kan lede til større saksbehandlingsmengde også for departementet.

Innkreving ved Landbruksdirektoratet krever en større omlegging av dagens system, eller en egen integrering i nytt fagsystem for kvoteordning for sau. Dette blir en kostbar løsning, men det er ikke gitt at det blir særlig dyrere enn om alle slakterier skal legge om sine systemer. Det kan derimot være en fordel å samle utviklingen og forvaltningen i ett system, noe som sikrer likebehandling og kan være mer effektivt å samle sentralt.

Kontrollmuligheter og mulighet for omgåelse

Melkeleveranser innrapporteres med hentested og driftssenter. Melkebilene har GPS, og koordinatene for henting lagres som hentested. Det gir muligheter for å ettergå at leveransene er i tråd med regelverket og levert fra dyr som foretaket disponerer.

For sau innrapporteres i dag kun opplysninger om dyret, og driftssenteret er basert på produsentens knytning og ikke GPS-koordinater. Umiddelbart kan det se ut til at det er større muligheter for omgåelse av overproduksjonsavgift på sau ved at man kan selge sauene til en annen produsent før de sendes til slakt med nytt øremerke, dersom man selv ser at man kommer til å overskride sin egen kvote. For å stenge denne omgåelsesmuligheten må man i så fall se på begrensninger i salg av dyr, utover det som allerede gjelder med hensyn til dyrehelse og begrensninger som Mattilsynet setter. Dette vil i så fall innebære vanskeligere drifts- og etableringsforhold i en næring som uttrykker bekymring for egen rekruttering. Det gjør det vanskeligere både for eksisterende og potensielle produsenter. For melk må man levere melk fra dyr man disponerer på «varig basis». Å ha et slikt «varig basis» krav på sau, krever relativt store ressurser å ettergå og kontrollere. Også det forhold at det er mulig å levere til ulike slakterier, gjør at det blir vanskelig for slakteriene å ha noen formening om størrelsen på leveransen er mistenkelig.

5.3.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Samfunnsøkonomiske effekter

Tiltaket er svært inngripende og vil i praksis innebære å lukke en næring og utgjøre et vesentlig etableringshinder. I gjennomgangen har vi pekt på mange ulike praktiske aspekter ved en kvoteordning for sau, og vist at den i teorien kan innrettes mer eller mindre fleksibel, sammenlignet med kvoteordningen for melk. Hvis ordningen ville blitt innrettet i den mer rigide retningen, fremstår etableringshinderet som absolutt. Også en mer fleksibel tilnærming gir potensielt store negative samfunnsøkonomiske effekter, i form av at både manglende mulighet for rekruttering, etablering og utvikling, kan slå negativt ut for produksjonseffektivitet. Dette pekte vi også på helt innledningsvis i kapittel 5.3.1. Vi kan ellers vise til at de samfunnsøkonomiske betraktningene knyttet til todelt omsetningsavgift på egg i kapittel 5.1.11, i stor grad også gjelder for et kvotesystem for sau. I tillegg vil kvoter slik det er skissert her få konsekvenser for eksisterende produsenter eksempelvis som følge av årlige omfordelinger, eller forholdstalljustering. Det vil ikke bare begrense nyetableringer, men også påvirke de rundt 13 000 eksisterende produsentene.

Vi viser videre til at en fortsatt god produktivitetsutvikling ligger til grunn som en forutsetning for inntektsvekst i Meld. St. 11 (2023–2024), og det er vanskelig å se at en kvoteordning på sau kan innrettes på en måte som blir i tråd med denne forutsetningen. Tvert imot, er det pekt på konsekvenser for næringen ved at kvotene vanskelig kan tilpasses markedet, og videre i dette kapitlet kommer vi også inn på en rekke administrative forhold som synliggjør at tiltaket ikke er forholdsmessig. Dette kan gjøre at saue- og lammekjøtt mindre konkurransedyktig mot andre kjøttslag.

Regelverk – behov for egen lovhjemmel og forskrift

Kvoteordningen for melk regulert ved kvoteforskriften, som er hjemlet i omsetningsloven § 5a. Denne hjemmelen i omsetningsloven gjelder kun melk, og kan ikke tolkes til å dekke en tilsvarende regulering for kjøtt. Det må derfor på plass en egen lovhjemmel hvis man skal innføre en kvoteordning på sauekjøtt. Det er nærliggende at denne hjemmelen i så fall innføres ved en lovendring til omsetningsloven, som da også gir forskriftshjemmel til departementet for å fastsette nærmere regler i en egen forskrift. Som gjennomgangen har vist vil det måtte på plass et omfattende regelverk både for tildeling og forvaltning av en kvoteordning for sau, og deler av dette er mer egnet for presisering i forskrift. Satsen for overproduksjon må enten tas inn i en egen forskrift om kvoteordning for sau, eller legges til i den eksisterende forskriften som regulerer sats for overproduksjonsavgift på melk.⁶⁷ Om administrasjonen skal desentraliseres, må det antakeligvis også på plass omfattende rundskrivsverk for å sikre nødvendig likebehandling.

Statlig administrasjon

Det er lagt opp til at ordningen skal administreres av staten. Alt etter hvordan en eventuell kvoteordning blir seende ut, kan man antakeligvis bruke en del felles ressurser rent administrativt. En klar fordel ved å ha en sentral administrasjon for kvote på sau, er at Landbruksdirektoratet kan dra nytte av erfaringer

⁶⁷ Forskrift 29. juni 1999 nr. 763 om omsetningsavgift på jordbruksvarer, og om overproduksjonsavgift på mjølk.

og synergier fra administrasjonen av melkekvoteordningen. En ytterligere fordel ved sentral administrering er at man lettere kan sikre likebehandling rent forvaltningsmessig.

Et alternativ til sentral forvaltning, er å legge forvaltningen til f.eks. statsforvalter eller kommune. Når det kommer til produksjonstilskudd, er det tidligere pekt på utfordringer med kommunen som tilskuddsforvalter.⁶⁸ Det pekes på utfordringer med nærhet til søker, manglende kompetanse og/eller ressurser til landbruksforvaltning og veiledning. Selv om dette er kjente problemstillinger som det stadig jobbes med, bør man ha med seg disse også har en viss overføringsverdi til forvaltning av et kvotesystem.

En desentralisert forvaltning forutsetter uansett at for eksempel Landbruksdirektoratet fungerer som første eller andre klageinstans for vedtak fattet av henholdsvis statsforvalter eller kommune. Det vil antakeligvis være behov for en vesentlig sentral administrasjon, også i det tilfellet for eksempel kommuner fungerer som første linje. Det innebærer å drifte fagsystemer, utarbeide informasjon om regelverk til foretak og veilede om forvaltning for å sikre jevn praksis på tvers. Vi har derfor vanskelig for å se at en desentralisert kommunal forvaltning av en tross alt ganske liten ordning, lar seg forsvare rent økonomisk og praktisk, hvis man skal bruke omsetningsmidler. Noen av de samme ulempene gjelder en forvaltning på statsforvalternivå, selv om det fremstår mer hensiktsmessig enn en kommunal forvaltning. Dette selv om det kan være andre gode hensyn for desentralisering av forvaltning. Det vil i så fall måtte bli en politisk prioritering og en statlig satsing, og vi har ikke gjort noe forsøk på å anslå hva en slik administrasjon vil koste, fordi vi vurderer at alternativet ikke er aktuelt ut fra mandatet i utredningen.

Uansett valg av grad av sentralisering av administrasjonen, vil det bli vesentlige kostnader til etablering av ordningen, altså selve saksbehandlingen knyttet til kvotetildeling og beregning. Etter at ordningen har fått en fast form, løper det årlige administrasjonskostnader. De årlige administrasjonskostnadene for kvoteordningen for melk, har de siste årene vært på om lag 12 mill. kroner. Summen er det nærmeste sammenligningsgrunnlaget vi har, og kan være veiledende for hva man kan forvente for kvote på sau.

I det tilfellet der det ikke skal administreres sentralt, vil det uansett måtte på plass tekniske systemer, og vi ser at dette øker kompleksiteten som trengs i et fagsystem. Vi har forutsatt i det videre for enkelthets skyld at dette forvaltes av Landbruksdirektoratet, fordi hensikten med vurderingen under først og fremst er å synliggjøre noen hovedlinjer i hva et slikt system vil koste, og finansieringen av den.

Finansiering over omsetningsmidler

En mulig finansiering, som tilsvarende den for kvoteordningen for melk, er over omsetningsmidler. Alternativt må det settes av statlige midler til tiltaket, noe som vil være et spørsmål om politisk prioritering. Vi ser derfor videre på alternativet finansiering over omsetningsmidler, med kvoteordningen for melk som eksempel.

Kvoteordningen for melk skal være selvfinansierende, og kjøp og salg av kvote er i et normalår et regnskap som balanserer. For kvote på sau vil man også måtte bruke store deler av omsetningsmidlene som i dag går til andre tiltak som beskrevet i kapittel 2.2, selv om dimensjonen med kjøp og salg ikke nødvendigvis skal være en del av ordningen.

