

Erfaringer med volummodellen og referansepris- systemet

Rapport nr. 3-16/2024
1.2.2024





Rapport: Erfaringer med volummodellen og referanseprissystemet

Avdeling: Avdeling handel og industri

Dato: 1.2.2024

Rapport-nr.: 3-16/2024

Forsidebilde: Colourbox.com

Innhold

Innhold	3
1 Bakgrunn for oppdraget	5
2 Prissystemer i jordbruksavtalen	5
3 Verdikjeden	6
3.1 Verdikjedene for kjøtt og egg.....	6
3.2 Verdikjeden for kylling	7
4 Volummodell	7
4.1 Intensjoner	7
4.2 Beskrivelse av dagens system	7
4.3 Erfaringer	11
5 Referanseprismodell	18
5.1 Intensjoner	18
5.2 Beskrivelse av dagens system	19
5.3 Erfaringer	19

1 Bakgrunn for oppdraget

Landbruksdirektoratet er med i sekretariatet for arbeidsgruppen som skal utrede endringer i markedsordningene for melk og korn, i lys av WTO-avtalens begrensninger for internstøtte. Utredningen skal vurdere ulike alternative prismodeller, ha en redusert AMS (Aggregate Measurement of Support) som siktemål, og bygge på erfaringene fra endringene i markedsordningene for kjøtt og egg.

I 2009 ble avtalepartene enige om å reformere markedsordningene, og å velge volummodellen som fremtidig løsning for markedsregulering for storfe, svin, sau/lam og egg. Storfe ble lagt om i 2009, egg og sau/lam i 2013 og svin i 2021.

Denne rapporten vil gi en oppsummering av erfaringene med omleggingen fra målpris til planlagt gjennomsnittlig engrospris og referansepris.

2 Prissystemer i jordbruksavtalen

Jordbruksavtalen referer til tre prissystemer; målprismodellen, volummodellen og referanseprissystemet.

I en målprismodell fastsettes pris i jordbruksavtalen. Dette skal være en pris som jordbruket reelt sett skal kunne oppnå i et balansert marked, gitt importvernet og disponible reguleringsvirkemidler. Prisen fastsettes for ett avtaleår.

I en volummodell fastsettes en planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE) av markedsregulator. Denne settes for et halvår av gangen. Planlagt gjennomsnittlig engrospris er bindende oppover per halvårsperiode, og kan anses som en prisambisjon for oppnådd pris i perioden.

Både målprissystemet og volummodellen har markedsregulering. I forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer (markedsreguleringsforskriften) §1 er formålet med markedsreguleringen beskrevet:

«Markedsreguleringens formål innen produksjonene melk og korn er gjennom et sett av virkemidler å bidra til uttak av avtalt målpris i samsvar med forutsetningene om at målpris skal kunne oppnås ved markedsbalanse.

Markedsreguleringens formål innen produksjonene egg og kjøtt av storfe, sau/lam og svin er gjennom et sett av virkemidler å sikre et balansert marked i samsvar med gjeldende landbrukspolitikk.»

For begge disse prissystemene gjennomføres det løpende tiltak for å balansere markedet gitt målprisen/PGE. I løpet av gjeldende periode for målpris/PGE skal i utgangspunktet de oppnådde prisene i markedet akkumulert innenfor perioden, søke å oppnå målpris/PGE.

Prisdannelsen for fjørfekjøtt er deregulert, men har en referansepris for administrering av tollvernet. Referanseprisen settes årlig av Landbruksdirektoratet basert på ukentlige innrapporterte engrospriser fra de største slakteriene.

For å forvalte tollvernet settes det en øvre prisgrense i jordbruksavtalen. Dette gjelder alle de tre nevnte prissystemene. Dersom noteringsprisen overstiger dette nivået to uker på rad, vil det iverksettes generell nedsettelse av tollavgiftssatser for å få prisen ned, jf. forskrift om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer (FAT). Systemet gir dermed et øvre tak for økning i pris innenfor en gitt periode. Det er samtidig ingen nedre begrensning i prisen. I målprismodellen ligger det spesielt uttrykt i formålsparagrafen til markedsreguleringsforskriften, som gjengitt over, at det er en forutsetning for uttak av målpris at markedet er i balanse.