Gjennomsnittlig omsetningsavgift innkrevd fra lam i perioden 2020–2023 er på ca. 29 mill. kroner. Tilsvarende tall hvis man også inkluderer sau, er i samme periode gjennomsnittlig på ca. 36,5 mill. kroner. Til sammenligning var inntektene fra omsetningsavgiften på melk på 450, 50, 100 og 150 mill. kroner i henholdsvis 2020 til 2023. Både leveranser og sats gjør at tallene er ulike fra år til år. Det høye beløpet i 2020 skyldes at man satte opp omsetningsavgiften, for å finansiere en midlertidig oppkjøpsordning for melkekvoter. Vi ser at inntekter over omsetningsavgiften, og potensialet for å hente inn penger over omsetningsavgiften og eventuelt også overproduksjonsavgift, er svært forskjellige for melk og sau.

I innspillet til arbeidsgruppen fra Norsk Sau og Geit, viste organisasjonen til at tiltaket med kvote vil være svært praktisk utfordrende og kostbart å administrere. De viste videre til at tonnasjen i norsk

⁶⁸ Meld. St. 11 2016–2017 s. 155–156.

småfeproduksjon ikke vil kunne bære en slik kostnad. Det er altså et begrenset handlingsrom for å øke avgifter for å finansiere ordningen, uten at det vil få sterk innvirkning på produsentøkonomien både på kort og lang sikt.

Behov for gode tekniske løsninger

Fra 2021 ble det tatt i bruk et nytt fagsystem for kvoteordningen for melk. Dette prosjektet ble startet med leverandør i september 2019, og avsluttet før sommeren 2021. Vi har vurdert de tekniske behovene i en kvoteordning for sau opp mot de ulike delleransene for det nye fagsystemet, og sett på hvor stor andel av totalsummen disse utgjorde i arbeid og kostnader.

Ved en helt overordnet gjennomgang, ser vi at nesten alle funksjonen eller logikkene i det nye fagsystemet, og flere av de mer kompliserte funksjonene, også kan være aktuelle i en eller annen variant i et kvotesystem for sau. Det er derfor foreløpig ikke noe som tyder på at en slik løsning vil bli billigere, men at den derimot har en relativt god overføringsverdi. Vi nevner noen sentrale funksjoner:

Totalkostnaden kom på rundt 30,5 mill. kroner. Av dette var om lag 20 millioner til utvikling, 5 millioner til innsiktarbeid, detaljspesifisering og annen konsulentbistand, og 5,5 millioner gikk til å dekke interne ressurser. Forutsatt at utviklingen av fagsystem for sau ligger et par år frem i tid, bør man regne med en prisstigning i størrelsesordenen 15 prosent. Det er også noen faktorer vi umiddelbart ser, som er kompliserende sammenlignet med fagsystemet for melkekvoter, og derfor også kan drive kostnaden oppover. Vi nevner blant annet administrering og innkreving av overproduksjonsavgift (eventuelt med en mekanisme der det er tillatt å levere en viss prosent over kvote, mot tilsvarende reduksjon året etter) og ulike forholdstall mellom regioner. Hvis det legges opp til en mer desentralisert forvaltning, kan det også være et kompliserende teknisk element.

Vi har listet opp noen av de sentrale funksjonene i fagsystemet for melkekvoter, som har overføringsverdi for kvote på sau. Det er få funksjoner som er utviklet i fagsystemet for melkekvoter som er direkte uaktuelle for kvote på sau, og kan gi en innsparing av betydning.

- Omfordeling av kvote
- Masseutsendelse av vedtak
- Kvoteberegning
- Skjermbilder for produsent
- Saksbehandler-funksjon for manuelle endringer
- Brukerskifter
- Melde inn ledig kvote
- Kontroller for foreldelse
- Søknadsmulighet for nye produsenter
- Enkeltvedtaks-funksjon
- Dokumentlagring og generering
- Mulighet for å hente ut statistikk
- Integrasjon med andre fagsystemer
- Disponeringsmulighet
- Flytting av kvote mellom eiendommer i samme region
- Kontrollrapporter – f.eks. bortfall av kvote

Vår sammenligning er bare et innledende steg for å vurdere kostnader. For å gjøre en helt reell vurdering av kostnader, må det tas flere veivalg for en kvoteordning og spesifiseres opp mot systemleverandør. Det er ikke satt av ressurser i denne utredningen til å hente inn slike overslag. Når dette er sagt, så vil valg av funksjonalitet og automatisering måtte vurderes nærmere ut fra omfang av ordningen og behov. Det må likevel være klart at et godt fagsystem minimerer risiko for feil, er effektivt å forvalte og mer brukervennlig. Å legge opp til en ordning som skal administreres med en minimumsløsning, eller med stor grad av ikke-digitale prosesser, er ikke ønskelig fra et forvaltningsperspektiv eller i tråd med digitaliseringsstrategier for offentlig sektor.

5.3.9 Oppsummering

Gjennomgangen har vist at det kan være noen fordeler med en kvoteordning. Særlig fremtredende er muligheten for å prioritere regioner, og ivareta det landbrukspolitiske målet om landbruk over hele landet. Hvis kvoteordningen tar sikte på en regional fordeling, kan det bidra til å styrke selvforsyning og beredskap ved at produksjon er fordelt flere steder. Om man får til en velfungerende kvoteordning, kan det gi god og bærekraftig utnyttelse av utmarksressurser.

På den andre siden har vi pekt på store vesentlige ulemper og hindringer for at tiltaket kan bli velfungerende målt opp mot de fleste av parameterne mandatet gir. Vi ser ikke at er mulig å sikre en treffsikker prognose tidsnok for produsent til at dyret ikke blir produsert, som en hovedgrunn til at tiltaket ikke gir ønskede effekter. Fra et markedsmessig standpunkt er det snarere en risiko for det motsatte, ved at det er risiko for at systemet ikke fungerer presist nok som produksjonsregulerende virkemiddel. Dyrevelferdsmessig kan en kvotebegrensning også på kg kjøtt levert, gi uheldige effekter, og dessuten føre til en opphopning av sau i kommende sesonger. Selv med et detaljert regelverk og kontrollmekanismer, vurderer vi mulighetene for omgåelse av en slik ordning, særlig hvis man vil unnta de minste produsentene, som store og ressurskrevende å avdekke. Dette går da også ut over reguleringseffektiviteten og legitimiteten til en slik ordning, og med risiko for mer praktiske utfordringer også for eksisterende produsenter.

De senere år har vist en nedadgående trend i produktiviteten i næringen, og vi kan ikke se at tiltaket er egnet til å motvirke en slik utvikling. Når det gjelder den konkurransemessige betydningen, gir den seg først og fremst utslag i at en kvoteordning vil kunne bli et vesentlig etableringshinder både for nye produsenter og produsenter som ønsker å legge om driften på gården, eller utvide. Ser man da hen til de vesentlige kostnadene og praktiske problemstillingene en slik ordning fører med seg, fremstår tiltaket uforholdsmessig både økonomisk og administrativt. Samlet sett kan en kvoteordning bidra til redusert samfunnsøkonomisk lønnsomhet og økte kostnader for å nå landbrukspolitiske mål, samtidig som det kan gi redusert måloppnåelse for bruk av jord og beiteressurser, sammenlignet med dagens situasjon.

Rammene for denne rapporten har ikke gitt mulighet til å gjøre en komplett vurdering av alle aspekter ved en kvoteordning for sau, men vi har diskutert hovedpunktene som må problematiseres som et minimum. Vi finner dette tilstrekkelig for å kunne slå fast at kvote på sau vil måtte bli et komplisert system, som potensielt er med på å forsterke utfordringer med markedsbalanse. Dersom partene i jordbruksoppgjøret ønsker å gå videre med å se på en slik kvoteordning, vurderer vi at det nødvendig at det utredes nærmere før det eventuelt vedtas. Tiltaket forutsetter også en egen lovhjemmel og bør presiseres nærmere i forskrift, for eksempel ved endring i omsetningsloven og en ny tilhørende forskrift.

5.4 Adgang til deling av informasjon gjennom balanseringsråd mv. som grunnlag for markedsbalansering

5.4.1 Innledning og formål

Arbeidsgruppen har trukket frem bedre informasjonsdeling og samhandling som et reguleringstiltak i seg selv som kan bidra til å sikre mer effektiv markedsbalansering. I praksis fungerer forslaget gjennom opprettelsen av råd eller forum som skal foreslå tiltak og/ eller sikre oppslutning om særlig de frivillige produksjonsregulerende tiltakene.

Med primærnæringsunntaket i konkurranseloven med tilhørende forskrift gis det unntak fra forbudsbestemmelsene i §§ 10 og 11 i loven. Unntaket gjelder primærprodusenter og deres organisasjoner, og vil kunne gjelde råd hvor deltakerne har jordbruksforetak med husdyr- og/eller planteproduksjon. Videre kan unntaket gjelde råd eller andre kontaktorgan i regi av markedsregulator. De ulike tilfellene bør hver vurderes særskilt i forhold til regelverket. I en slik vurdering bør det tas hensyn til om informasjonsutvekslingen er nødvendig for å oppnå konkurransenøytralitet i utformingen og gjennomføringen av aktuelle reguleringstiltak, samt om det bidrar til kostnadseffektive tiltak, jamfør målene som er fastsatt for markedsbalanseringen.

Slike råd kan innordnes på forskjellige måter, og på ulike ledd i verdikjeden. Produsenter og deres organisasjoner kan innordnes i produsentråd, noe som har blitt gjort for samtlige av de markedsregulerte kjøttslagene de seneste årene. Utover produsentrådene har omsetningsleddene vist interesse for å opprette såkalte bransjeråd.

Historisk finnes det en rekke eksempler på slike råd i ulike former, både for kjøtt og egg, men også i sektorer som korn og melk. Et felles kjennetegn ved dem er at de har hatt til hensikt å sikre at bransjen har felles forståelse for nåværende og fremtidig markedsituasjon, noe som skal gi grunnlag for at en samlet bransje trekker i samme retning. Utover denne funksjonen har flere av rådene til hensikt å fungere som en arena for drøfting av andre faglige problemstillinger, blant annet knyttet til forvaltning.

For å belyse tiltaket blir tidligere erfaringer og vurderinger av bransjeråd og produsentråd gjennomgått først, da disse kan ha overføringsverdi til nye balanseringsråd. Videre i kapittelet vurderes bransje- og produsentråd som to parallelle tiltak, og ses opp mot hverandre for å belyse fordeler og ulemper med de to måtene å innordne de på.

Som følge av tiltakets natur, og svake kobling til direkte reguleringseffektivitet, har det ikke blitt ansett som hensiktsmessig å fullverdig analysere de mulige konsekvensene på de øvrige vurderingskriteriene i mandatet. Vi anser at tiltaket i all hovedsak bør vurderes i lys av dets reguleringseffekt opp mot de potensielle skadevirkningene som samordning kan ha på konkurransen i verdikjeden.

5.4.2 Produsentråd

Produsentråd er et relativt nytt frivillig tiltak benyttet for å hindre overproduksjon av kjøtt. Produsentråd svin ble første gang opprettet i 2018. I 2020 ble det opprettet et produsentråd for sau, og når det ble overskudd av storfe og svin i 2023 ble Norges Bondelag oppfordret til å gjenopprette produsentråd svin, og det ble også denne gangen opprettet et produsentråd for storfe.

Hensikten med produsentrådene er å bedre markedsbalansen, ved å fungere som et supplement til markedsregulators reguleringsarbeid. Produsentrådene forsøker å få ut konkrete anbefalinger i tråd med markedsregulators prognoser. Primært skal de bidra til å sikre bedre oppslutning rundt frivillig nedregulering av tilførselene. Ved siste runde i 2023 og 2024 gikk blant annet produsentråd svin ut med en anbefaling om at alle produsenter skulle redusere sine bedekninger med fem prosent, og samtidig levere gris med noe lettere slaktevekter. På storfe ble det i samme periode oppfordret til å levere lettere dyr.

For Nortura er det krevende å nå ut med denne typen informasjon til produsenter som ikke leverer til dem. Medlemmer av samvirket vil av naturlige årsaker ha flere og bedre kontakflater med markedsregulator enn det andre produsenter har. Det vil også sannsynligvis være høyere lojalitet knyttet

til å følge opp om de anbefalingene markedsregulator gir. Samtidig styrer Nortura selv prisene til egne leverandører, og kan dermed selv regulere ned på denne måten for sin del av markedet. Produsentrådene har derfor blitt lagt til organisasjoner som er uavhengige fra markedsaktørene, som forsøker å sette sammen disse rådene med deltakere som kan nå ut til hele bredden av leverandørmarkedet. I tillegg til å være knyttet til ulike slakterier, kan det være store forskjeller med hensyn til størrelse på driften og driftsform hos produsentene. Bredden i rådene bidrar dermed til at man kan nå ut til mangfoldet av produksjoner. Samtidig kan nettopp denne bredden gjøre det krevende å sikre enighet og felles forståelse om noen få konkrete tiltak, som skal gjelde for hele markedet. Det kan gjerne være svært forskjellige oppfatninger av markedet, og hvordan man best får det i balanse, avhengig av hva slags produksjon man har.

Et premiss for å kunne samordne seg på denne måten i markedet, er at handlingene er unntatt fra konkurranseloven gjennom primærnæringsunntaket. Rekkevidden av primærnæringsunntaket fremgår av forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske⁶⁹ § 2. Det fremgår her at konkurranseloven §§ 10 og 11 ikke kommer til anvendelse på:

«avtaler, beslutninger, samordnet opptreden mellom, eller ensidige handlinger foretatt av, primærprodusenter eller deres organisasjoner som er i samsvar med a) lov eller forskrift som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter, eller b) avtale mellom staten og næringsorganisasjoner som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter» (vår utheving).

Rekkevidden av bestemmelsen kan illustreres med et konkret eksempel der Konkurransetilsynet⁷⁰ uttalte seg. Etter at Norsvin i 2016 gikk ut med en anbefaling om at landets produsenter skulle redusere produksjonen, mente Konkurransetilsynet at dette kunne være i brudd med konkurranseloven. Enkelte mente derimot at Norsvin er en produsentorganisasjon, og derfor omfattes av primærnæringsunntaket. Norsvin valgte likevel å avslutte kampanjen etter at Konkurransetilsynet uttrykte sin mening om saken. Konkurransetilsynet påpekte at primærnæringsunntaket åpner for at landbrukssamvirkene kan samarbeide med egne medlemmer for å regulere markedet, og da kun hvis tiltakene er i samsvar med lov, forskrift eller avtale som regulerer produksjon eller omsetning. En slik oppfordring som Norsvin la opp til ville derfor ifølge Konkurransetilsynet kunne være i brudd på konkurranseloven § 10. Konkurransetilsynet påpekte at samordningen kunne bety redusert konkurranse om å kapre produsenter nedstrøms, og over tid gi økte priser, lavere verdiskaping og redusert forbruk.

I etterkant har det blitt konsensus om at det som hovedregel er markedsregulator Nortura som kan initiere samordning mellom alle norske kjøtt- og eggprodusenter, og det i kraft av å være markedsregulator. Det ble samtidig konkludert med at Nortura kunne be om at andre aktører, for eksempel Norsvin eller faglagene, følger opp anbefalinger og gir råd til produsentene, så lenge det er Nortura som først initierer det. Dette kan de gjøre ettersom beslutninger er tatt i samsvar med markedsreguleringsforskriften, og dermed er omfattet av unntaksbestemmelsen i forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske, jf. § 2 første ledd bokstav a.

5.4.3 Bransjeråd

Det finnes en rekke eksempler på bransjeråd i ulike sektorer, der aktører fra de videre leddene i verdikjeden er med. Erfaringene viser at bransjeråd kan strekke seg fra generelle råd der prognoser, marked og forvaltningsordninger er diskusjonstema, og ned til spesifikke råd som er opprettet for å håndtere konkrete markedsreguleringstiltak. Enkelte erfaringer av bransjeråd gjennomgås nedenfor.

⁶⁹ Forskrift 23. april 2024 nr 651 om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske.

⁷⁰ Konkurransetilsynet (2018). «Kronikk: Eit brot på konkurranselova». <https://konkurransetilsynet.no/kronikk-eit-brot-pa-konkurranselova/>.

Bransjeforum for korn

Bransjeforum for korn ble etablert i 2001, og arrangeres fire ganger årlig. Bransjeforumet er en møteplass for korn- og kraftfôrbransjen, hvor deltakerne er kornmottakene, kraftfôrindustrien og matmellemøllene. Landbruksdirektoratet er invitert som observatør.

På hvert møte er det en gjennomgang av markedsregulators siste prognose, samt status for markedsbalansen. Markedsregulator på korn, Felleskjøpet Agri, lager tre faste prognoser årlig og sender utkastet til deltakerne i forkant av møtet. På møtet går markedsregulator gjennom grunnlaget for prognosen, og deltakerne kan stille spørsmål eller gi innspill til det faglige grunnlaget. Etter møtet kan det gjøres justeringer i prognosen før den til slutt blir vedtatt av Fagutvalget for markedsregulering i Felleskjøpet. Utover drøfting av prognosen og markedsbalansen, kan deltakerne ta opp diverse spørsmål i møtet.

For å hindre overtredelse av konkurranselovgivningen har Felleskjøpet Agri utarbeidet konkurranserettslige retningslinjer. Disse beskriver en rekke temaer som ikke skal diskuteres i møtet. Pris- og kostnadsinformasjon, samt annen markedsinformasjon som kan føre til samordnet opptreden, er særlig vektlagt som temaer som ikke skal diskuteres. I forkant av hvert møte blir retningslinjene sendt ut som en påminnelse. Videre forsikres det om at alle deltakere har signert og forstått innholdet i retningslinjene før møtestart.

Bransjeforum for meierier

Tidlig på 2000-tallet ble det arrangert bransjeforum for meieribransjen for første gang. Bransjerådet hadde jevnlig møter før det ble avviklet om lag 12 år senere. Forumet bestod i hovedsak av aktørene som var med i prisutjevningsordningen for melk, som den gang var Tine, Synnøve Finden, Q-meieriene, Normilk og Rørosmeieriet. I tillegg var NHO Mat og Drikke og Norsk Landbrukssamvirke invitert inn. Landbruks- og matdepartementet stilte som observatør, mens Statens Landbruksforvaltning var sekretariat.

Bransjeforum for meierier skulle være et uformelt fagforum der bransjen og forvaltningen kunne drøfte aktuelle tema. Det ble ansett som viktig med informasjonsdeling, og at alle aktører kjente til bransjens situasjon. Hovedintensjonen bak forumene var ikke å sikre balansering av markedet, trolig fordi melkekvoter allerede var innført, noe som hindret de store overskuddssituasjonene. I løpet av perioden dreide mange av disse møtene seg om andre temaer enn markedet, da særlig prisutjevningsordningen.