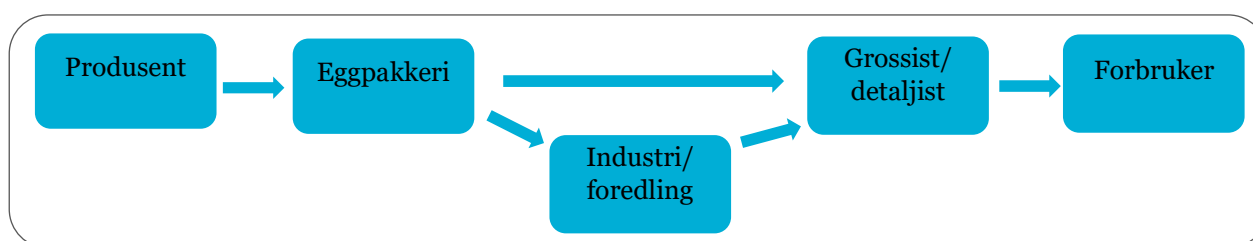
3 Verdikjeden

3.1 Verdikjedene for kjøtt og egg

Verdikjeden for kjøtt og egg i Norge er vist i figur 1 og i figur 2.



Figur 1: Verdikjede kjøtt



Figur 2: Verdikjede egg

I tillegg til produksjon og salg i Norge, blir det også importert og eksportert varer.

Storfekjøttproduksjonen i Norge har tradisjonelt foregått i kombinasjon med melkeproduksjonen. De siste årene har antall melkekyr gått ned, mens antall ammekyr har gått opp. Det var i 2022 om lag 12 800 bruk som leverte storfekjøtt til slakteri. Svineproduksjonen har gått noe ned de siste årene. I 2022 var det 1 929 foretak med leveranse av slaktegriser i Norge. Antall foretak med leveranser av sau til slakteri var rundt 13 200 i 2022 (DataNorge, 2023).

Nortura var i 2022 aktøren med høyest markedsandel av slakt blant alle de store kjøttslagene. Ifølge leveransedata som slakteriene rapporterer til Landbruksdirektoratet, mottok Nortura-slakterier omtrent 69 prosent av storfeproduksjonen, 59 prosent av svinekjøttproduksjonen og 63 prosent av sau- og lammeproduksjonen.

Per 31. desember 2022 var det totalt 60 slaktelinjer ved de større slakteriene i Norge. 24 linjer for storfe, 22 for småfe og 14 for gris. Slaktet blir skåret ned i egen bedrift eller i annen virksomhet, eller det lagres for så å skjæres ned på et senere tidspunkt. Etter skjæring pakkes stykningsdeler for salg til dagligvarehandelen eller storhusholdninger. Andre deler av slaktet brukes i matvareindustrien og kan inngå som råvarer i produksjonen av en lang rekke produkter for salg i dagligvarehandelen, storhusholdning eller kiosk-, bensin og servicehandelen.

Importert kjøtt kommer stort sett inn som hele, halve eller kvarte skrotter, både under kvoter med redusert tollavgiftssats, og som suppleringsimport i perioder med underskudd. Dette kjøttet går inn i verdikjeden på skjæretidspunktet. Det importeres også en del stykningsdeler av kjøtt (f.eks. fileter) og bearbejdede landbruksvarer som inneholder kjøtt. Slike varer kommer inn i verdikjeden etter skjæretidspunktet, enten for pakking i Norge, til restauranter o.l. eller ferdig pakket for omsetning til forbruker.

Ferske konsumegg selges til sluttbruker, gjennom distribusjonsnettverk eller som direktesalg fra bonde til forbruker. Eggene som går til eggproduktfabrikkene foredles og inngår som råvare i et mangfold av industriprodukter, som bakevarer, majones og lignende. Disse produktene distribueres videre gjennom blant annet dagligvarehandel, stormarked og serveringsbransje.

Det er i hovedsak fem aktører som tar imot egg fra eggpakkerier. Nortura er den største aktøren, og mottok 71 prosent av den totale mengden egg levert til pakkeriene i 2022.

3.2 Verdikjeden for kylling

Primærprodusentene har i hovedsak tre aktører som de kan levere kylling til, og disse er igjen tett knyttet til hver sin dagligvarekjede. Produsentene produserer stort sett på kontrakter til én av de tre store slakteribedriftene; Nortura, Den Stolte Hane eller Norsk Kylling. I tillegg slaktes det noe hos Berika industri, tidligere Ytterøykylling, i Trøndelag. Det finnes også noen mindre nisjeaktører som slakter til spesielle merkevarer. I 2022 var det 533 unike produsenter som leverte slaktekylling til et av slakteriene i Norge.

Norsk Kylling eies av Rema 1000 og leverer i hovedsak merkevaren sin Solvinge til dem. Rema 1000 har også eierinteresser i dagligvarer på nett, gjennom Oda.no. Det omsettes derfor Solvinge-produkter der også, i tillegg til merkevaren Ytterøykylling fra Berika. NorgesGruppen får i hovedsak kylling levert fra Nortura som Prior-vare eller EMV, men Nortura leverer også til andre matvarekjeder. Selskapet Scandi Standard, som eier Den Stolte Hane AS, er hovedleverandør til Coop Norge. Der det ikke er eierskap, forhandles avtaler med jevne mellomrom, men slik markedet har sett ut de siste årene har det ikke vært store bevegelser i varestrømmene for kylling.

Allerede tidlig på 2000-tallet, mens kylling fremdeles var en målprisvare, så man at produksjonen i stadig større grad ble vertikalt integrert i verdikjeden til dagligvarehandelen, og at det var lite salg på tvers i denne kjeden. Kontraktproduksjon var da også medvirkende til at tilførslene ble styrt i tråd med behovet. For kylling er det kort produksjonssyklus og lav grad av sesongvariasjon på både tilbud- og etterspørselssiden. Dette gjør kvantumstilpasningen enklere å gjennomføre for aktørene selv gjennom styring av tilførslene. Disse faktorene bedrer mulighetene for rask og riktig tilpasning, men legger samtidig mye av risikoen over på enkeltprodusenter som kan bli stående igjen helt uten, eller med lavere avtalt kvantum enn forventet.

4 Volummodell

4.1 Intensjoner

Intensjonen bak overgangen til volummodellen var en reduksjon i AMS. I rapporten «Arbeidsgruppe om markedsordningene for kjøtt og egg» (2009) står det om bakgrunnen for utredningen ved en overgang fra målpris til PGE for storfekjøtt:

«Utredningen skal ha en mer fleksibel prisdannelse og redusert AMS som siktemål, samtidig som det skal gjøres en nøye avveining i forhold til behov og muligheter for tiltak som kan bidra til stabilitet i prisdannelsen i gitte situasjoner.

Hovedvirkemåten for markedsordningen vil være å balansere markedet ut fra dekningsgrad og forsyningsbalanse (volumindikator) gjennom å bruke pris»

4.2 Beskrivelse av dagens system

Følgende varegrupper hadde tidligere målpris, og har senere blitt flyttet til volummodellen:

- Storfe fra 01.07.2009
- Egg fra 01.07.2013
- Lam fra 01.07.2013
- Svin fra 01.07.2021