I lengre tid ble forumet preget av mange utfordringer og konflikter rundt ordninger, og uenighet om hva bransjeforumet skulle være. Situasjonen i forumet bedret seg etter melkeforliket i 2007. Etter dette ble forumene i større grad enveis informasjonsmøter holdt av det som den gangen var Tine Råvare, med lite involvering fra de øvrige deltakerne. Det ble etter hvert ansett som lite nyttig å opprettholde bransjeforumet i denne formen, noe som resulterte i at forumet ble oppløst og Tine erstattet møteplassen med informasjonsdeling på egne nettsider, og rene prognosemøter.

Erfaringene fra Bransjeforum for meierier virker å ha liten overføringsverdi til kjøttmarkedet. Det var, og er fremdeles i dag, store prinsipielle forskjeller mellom sektorene. Spesielt har man i melkesektoren i lang tid hatt kvoter som et effektivt reguleringsverktøy, og derfor var overproduksjon sjelden et viktig tema. Aktørene var i større grad opptatt av forvaltningen av ordningene innenfor melkesektoren.

Rådet for frivillig redusert verpeperiode

Rådet er en del av ordningen for frivillig redusert verpeperiode, tidligere kalt førtidsslakting av verpehøns. Dette er et produksjonsregulerende tiltak brukt i lang tid, for å hindre overproduksjon av egg. Som tidligere omtalt er eggmarkedet preget av etterspørselstopper, noe som fører til at det ofte er overproduksjon utenfor sesongtoppene. Frivillig redusert verpeperiode har derfor nærmest blitt brukt

som et fast tiltak for å håndtere denne ubalansen. Ordningen er basert på forskrift om kompensasjon for frivillig redusert verpeperiode⁷¹, som er hjemlet i omsetningsloven.

I henhold til forskriftens § 7 oppnevnes et «Råd for frivillig redusert verpeperiode». Rådet skal bestå av seks representanter, hvorav tre fra Nortura og tre fra Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund. Sammen skal rådet anbefale omfang og tidspunkt for igangsetting av tiltaket, basert på deres forståelse av markedssituasjonen. Deretter vil Nortura legge frem forslaget for Omsetningsrådet. Der vedtas det om tiltaket skal gjennomføres, hvor mye som eventuelt kan reguleres bort, og kompensasjonssats til de produsentene som velger å redusere verpeperioden.

Økt slakting av kalv

I forbindelse med det produksjonsregulerende tiltaket med økt slakting av kalv av storfe i 2025, er det gitt hjemmel i egen forskrift⁷² om at Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund og Nortura skal kunne ha dialog rundt dette spesifikke tiltaket. Tiltaket i seg selv har blitt fremmet av Nortura, og deretter vedtatt i Omsetningsrådet. Der ble det fastsatt ramme for antall kalver som kunne motta kompensasjon, og til hvilken kompensasjonssats.

For 2025 ble det vedtatt at det kunne tas ut inntil 5 000 kalver, fordelt på 1 500 kalver til uavhengige slakterier og 3 500 til Nortura. Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund har fått en aktiv rolle i dette tiltaket ved at de skal fordele kalvene mellom de uavhengige slakteriene.

I henhold til forskriften er det beskrevet at Nortura og Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund skal ha dialog dersom det gjøres endringer som påvirker den andre parten. Dette kan være dialog rundt endring eller avslutning av tiltaket, forlengelse eller endret fordeling av antallet kalver.

5.4.4 Forslag om råd for markedsbalansering av kjøtt og egg

Dette rådet eksisterer ikke, men bygger på et felles forslag⁷³ som Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund og Nortura skisserte i 2016, for en ny markedsbalanseringsordning for kjøtt- og eggbransjen. Innspillet ble avlevert med bakgrunn i markedsbalanseringsutvalgets foregående rapport, og ble spilt inn til St.meld.nr. 11 (2016–2017). Ettersom markedsbalanseringsutvalget ikke kom med en klar anbefaling til endring av markedsordningene, tok Nortura og Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund selv initiativ til å fremme en omforent løsning og anbefaling fra bransjen selv.

Det har ikke vært store endringer i markedet som tilsier at forslaget ville sett særlig annerledes ut om det hadde blitt skissert i dag, og det trekkes derfor frem som et aktuelt tiltak også nå. Målet med forslaget er å forbedre og utvikle dagens markedsreguleringsordninger, med sikte på å balansere produksjon og marked på en så kostnadseffektiv måte som mulig. Det viktigste virkemiddelet i innspillet består av etableringen av «Rådet for markedsbalansering av kjøtt og egg».

Rådet skulle være innstillende organ til Nortura i spørsmål om produksjonsregulering og balanseringstiltak som krever forhåndsgodkjenning i Omsetningsrådet. Forslaget la opp til at Nortura fortsatt skulle være markedsregulator og sørge for den løpende gjennomføringen av markedsbalanseringen, samt fungere som sekretariat for rådet. Intensjonen er å sikre god dialog mellom aktørene for å oppnå bred innsikt i markedssituasjonen, og oppnå enighet om nødvendige tiltak for markedsbalansering.

Rådet skulle møtes tre til fire ganger årlig, med en gjennomgang av markedsregulators prognoser samt diskusjon av markedssituasjonen. Et særlig fokusområde skulle være knyttet til oppslutningen rundt de frivillige produksjonsregulerende tiltakene, og sikre at nødvendige tiltak iverksettes i god tid før

⁷¹ Forskrift 22. juni 2020 nr. 1397 om kompensasjon for frivillig redusert verpeperiode.

⁷² Forskrift 24. oktober 2024 nr. 2637 om tilskudd til produsenter og slakterier som gjennomfører tiltak om økt slakting av kalv av storfe i 2025.

⁷³ Protokoll fra møte mellom Nortura og Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund om markedsbalansering 16. juli 2016. Tilgjengelig på <https://kjottbransjen.no/wp-content/uploads/2016/08/Avtale-klf-og-nortura.pdf>.

overproduksjon oppstår. Til forskjell fra dagens ordning legger forslaget opp til at Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund skal involveres tidligere i utarbeidelsen av forslagene til markedsreguleringstiltak, slik at den private delen av bransjen får tilstrekkelig tid til å sette seg inn i forslagene, ta stilling til og komme med anbefalinger basert på deres syn på markedet. Dette skal bidra til å sikre tillit og lojalitet til de tiltakene som fastsettes i Omsetningsrådet.

I forslaget legges det stor vekt på at de aktuelle markedsaktørene ikke selv skal sitte i rådet, men representeres av Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund. Selv om den private kjøttbransjen kan virke konsentrert på få aktører, er det store forskjeller blant Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund sine medlemmer, som opererer på ulike deler av verdikjeden. Dette medfører at det også internt kan være svært ulik oppfatning av markedsbalanse og behov for tiltak. For eksempel vil et rent slakteri være avhengig av å sikre en så jevn strøm av dyr til slakt som mulig, mens en foredlingsbedrift i større grad er opptatt av å til enhver tid ha balanse i stykningsdelmarkedet. Det er her Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund sin rolle kommer frem som et viktig premiss i forslaget. Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund vil kunne sammenstille informasjon fra sine medlemmer og forene dette til et felles syn på totalmarkedet, som kan deles med Nortura. Dette kan åpne for at tiltakene som fremmes for Omsetningsrådet har høyere tillit i hele bransjen, og dermed gir lavere risiko for at enkeltaktører velger å se bort fra markedsregulators anbefalinger og tiltak.

Når det gjelder de konkurransemessige problemstillingene en slik samordning medfører, erkjenner Nortura og Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund at løsningen krever stor bevissthet om de konkurranserettslige aspektene. Videre hevder de to partene at forslaget ikke går utover dagens konkurranseregelverk, men ber myndighetene også vurdere disse problemstillingene grundig. De to aktørene mener at nettopp det at Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund ikke er en markedsaktør er vesentlig for vurderingen av de potensielle farene et slikt råd har på konkurransen. Det legges også stor vekt på at Rådet ikke under noen omstendigheter skal diskutere fastsettelse av priser eller prisløyper. I tillegg foreslås det at rådet inkluderer eksterne observatører med talerett, for eksempel Landbruksdirektoratet, som kan påse at det ikke diskuteres eller gjøres avtaler som kan begrense konkurransen.

5.4.5 Markedsbalanseringsråd bestående av produsenter

Konkurransetilsynet har spilt inn en mulighet for opprettelsen av «Balanseringsråd» som kun består av primærprodusenter, men der oppgavene til disse rådene i større grad enn tidligere blir formalisert. Nortura vil opprettholde markedsregulatorrollen på lik måte som tidligere, rådet skal kun virke som et supplement til å sikre bedre oppslutning og effektivitet i de tiltakene som gjennomføres. Rådet vil dermed kun være et diskusjonsråd som kan fremme forslag for Nortura, og vil ikke kunne ha innstillingsmyndighet på eventuelle tiltak.

Balanseringsrådet vil kunne være sammensatt av produsenter med ulik størrelse, og av produsenter på ulike nivåer i verdikjeden, for eksempel slaktegrisprodusenter og smågrisprodusenter. En viktig forutsetning for å øke oppslutningen om anbefalinger eller tiltak som er iverksatt av markedsregulator eller Omsetningsrådet er å sikre at rådet består av produsenter knyttet til forskjellige markedsaktører, både samvirket og andre. Dersom et slikt råd består av produsenter med leveranser til store deler av markedet, kan anbefalingene i større grad virke forpliktende. Hvis for eksempel rådet anbefaler en reduksjon i slaktevekter, og dette iverksettes av markedsregulator, kan det stimulere markedsaktørene til å redusere topprisene på slakt, for å ikke fremstå illojale overfor egne leverandører.

Balanseringsrådet minner på mange måter om de allerede etablerte produsentrådene som tidligere er beskrevet, og gir i utgangspunktet ikke noen flere eller kraftigere virkemidler enn det produsentrådene allerede innehar. Likevel kan det tenkes at et formelt oppnevnt utvalg, som kan vise til en forskrift med formål om å regulere produksjonen, i større grad vil oppnå legitimitet og få gjennomslag for de forslagene som legges frem. Ved tilstrekkelig bredde i utvalget kan det også bli lettere å kommunisere til de ulike delene av markedet, og sikre en jevnere byrdefordeling.

Den største forskjellen i forhold til de tidligere produsentrådene er at primærprodusenter deltar mer direkte inn i arbeidet rundt anbefalingene. I tidligere produsentråd har kun anbefalingene fra markedsregulator blitt kommunisert, og rådene har ikke selv arbeidet sammen med markedsregulator

om de ulike tiltakene og anbefalingene. Denne involveringen sikrer at anbefalingene som kommuniseres ut er i tråd med markedsregulators helhetlige vurdering av markedssituasjonen, og at tiltakene baseres på hva de mener er det optimale for hele verdikjeden.

Denne viktige forskjellen er trolig det mest problematiske med tiltaket. For å kunne gjennomføre effektiv markedsregulering er det nødvendig med forståelse og kompetanse utover det som foregår på primærleddet. Å jobbe mot markedsbalanse avhenger av forståelse for en rekke variabler som produksjon, import, prising, etterspørsel, videreforedling, slakterienes tekniske systemer også videre. Anbefalinger og tiltak må derfor balanseres opp mot hvordan de virker inn sammen med alle disse variablene, og deretter påvirker totalmarkedet. Det kan være vanskelig å se for seg at et utvalg produsenter skal oppnå tilstrekkelig kompetanse til å kunne vedta de beste tiltakene for hele verdikjeden, og kan derfor ikke på selvstendig grunnlag kunne fremme forslag om tiltak som skal gjennomføres av markedsregulator.

Sett at man klarer å sikre tilstrekkelig kompetanse og forståelse for resten av verdikjeden, er det heller ikke gitt at et produsentråd vil vurdere tiltak i tråd med dette. Det er med andre ord en fare for at produsentrådene enes om tiltak som i første omgang virker til det beste for primærleddet, men som vil ha virkninger på andre ledd i verdikjeden, og dermed ikke er til det beste for totalmarkedet. Dette vil raskt føre til at aktørene og markedsregulator ser bort fra rådets anbefalinger, og rådet kan fort ende opp som et «sovende» tiltak helt uten reguleringseffekt.

Effekten av et slikt råd er prisgitt at tiltakene som iverksettes for å regulere produksjonen virker forpliktende for produsentene og omsetningsleddene som tar valg rundt produksjonskvantum og slaktevekter. For at rådet skal oppnå dette vil det være viktig at et slikt balanseringsråd i hovedsak fungerer eller kommuniserer i perioder med større overskuddssituasjoner, og ikke blir et varig tiltak for å bremse produksjonsutviklingen. Dette vil virke ødeleggende ettersom signaleffekten trolig vil viskes ut ved «overforbruk» av tiltaket. Det er også eksempler på at markedsregulator raskt innfører tiltak dersom markedet endrer seg, og at et slikt råd vil kunne forsinke tiltak som raskt må iverksettes.

Sammensetning

Sammensetningen av et slikt balanseringsråd vil følge de samme prinsippene som i de øvrige produsentrådene. En bredt sammensatt gruppe med representanter fra produsentene, som skal sikre forpliktelse både sidelengs og oppover i verdikjeden. Å lage et fullstendig representativt produsentråd kan samtidig bli utfordrende. For eksempel er gruppen storfeprodusenter en lite homogen gruppe. Det kan være forskjeller i varemottakere, lokalisering, driftsopplegg, størrelse på driften, belåningsgrad og lignende. Disse faktorene vil gjøre det vanskelig å sørge for at hele markedet blir representert, uten at gruppen blir for stor. I tillegg medfører en så diversifisert gruppe produsenter at det kan bli krevende å enes om tiltak, ettersom de kan ramme produksjonene ulikt. En reduksjon i slaktevekter vil for eksempel kunne treffe en ammekuprodusent relativt sett hardere enn det treffer en melkekuprodusent, mens en smågrisprodusent tilfører markedet på helt andre måter enn en slaktegrisprodusent.

Det vil være viktig at rådet har tilstrekkelig innsikt i markedssituasjonen på kort og lang sikt, samt mulige virkninger av de anbefalingene som vedtas jf. tidligere omtale om forståelse for hele verdikjeden. Det bør derfor legges opp til at rådet samarbeider tett med, og er omforent med Nortura som har forståelse for markedssituasjonen, verdikjeden og hvordan markedsregulering kan gjennomføres i praksis.

Det fremstår som svært aktuelt at Nortura selv sitter i rådet som en del av sitt markedsreguleringsansvar. Nortura som har det løpende ansvaret for markedsreguleringen kan ikke risikere å havne i en posisjon hvor de må gjennomføre produksjonsregulerende tiltak de ikke støtter. Å sikre en viss kontroll for markedsregulator i et slikt råd kan derfor være nødvendig for å hindre at balanseringsrådet og markedsregulator trekker i forskjellige retninger.

Samtidig kan innlemmelsen av Nortura, som en sterk organisasjon, skape et skjevt maktforhold mot enkeltstående produsenter i rådet. Spesielt for enkeltprodusenter som skal representere de som leverer til andre enn Nortura, og som skal formidle anbefalingene til lignende produsenter og deres varemottakere. Utgangspunktet for et slikt råd er nettopp å skape en arena hvor fellesskapet av

produsenter kan komme med samlede anbefalinger i samråd med markedsregulator, uavhengig av hvor de leverer varene sine. Dersom Nortura får for stor plass kan det fort undergrave legitimiteten til rådet, og raskt oppfattes kun som en kommunikasjonsplattform for markedsreguleringen. I så fall blir den praktiske forskjellen liten ved å opprette et slikt balanseringsråd, sammenlignet med dagens markedsregulering hvor Nortura allerede fastsetter de tiltak og anbefalinger som skal fremmes av produsentrådene.

En annen utfordring knyttet til Norturas rolle, er hvem som skal organisere et slikt råd hvis ikke Nortura selv skal gjøre det. Markedsreguleringen er basert på at markedsregulator selv sitter på denne typen ansvar. Hvis Nortura skulle fått en mindre rolle, eller ikke deltatt i rådet i det hele tatt, er det ikke særlig mange gode alternativer til andre steder ansvaret bør ligge, samtidig som rådet oppnår den legitimiteten som er nødvendig for at anbefalingene om tiltak som iverksettes av markedsregulator eller Omsetningsrådet skal plukkes opp av aktørene.

5.4.6 Konkurransforhold

Konkurransetilsynets vurdering av bransjerådet foreslått av Nortura og Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund

I forbindelse med Nortura og Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund sitt innspill om bransjeråd, gjorde Konkurransetilsynet en vurdering av forslaget høsten 2016.⁷⁴ Vurderingen kom etter bestilling fra Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Det er ingenting som tyder på at denne vurderingen ville blitt annerledes i dag. Markedskonsentrasjonen i disse markedene er trolig enda tydeligere i dag, sammenlignet med 2016.

I vurderingen påpeker Konkurransetilsynet at konkurransen i kjøtt- og eggbransjen allerede er svak, og at det er av stor betydning at nye markedsordninger ikke bidrar til ytterligere svekket konkurranse. Tilsynet mener at etablering av rådet innebærer tilrettelegging for nært samarbeid mellom konkurrerende aktører, noe som kan føre til en felles forståelse om volumbegrensning. Tilsynet frykter at omfattende informasjonsdeling om markedssituasjon og volumutvikling kan resultere i redusert konkurranse både mellom Nortura og Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund sine medlemsbedrifter, samt internt mellom sistnevntes medlemmer. Spesielt trekkes det frem at det kan redusere insentivene aktører har til å kapre markedsandeler nedstrøms, et sted hvor tilsynet mener konkurransen har positive virkninger for primærprodusenter og forbrukere.

Konkurransetilsynet advarer om at samarbeidet kan legge til rette for informasjonsutveksling utover det som er nødvendig for markedsbalansering. Deling av informasjon om etterspørselsutvikling kan redusere usikkerhet om konkurrenters fremtidige volum. Tilsynet påpeker at samordning av kvantum og informasjonsdeling om etterspørselsutvikling kan utgjøre en formålsovertredelse av konkurranseloven § 10.

Selv om det i forslaget spesifiseres at rådet ikke skal diskutere priser og prisløyper, mener tilsynet at dette ikke er tilstrekkelig for å hindre økt fare for koordinert markedsatferd. Tilsynet vurderer også at eksterne observatører ikke effektivt kan hindre de uheldige effektene knyttet til koordinert markedsatferd.