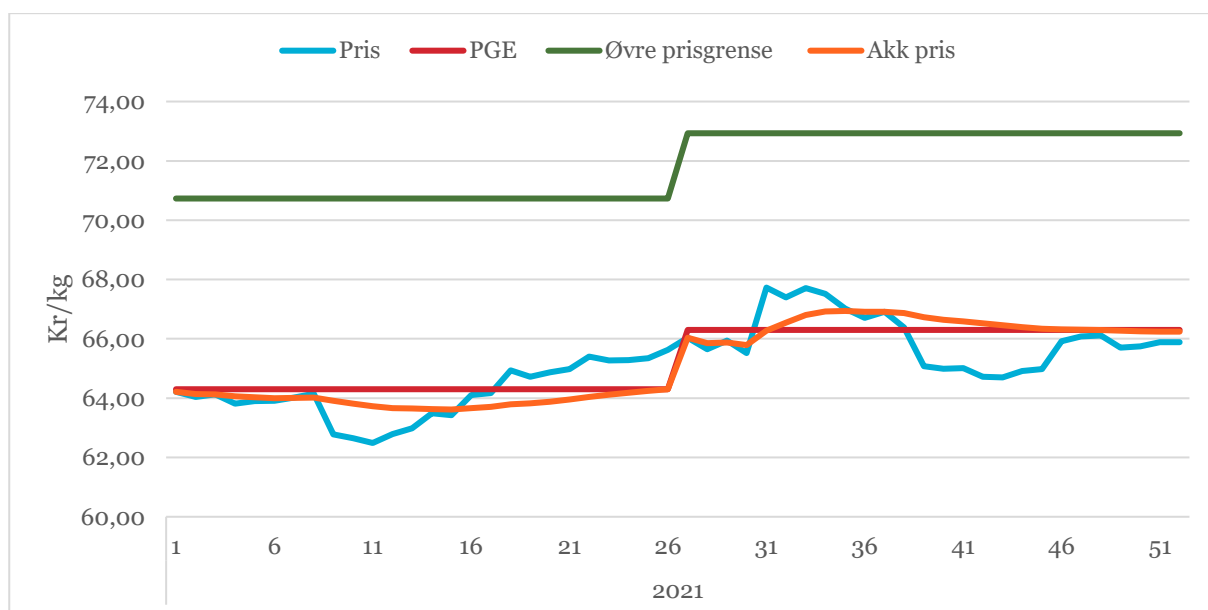
4.2.1 Prissettingen under volummodellen

Den største endringen fra målprismodellen var at det ikke lenger ble fastsatt en pris i jordbruksavtalen.

I volummodellen skal markedsregulator fastsette en planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE) på representantvaren for et halvår av gangen. Representantvarene er definerte kvaliteter av de ulike varekategoriene og fremgår i Jordbruksavtalen. PGE for kommende halvår skal kunngjøres innen 30. mai og 30. oktober hvert år. PGE skal settes slik at det både på kort og mellomlang sikt gir grunnlag for et balansert marked, der både tilførsler fra norsk produksjon og forventet kvoteimport skal tas hensyn til.

Markedsregulator skal publisere en prisløype, som i gjennomsnitt for perioden skal søke å oppnå PGE for halvåret. Markedsregulators prissetting og tidsfrister gjennomgås nærmere i kapittel **Feil! Fant ikke referanseilden..**

Figuren under illustrerer prisutviklingen på storfe innenfor PGE-modellen.



Figur 3: Prisutvikling storfe 2021.

Volummodellen har, i likhet med målpris, en øvre prisgrense fastsatt i jordbruksavtalen, som danner grunnlag for tollforvaltningen. Det er fri prisdannelse opp til øvre prisgrense. Denne gir et øvre tak på det løpende prisuttaket, og dersom noteringsprisen overgår øvre prisgrense i to uker på rad skal det iverksettes generell nedsettelse av tollavgiftssatser.

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

Det ble påpekt ved innføringen av volummodell for storfe at jordbrukets inntektsutvikling i større grad ville bli avhengig av markeds situasjonen, og prisdannelsen mer markedsbasert fremfor avtalebasert.

Utover fastsettelse av pris har markedsregulator «ansvaret for å sikre et balansert marked i samsvar med gjeldende landbrukspolitikk» og «på basis av løpende markedsprognoser skal markedsregulator vurdere avsetningsmuligheter innenlands, og ved behov iverksette nødvendige avsetningstiltak», jf. markedsreguleringsforskriften. Markedsregulator skal rapportere løpende priser, samt gi råd til Landbruksdirektoratet i forbindelse med administrering av tollvernet ved mangel på norsk vare. Til rollen ligger også et betydelig informasjonsansvar overfor bransjen.

Landbruksdirektoratets oppgaver knyttet til volummodellen er å overvåke de oppnådde prisene som rapporteres av markedsregulator, samt forvalte importvernet og legge til rette for import gjennom generelt

nedsatte tollavgiftssatser ved behov. Landbruksdirektoratet deltar også på prognosemøtene til Nortura. I tillegg er direktoratet sekretariat for Omsetningsrådet, som blant annet har ansvar for å vedta avsetningstiltak i situasjoner med overskudd.