Konkurransetilsynet konkluderer med at en slik balanseringsordning vil kunne svekke konkurransen ytterligere i markedene for kjøtt og egg, og føre til høyere priser til forbruker, lavere innovasjonstakt og svekkede insentiver til effektivisering av verdikjeden. Videre konkluderer tilsynet med at forslaget går betydelig lenger enn det dagens primærnæringsunntak åpner for.

Konkurransetilsynet mener med andre ord at dagens regelverk ikke åpner for et bransjeforum slik Nortura og Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund har foreslått. Primærnæringsunntaket gir likevel et

⁷⁴ Konkurransetilsynet (2016). «Departementsforeleggelse – vurdering av forslag om markedsbalansering fra KLF og Nortura». Tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/contentassets/2da8da702e3e4b709bd14c2701314c04/2016_0381-3-1788314.pdf

betydelig spillerom til å la aktører fravike normale konkurranserettslige rammer gjennom forskriftsregulering og bestemmelser i jordbruksavtalen. Om nødvendig kan det også gjennomføres en lovendring. Dersom det er vilje til å la Nortura og Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund samordnes tettere om blant annet produksjonsregulering, kan man med andre ord endre hjemmelsgrunnlaget for å sikre lovlighet.

Det er likevel et viktig moment at det generelt er en bred oppfattelse om at så sterk konkurranse som mulig på foredlingsleddet er svært viktig, både av hensyn til primærprodusent og forbruker. Selv om det er mulig å gjøre et slikt bransjeråd lovlig, betyr det ikke nødvendigvis at det er fornuftig å gjøre det. Generelt har det vært lite vilje fra aktuelle interessenter til å utvide primærnæringsunntaket i denne retningen. Noe av forklaringen på det er at det er vanskelig å fastslå den konkrete virkningen et slikt råd kan ha på reguleringseffektiviteten. Dermed blir det krevende å slå fast at fordelene kan overgå de store negative skadevirkningene et slikt råd kan ha på konkurransen.

Formalisert dialog om produksjonsregulerende tiltak

I kjøtt- og eggbransjen finnes det i dag åpning for formalisert dialog rundt produksjonsregulering mellom Nortura og Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund, gjennom tiltakene redusert verpeperiode og økt slakting av kalv. I motsetning til et mer generelt bransjeråd, har dialogen det åpnes for i disse tiltakene et svært spesifikt formål, og virkeområdet er tydelig avgrenset gjennom forskrifter. Hensikten med å åpne for dialog mellom aktørene i disse tiltakene er å sikre virksom, kostnadseffektiv og konkurransenøytral markedsregulering.

Omsetningsmidlene som benyttes til markedsreguleringstiltak blir betalt av samtlige produsenter, og det fremstår derfor som rimelig at alle produsenter skal ha den samme mulighet og stimulans til å delta i tiltakene uavhengig av varemottaker. Videre har Nortura som markedsregulator også informasjonsplikt til resten av bransjen, altså en plikt til å sørge for at hele bransjen har lik tilgang på informasjon til samme tid om aktiviteter de utfører som markedsregulator.

Det er samtidig Nortura som har mottaksplikt, og dermed er aktøren som teoretisk sett vil motta de overskytende varene, og dermed vil være det naturlige stedet å fokusere de produksjonsregulerende tiltakene. Det er likevel ikke nødvendigvis slik i praksis at det alltid kun vil være Nortura som har behov for å nedregulere tilførsler. Dersom et privat slakteri har knyttet til seg for mange leverandører i forhold til markedsutviklingen, vil det være svært krevende for dem å avvise leveransen ettersom det kan skade leverandørforholdet. Flere aktører opererer også med en selvpålagt «mottaksplikt» som skal fungere som en garanti for at de vil ta imot varene frem i tid. Dette medfører at det kan oppstå situasjoner hvor andre aktører også vil ha interesse av å redusere egne tilførsler ved hjelp av omsetningsmidler.

Produksjonsregulering kan i andre tilfeller oppleves som en ulempe dersom en større andel av en varemottakers produsenter deltar, ettersom det reduserer aktiviteten i de senere leddene i verdikjeden. Når Omsetningsrådet iverksetter slakting på særlig lave slaktevekter vil vanligvis slakteriene kompenseres for ulempen, men dette gjøres ikke hvis slaktet bortfaller fullstendig, for eksempel gjennom utkjøp av produksjon.

De nevnte virkningene trekker derfor i retning av at det er ønskelig at både Nortura og aktørene representert av Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund kan delta i tiltakene på like vilkår. Økt dialog rundt tiltakene er ment å legge til rette for dette gjennom involvering, forståelse og tillit til de tiltakene som iverksettes. Høyere forståelse og enighet i bransjen om tiltakene som iverksettes vil kunne redusere risikoen for at en del av bransjen velger å se helt bort fra tiltakene som iverksettes.

Ettersom et altomfattende bransjeråd er såpass krevende å legge opp til som tidligere beskrevet, kan et alternativ være å bruke slike spesifikke, avgrensede råd enda mer enn i dag. I så fall vil det kunne gjøres gjennom å fremme det som forslag for Omsetningsrådet. De avgrensede rådene har til hensikt å fremme konkurransenøytral markedsregulering og sikre bred oppslutning om tiltakene. Derfor vil slike arenaer trolig enklere bli akseptert som rimelige tiltak, med betydelig lavere risiko for samordnet opp treden.

De konkurranserettslige rammene for bruken av bransjeråd er fastsatt i konkurranseloven⁷⁵ og den tilhørende unntaksforskriften⁷⁶. Både loven og forskriften forvaltes av Konkurransetilsynet, dog slik at lovgiver har forutsatt at tilsynets forvaltning skal skje i et nært samarbeid med landbruksmyndighetene. Det er grunn til å legge stor vekt på de vurderingene som er gjort av Konkurransetilsynet når tilsynet allerede har vurdert lovligheten av bransjeråd i 2016 (se kapittel 5.4.6). Det er på bakgrunn av denne vurderingen grunn til å være tilbakeholdende med å utvide bruken av bransjeråd ut over den avgrensede bruken som skjer knyttet til vurderingen om tiltaket redusert verpeperiode i eggproduksjonen. Det kan understrekes at spørsmålet om hvorvidt det er lovlig med utveksling av informasjon i et bransjeråd har en alvorlig karakter, fordi brudd på forbudsbestemmelsen i konkurranseloven § 10 kan få alvorlige konsekvenser for de involverte i form av gebyrer fra Konkurransetilsynet.

Stortinget har som lovgiver lagt føringer på de vurderinger som forvaltningsmyndighetene som forvalter konkurranse- og landbrukspolitikken gjør. For det første har Stortinget sagt at norsk landbrukspolitikk ikke skal styres av konkurranseretten.⁷⁷ Dette må innebære at, i den utstrekning landbrukspolitiske og konkurransepolitiske hensyn kolliderer, skal landbrukspolitikken gå foran. For det andre har lovgiver lagt til rette for en betydelig grad av fleksibilitet når det gjelder utformingen av primærnæringsunntaket. Lovhjemmelen i konkurranseloven § 3 2. ledd, som regulerer hvilke tiltak som kan unntas fra konkurranseloven, er svært vid. Det legges opp til at unntaket skal kunne tilpasses den til enhver tid gjeldende landbrukspolitikk. Det heter således i loven at «Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra hele eller deler av denne lov for bestemte markeder eller næringer. Kongen i statsråd skal ved forskrift fastsette de unntak fra §§ 10 og 11 som er nødvendige for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken.» Bestemmelsen står ikke i veien for at det reguleres i forskrifts form at det åpnes for bruk av bransjeråd.

Markedsregulering og tilhørende unntak fra konkurranseloven for å gjennomføre denne, er ikke unikt for Norge. I Norge begrenser unntaket seg til å gjelde primærprodusenter og deres organisasjoner, dvs. i praksis bønder og bondesamvirker. Dette unntaket gjelder også i EU. I EU har man imidlertid utvidet muligheten for å få unntak fra konkurranselovens regler om forbud mot deling av markedsinformasjon i TEUF 110 (tilsvarende konkurranseloven § 10) til også å omfatte bransjeorganisasjoner («interbranch organisations»). Unntaket er på samme måte som unntaket for samvirker, et virkemiddel for å få landbruks- og matmarkedet til å fungere på en god måte. Denne adgangen er regulert i «Regulation (EU) No 1308/2013» (CMO-forordningen) Artikkel 210. Det er grunn til å påpeke at det er forskjeller mellom det norske og EUs regelverk som gjør at det ikke uten videre kan trekkes slutninger fra EU til Norge på dette området.

Det vil fremgå av rapporten at bruk av bransjeråd som en del av å etablere produksjonsregulerende tiltak kan fremstå som et effektivt virkemiddel for å gjennomføre den norske landbrukspolitikken. Samtidig kan brudd på konkurransereguleringen ha alvorlige konsekvenser. Det kan derfor være grunn til å utrede nærmere hvorvidt det er mulig å etablere slike råd innenfor dagens lovgivning, og om det eventuelt bør reguleres nærmere i unntaksforskriften. I et slikt arbeid kan CMO-forordningen tjene som et utgangspunkt. Forordningen forutsetter at bransjeorganisasjoner bare kan få unntak fra konkurranseloven (dvs. dele informasjon) dersom disse innfrir visse vilkår i en godkjenningssprosess. Det er som nevnt Konkurransetilsynet som forvalter regelverket, og Nærings- og Fiskeridepartementet er regelverkseier. En slik prosess vil i tillegg til disse også måtte skje i samarbeid med landbruksmyndighetene.