PGE settes for et halvår om gangen på hele slakt og konsumegg. Engrosprisen skal tilsvare prisen ut fra slakteri, det vil si den markedsprisen industrien betaler for slaktet. Engrosprisen skal dekke kostnadene frem til et dyr er ferdig slaktet eller når egg er sortert på brett. Prisgrunnlaget er engrosprisnoteringer, med noteringssted og representantvare fastsatt i jordbruksavtalen. Markedsregulator publiserer PGE og prisløype på sin nettside og sender også dette ut til relevante aktører i tråd med informasjonsplikten.

Pris til bonde er avledet fra engrosprisen gjennom en selvkostkalkyle, «Nettonoteringen». Nettonoteringen for kjøtt og egg vises i tabellen under. PGE måles opp mot engrospris justert for offentlige avgifter (Nortura, 2024).

Tabell 1: Norturas nettonotering kjøtt og egg

Kjøtt	Egg
Engrospris	Engrospris
- Kjøttkontrollavgift	- Forskningsavgift
- Forskningsavgift	= Engrospris justert for offentlige avgifter*
= Engrospris justert for offentlige avgifter	- Sorteringskostnader
+ Verdi av hud/skinn og biprodukter (ikke ull)	- Inntransportkostnader
- Slaktekostnader	- Spesielle trekk
- Inntransportkostnader	- Omsetningsavgift
- Spesielle trekk (avtaletrekk, nødslakt etc.)	= Veiledende avregningspris egg fra Nortura
- Omsetningsavgift	+ Norturatillegg
= Veiledende avregningspris for slaktedyr fra Nortura	+ Eventuell etterbetaling
+ Norturatillegg	= Utbetalingspris til produsent
+ Eventuell etterbetaling	
=Utbetalingspris til produsent	

I forbindelse med overgang til PGE for storfe ble det gjort en vurdering av hvor i verdikjeden målepunktet burde være. I rapporten «[Gjennomgang av målprissystemet og tilhørende avtalebestemmelser for kjøtt, egg, frukt og grønt](#)» fra 2001, konkluderes det med at «Arbeidsgruppen mener generelt at målpris- og noteringspunkt bør ligge på det tidligste ledd i verdikjeden hvor det har foregått klassifisering- og kvalitetsvurdering. Arbeidsgruppen legger videre vekt på at det bør skje en omsetning av betydning på noteringspunktet.»¹. Arbeidsgruppen bemerker videre at dagens noteringspunkt på kjøtt, det vil si engrosprisnoteringer fungerer tilfredsstillende.

Konklusjonen fra 2001-rapporten vises til også i «Rapport fra Arbeidsgruppe om markedsordningene for kjøtt og egg» hvor det står beskrevet: «Ut fra dette kan det hevdes at dagens noteringspunkt for kjøtt er så nær det praktisk lar seg gjøre det første omsetningsledd, fordi det er først på dette leddet det har foregått en klassifisering og kvalitetsvurdering.»²

Av dette kan det forstås at engrosnivået anses som det første leddet i verdikjeden det har blitt gjort en vurdering av klassifisering og kvalitet, samtidig som det også er her en vesentlig omsetning. Videre viser

¹ [Gjennomgang av målprissystemet og tilhørende avtalebestemmelser for kjøtt, egg, frukt og grønt \(2001\)](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ld/rap/2001/0007/ddd/word/137206-gjennomgang_av_malprissystemet.doc)
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ld/rap/2001/0007/ddd/word/137206-gjennomgang_av_malprissystemet.doc

² [Rapport fra arbeidsgruppe om markedsordningene for kjøtt og egg \(2009\)](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer_veiledere_rapporter/rapport-markedsordninger-kjott-og-egg.pdf)
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer_veiledere_rapporter/rapport-markedsordninger-kjott-og-egg.pdf

begge rapportene til at det er nødvendig for tollforvaltningen at prisene som noteres kan sammenlignes med cif-importpris.