Produsentråd

Fullverdige produsentråd reiser overordnet sett få problemstillinger med hensyn på konkurransen i verdikjeden. Primærnæringsunntaket er nettopp å åpne for denne typen samordnet opptreden, for at primærleddet skal kunne ivareta sin markedsrett og bidra til å nå de landbrukspolitiske

⁷⁵ Lov 5. mars nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) § 3 2. ledd.

⁷⁶ Forskrift 23. april 2004 nr. 651 om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske.

⁷⁷ Ot.prp. nr. 6 (2003–2004), s. 39 og Innst. O. nr. 50 (2003–2004), punkt 1.2.4.1.

målsetningene. Denne typen råd kan ikke fatte beslutninger som er førende for Nortura som et privat foretak sin virksomhet, det ligger til Norturas eiere.

Det kan likevel oppstå konkurransemessige problemstillinger der hvor grensegangen mellom produsent og omsetningsledd viskes ut. Hovedargumentet for at det skal opprettes et balanseringsråd av produsenter er å få involvert den delen av markedet som leverer til andre enn samvirket. For at denne informasjonen skal nå ut, er de produsentene som sitter i rådet avhengige av å kommunisere tett med sine respektive varemottakere slik at disse kan få mulighet til å følge opp om tiltakene. Dette kan medføre at produsenter som sitter i rådet over tid vil utvikle seg til å kun bli et kommunikasjonsledd for omsetningsleddene, inn mot rådet og Nortura. Det finnes samtidig få tilpasninger som kan gjøres for å unngå eller kontrollere en slik utvikling, uten at man tar bort mye av hovedintensjonen med tiltaket.

Ettersom det kun er produsenter som deltar, vil rådet falle innenfor primærnæringsunntaket så lenge det fastsettes i forskrift. Spørsmålet er likevel om det vil være noen reell og praktisk forskjell på et balanseringsråd bestående av produsenter eller aktører, eller om forskjellen kun blir av juridisk art. Det kan argumenteres for at dersom omsetningsleddene i praksis deltar indirekte, og er representert gjennom sine produsenter, like gjerne kunne sendt Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund som sin representant.

5.4.7 Regulerings effektivitet

Regulerings effekten av bransje- eller produsentråd er generelt sett begrenset, og samtidig vanskelig å måle. Det ligger til grunn at det skal være frivillighet i alle produksjonsregulerende tiltak. Slike råd kan derfor ikke binde opp beslutninger, selv om det skulle være konsensus om at tiltak er nødvendig. Det finnes motstridene interesser, både for produsenter og næringsaktører, noe som trekker mot at hver enkeltaktør primært vil ta valg basert på egen situasjon. Samtidig må regulerings effektiviteten ses i sammenheng med reguleringskostnadene som antas å være lave for tiltak som bransje- eller produsentråd. Dermed kan denne typen råd fortsatt anses som effektive supplementer til andre tiltak, selv om de alene ikke vil kunne løse et overproduksjonsproblem.

Bransjeråd

I dagens regulering bruker Nortura aktivt differensierte priser på ulike vekter for å styre produksjonen. Dette fungerer bare til en viss grad, ettersom Norturas konkurrenter ikke nødvendigvis følger den samme prisstrukturen. Andre slakterier vil ha ønske om å sikre seg dyr til slakt, noe de kan gjøre gjennom å betale bedre. I tillegg gir reduserte slaktevekter lavere skjæreutbytte til om lag like slaktekostnader, noe som kan gjøre det ulønnsomt for andre slakterier å følge etter Norturas prisreduksjon. Dette kan medføre at Nortura taper markedsandeler og marginer i forsøket på å regulere markedet.

Et bransjeråd kunne økt effektiviteten av prisregulering betydelig hvis det resulterte i at denne konkurransen mellom slakteriene ble redusert. Utfordringen er at dette raskt blir å regne som i strid med dagens konkurranselovgivning. Effekten av et bransjeråd anses primært å kunne komme fra en felles forståelse om at det er nødvendig å redusere kvantum, noe som i stor grad kun kan oppnås gjennom likere priser og redusert produksjonsstimuli. Effekten vil med andre ord i hovedsak komme gjennom en felles oppfattelse om pris og volumbegrensning på industriledet, som i praksis betyr redusert konkurranse nedstrøms. Det finnes en rekke argumenter for, og bred enighet om at konkurransen nedstrøms på slakteriledet må være så sterk som mulig. Det finnes samtidig få konkrete eksempler på andre virkemidler slakteriene/eggpakkeriene aktivt kan benytte for effektivt å regulere ned de totale mottatte mengdene fra primærprodusenten. Primærprodusentene er tjent med at totalmarkedet reguleres til så lave reguleringskostnader som mulig, noe et bransjeråd isolert sett kan bidra til. Det må likevel veies opp mot de potensielle skadevirkningene redusert konkurranse kan ha i form av tapt effektivitet, til ulempe for hele verdikjeden, inkludert produsenten.

Et argument for å åpne opp for tettere involvering av industrien, er knyttet til oppslutning og informasjonsarbeidet som foregår rundt markedsreguleringen, og spesielt de produksjonsregulerende tiltakende som kompenseres med omsetningsmidler. Rådet for frivillig redusert verpeperiode er ett av flere eksempler hvor det er gode erfaringer med å involvere en større del av bransjen, slik at tiltaket

iverksettes på de rette tidene og kan formidles til hele markedet. Produsenter knyttet til andre enn Nortura bør ha de samme mulighetene til å delta i de regulerende tiltakene som er finansiert av felles omsetningsmidler. Involveringen av Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund rundt disse tiltakene kan ha positive effekter med tanke på å nå ut til den andelen av produsentene som er knyttet til andre enn samvirket. Samtidig representerer ikke Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund produsentene, men industriledet, slik at måten produsentene involveres på vil eventuelt være via deres varemottakere. Høy deltagelse i tiltakene som vedtas vil være viktig for å oppnå best mulig reguleringseffektivitet og lojalitet til å følge opp om nedreguleringen. Høyere oppslutning om og tillit til at de produksjonsregulerende virkemidlene settes inn på rette tider, vil sannsynligvis redusere risikoen for at enkeltaktører ser bort fra tiltakene, og for eksempel stimulerer til økt produksjon samtidig.

Produsentråd

Frivillig produksjonsregulering uten bruk av omsetningsmidler er utfordrende å gjennomføre med rettferdig byrdefordeling, spesielt når ansvaret legges på produsentene. Effekten avhenger av at mange nok produsenter har en felles forståelse av markedet og er villige til å redusere produksjon og lønnsomhet på kort sikt. Når deler av bransjen ser seg nødt til å prioritere annerledes, kan det raskt oppstå motsetninger som truer oppslutning og legitimiteten til tiltaket over tid. Denne typen tiltak vil aldri kunne få oppslutning fra hver eneste produsent, og når kun enkelte bærer belastningen vil det virke slitende på tiltaket over tid. Det er allerede produsentråd i regi av Norges Bondelag for storfe og svin. De kan forsterke markedsregulator råd ved frivillig produksjonsregulering.

Det er vanskelig å se for seg at produsentråd kan bidra til svært høy oppslutning om anbefalingene, men samtidig kan en liten økning i deltagelse ha stor betydning for balansen i totalmarkedet. Det er vanskelig å fastslå denne effekten ettersom disse tiltakene ofte iverksettes samtidig med andre initiativer, som for eksempel Norturas reduksjon av priser på de høyeste slaktevektene. Andre faktorer som førkostnader, førkvalitet og værforhold kan også påvirke slaktevektene, noe som gjør det vanskelig å isolere årsaken til opp- og nedgang. I 2024 observerte man en nedgang i slaktevekter for både storfe og svin, samt reduserte bedekninger for svin etter anbefaling fra produsentrådet. Ettersom bedekningene i stor grad er et resultat av bevisste valg hos svineprodusentene, tyder dette på at anbefalingene til produsentrådet til en viss grad har nådd ut. Det er heller ikke usannsynlig at noe av nedgangen i slaktevekter er hjulpet av produsentrådets anbefalinger. Ettersom kostnadene til å drive disse produsentrådene er betydelige lavere enn andre tiltak, kan derfor reguleringseffektiviteten være høy målt i kroner per kilo.

Et formelt balanseringsråd med produsenter, som er foreslått i denne rapporten, antas å ikke kunne oppnå nevneverdig høyere reguleringseffektivitet enn det de tidligere produsentrådene har oppnådd. Et formelt oppnevnt utvalg kan få noe høyere legitimitet i anbefalingene sine, men vi har likevel liten tro på at de prinsipielle utfordringene med slike råd vil løses i tilstrekkelig grad. For det første er det en bekymring at et bredt utvalg av produsenter vil fremsette så mange motsetninger at det blir krevende for rådet å enes om enkle tiltak og anbefalinger som treffer på en rettferdig måte. Videre er det lite sannsynlig at bransjen ellers vil legge et slikt råds anbefalinger til grunn i sine forretningsmessige vurderinger, og dermed få utløp i endret produksjonsstimulans og oppfordring til å delta i reguleringstiltak. I likhet med produsenter er det stor forskjell i hvordan ulike aktører opplever markedsbalansen, og disse vil til syvende og sist ta beslutninger i tråd med sitt eget forretningsmessige behov. Dersom omsetningsleddene ikke ønsker reduserte vekter, hjelper det lite at et samlet råd har anbefalt det. Det vil alltid være omsetningsleddene som avgjør om vektene tas ned, ettersom det er de som setter prisstrukturen på slaktevektene.

5.4.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomi

Opprettelsen av balanseringsråd eller bransjeforum bør ikke utgjøre særlige økonomiske eller administrative byrder for hverken næringen eller forvaltningen. Sammenlignet med andre gjennomgåtte tiltak vil dette være det klart rimeligste. Det gjør at den produksjonsregulerende effekten ikke nødvendigvis behøver å være særlig stor i totalmarkedet, for å likevel regnes som et rimelig tiltak.

Uavhengig av utforming vil det primært påløpe kostnader knyttet til administrering av møtene og godtgjørelser til deltakere. I de tidligere erfaringene med produsent- og bransjeråd har deltakerne stilt på vegne av organisasjoner som har dekket de løpende kostnadene til deltakelse. Spesielt dersom et slikt råd skal bestå av uavhengige produsenter vil det bli nødvendig å sørge for en fast finansiering av ordningen. Det vil i så fall være naturlig å se på mulighetene for at disse kostnadene dekkes av omsetningsmidler, slik som de løpende kostnadene til markedsreguleringen ellers.

I tillegg til løpende administrasjonskostnader kan det også påløpe kostnader til kommunikasjon. For å oppnå effekt på tilførselene må anbefalingene som rådet blir enige om kommuniseres bredt ut. Det gjelder både oppstrøms til omsetningsleddene, og ut til hele primærleddet. Hvordan denne kommunikasjonen skal legges opp for å bli mest mulig effektiv bør være opp til deltakerne i rådet, som kjenner sine verdikjeder og kontaktflater best. Mye av dette kan trolig oppnås rimelig gjennom nyhetsbrev eller pressemeldinger som distribueres videre av medier og interesseorganisasjoner. Alternativt eller som et supplement kan det brukes penger på betalt plassering og aktivt kommunikasjonsarbeid. Dette kan bidra til å sikre at rådets anbefalinger når enda lenger enn de tradisjonelle kontaktflatene. Det vil uansett hvordan en velger å legge dette opp, ikke påløpe særlig store beløp. Dette vil uansett ikke innebære noen endring fra dagens situasjon, der både Nortura og faglaga bruker ressurser på å få ut dette budskapet og jobbe for økt oppslutning.

Den største usikkerhet rundt dette tiltaket ligger i de mulige skadevirkningene slike råd kan ha på konkurransen. Disse er godt beskrevet i konkurransetilsynets vurdering av bransjeråd fra 2016, men effektene er krevende å fastslå kvantitativt. Det er imidlertid klart at hvis tiltaket gir seg utslag i en eller flere av de negative virkningene som beskrevet i vurderingen, vil de samfunnsøkonomiske effektene bli betydelige.

Administrasjon

Dersom et nytt balanseringsråd med produsenter opprettes, vil Nortura oppleve økt ressursbruk til forberedelse og deltakelse i møtene som rådet avholder. Det vil være naturlig at Nortura deltar i regi av både sitt prognoseansvar, og sitt ansvar for markedsreguleringen. Disse kostnadene dekkes allerede av omsetningsmidler som følge av at det er en del av Norturas markedsreguleringsansvar. Økningen i kostnader vil trolig ikke bli særlig stor, og bør heller ikke være en utfordring så lenge de økte kostnadene kan knyttes til deres rolle som markedsregulator.

I et bransjeråd med deltakere fra Nortura og Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund, vil det være nødvendig med deltakelse fra landbruksmyndighetene. Konkurransetilsynet har uttalt at en observatør i liten grad kan hindre koordinert markedsadferd gjennom deltakelse i et slikt råd. Det fremstår likevel som lite aktuelt å legge til rette for et slikt råd, uten involvering av en part som kan følge opp så langt det lar seg gjøre. Landbruksdirektoratet eller Landbruks- og matdepartementet vil dermed få en administrativ byrde med å følge opp møtene. Noe avhengig av hvor mye aktivitet det blir, vil likevel denne belastningen være forholdsvis liten så lenge det kun er snakk om en observatørrolle, slik som det er skissert i det opprinnelige forslaget til Nortura og Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund. Der er det også skissert at Nortura selv påtar seg sekretariatet i rådet.

I et råd med kun produsenter er det vesentlig mindre fare for uheldige konkurransemessige utslag, og en observatørrolle fra det offentlige er mindre nødvendig. Ressursbruken for myndighetene vil derfor i utgangspunktet være lavere ved en slik organisering. Et råd kan likevel ha fordel av generell bistand, blant annet for å sikre forståelse for de eksterne forholdene som er relevant for rådets oppgaver. Landbruksdirektorat kan blant annet bidra med kompetanse innenfor regelverk, internasjonale avtaler og handel, samt et helhetlig overblikk over markedsreguleringen i kraft av sin sekretariatsrolle i Omsetningsrådet. Noe ressursbruk kan derfor påløpe for det offentlige også ved opprettelsen av produsentråd, dersom det anses som hensiktsmessig å involvere dem.

5.4.9 Oppsummering

Gjennomgangen har belyst to hovedalternativer av tiltaket, bransjeråd og produsentråd, hvorav forskjellen er hvor i verdikjeden samordningen skjer. De to formene medfører ulike utfordringer med hensyn på vurderingskriteriene i mandatet. Bransjeråd er i all hovedsak problematisk med hensyn på

konkurransen på industriledet, mens produsentråd har en svak og lite målbar kobling til reguleringseffekt.

Hovedutfordringen med generelle bransjeråd er at man ved etablering skaper en diskusjonsarena i et allerede konsentrert marked. Det finnes få erfaringer hvor man har lagt til rette for denne typen forum, hvor temaene er såpass kritiske med hensyn på konkurransen. Både i korn og melkesektoren har det blitt benyttet lignende forum tidligere, men i disse sektorene har ikke overproduksjon og regulering av tilførsler vært den største utfordringen. Et slikt tiltak bør derfor i hvert særskilt tilfelle vurderes i henhold til åpningen i primærnæringsunntaket, og med hensyn på hvorvidt denne typen informasjonsutveksling er nødvendig for å oppnå konkurransenøytralitet i markedsreguleringen.

Den nærmeste erfaringen vi har i kjøtt- og eggsektoren er knyttet til rådet for redusert verpeperiode. Her finnes det positive erfaringer med hensyn på å skape tillit mellom markedsregulator og resten av bransjen, noe som kan gi utslag i bedre reguleringseffektivitet og oppfølging for øvrig. Denne typen råd fremstår som betydelig mindre problematisk med hensyn på konkurranse, og kan derfor være et aktuelt alternativ til et generelt bransjeråd som næringen selv ønsker. Det er imidlertid ikke noen påviselig effekt på reguleringseffektiviteten. Det er heller ingen direkte overføringsverdi i dette rådet til kjøttmarkedet, hvor ambisjonen er høy tillit og lojalitet til de produksjonsregulerende tiltakene, og at enkeltaktører derfor ikke velger å stimulere til økt produksjon. KLF er representert i Omsetningsrådet og er med i diskusjoner og vedtak der allerede.

For produsentrådene er det vanskelig å sikre oppslutning og forpliktelse oppstrøms i verdikjeden. En videreutvikling og formalisering av rådene, slik det er beskrevet i rapporten, er tiltenkt å kunne øke oppslutningen gjennom involvering av den private delen av bransjen. Gjennomgangen har imidlertid vist at dette praksis gir lite effekt utover det som allerede finnes i dagens markedsregulering. Det er lite tro på at et produsentråd alene vil ha tilstrekkelig kompetanse og innsikt i verdikjeden til å kunne fremme treffende tiltak. Det virker derfor ikke mulig å skulle opprette et produsentråd uten at Nortura får en helt sentral rolle, og innehar organiseringen av rådet og kontroll på tiltakene som fremmes. Dermed blir det i realiteten liten praktisk forskjell fra dagens situasjon hvor markedsregulator fastsetter anbefalinger, og produsentrådene kommuniserer dem ut.

Det er generelt vanskelig å fastslå reguleringseffektiviteten for begge tiltakene, men bransjeråd antas å ha noe bedre effekt enn produsentråd, dog med en kostnad i form av svekket konkurranse. Den viktigste forutsetningen for å lykkes med denne typen regulering er at det er tillit til markedsreguleringen i bransjen, og at enkeltaktører dermed velger å følge anbefalingene fra markedsregulator. Et produsentråd vil i liten grad kunne bidra til å bygge opp denne tilliten, og virke forpliktende på de forretningsmessige beslutningene som tas av andre aktører i verdikjeden.

6 Vedlegg

Rapporten har følgende vedlegg:

Vedlegg 1: Skriftlig innspill fra Norsk Fjørfe­lag

Vedlegg 2: Skriftlig innspill fra Norsk Sau og Geit

Vedlegg 3: Skriftlig innspill fra Norsvin

Vedlegg 4: Skriftlig innspill fra Tyr