I tillegg kan det også tenkes at noteringstidspunkt ble videreført fra målprisordningen også for å kunne fortsette tilsvarende notering og metode for beregning av AMS som i basisperioden og i bindingslisten som ligger til grunn for WTO avtalen. I «Rapport fra Arbeidsgruppe om markedsordningene for kjøtt og egg» står det: «*Isolert sett kan det hevdes at en er i tråd med WTO-avtalen om 'markedsprisstøtten' ble beregnet med utgangspunkt i en produsentpris, ut fra at avtalens vedlegg 3 sier at AMS skal kalkuleres "...så nær det praktisk lar seg gjøre det første omsetningsledd for det aktuelle basisjordbruksproduktet."* Men samtidig skal AMS være: "... beregnet i samsvar med bestemmelsene i vedlegg 3 til denne avtale, idet det tas hensyn til dataene og framgangsmåten benyttet i tabellene i støttematerialet, som er tatt inn ved henvisning i del IV i medlemmets bindingsliste.» Og videre: «*Notifikasjonene skal gjennomføres etter samme metode og med samme data som i basisperioden. En teknisk flytting av målprispunktet til produsentnivå må anses å være i strid med avtalen, dersom ikke en reell omlegging av markedsordningen gjør endret notifikasjon nødvendig.*»

Engrosprisen på stykningsdeler er ikke regulert tilsvarende som helslakt, og offentligjøres heller ikke. Prissettingen vil derfor variere mellom de ulike aktørene i markedet. Prisene på stykningsdelene vil avhenge av hva som er tilgjengelig og etterspørselen etter de ulike produktene. I teorien vil prissettingen for stykningsdelene settes opp mot hverandre for å kunne ta ut engrosprisen for hele dyret. Konkret betyr dette at en økning i pris for en stykningsdel, vil medføre en nedgang i pris for en annen dersom prisen for hele dyret holdes uendret. Et unntak fra dette er dersom markedsregulator velger å legge stykningsdeler, som er forhåndsdefinert i regelverket, på reguleringslager. «Engrosprisliste for markedsregulert skåret vare utarbeides når det er prisendringer og har samme varslingsfrist som engrosprislisten på helt slakt.», jf. Retningslinjer om informasjonsflyt i kjøttsektoren punkt 4.

4.2.2 Markedsreguleringen under volummodellen

Ved overgang til volummodell ble ordningen med markedsregulering videreført, men med enkelte begrensninger. Mens det under målprismodellen kunne legges ubegrenset med kjøtt på reguleringslager, er mengdene kjøtt nå begrenset til et årlig kvantum basert på sesongvariasjoner i et balansert marked.

Formålet med markedsreguleringen er å sikre stabile priser og noenlunde lik pris over hele landet. Videre skal reguleringen sikre avsetning for produsentene, samt å sikre forsyninger i alle forbruksområdene til en noenlunde lik pris.

De markedsregulerende tiltakene består i all hovedsak av fire områder;



Figur 4: Markedsregulering

Selve prissystemet i volummodellen fungerer omtrent likt for samtlige av produksjonene som inngår. I markedsreguleringen medførte derimot volummodellen ulike endringer for de ulike produksjonene. Det er satt ulike årlige kvanta for innlegg på reguleringslager for de ulike kjøttslagene, mens reguleringslagringen av egg ikke er begrenset. I eggsektoren gjeninnførte man også avsetningstiltaket priskompensasjon ved innenlands produksjon av skilleprodukter, se nærmere beskrivelse i kapittel 4.3.3.

Markedsregulator har også informasjonsplikt, forsyningsplikt og mottaksplikt, ref. [forskrift om markedsregulering for å fremme omsetning av jordbruksvarer](#) §2:

«*Markedsregulator er forpliktet til å etterleve de vilkår som Omsetningsrådet setter vedrørende forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt.*»

Disse forpliktelsene er hjemlet i forskriftens §4 (forsyningsplikt), §5 (mottaksplikt) og §6 (informasjonsplikt).

Omsetningsrådet har videre fastsatt [retningslinjer for markedsregulering av kjøtt](#) og [retningslinjer for informasjonsflyt i kjøttsektoren](#), samt tilsvarende retningslinjer for eggsektoren.

4.3 Erfaringer

Landbruksdirektoratet opplever i stort at ordningen med volummodellen fungerer etter hensikten. Volummodellen ble da også innført uten store vanskeligheter, men med enkelte diskusjoner, blant annet knyttet til prismessig forutsigbarhet.

I hovedtrekk ser vi at de største utfordringene handler om:

- **Mindre fleksibel prissetting** enn målprissystemet
- **Uklar ansvarsdeling**, et system som ikke er rigget for store markedsendringer. Hvem kan ta beslutninger om å fravike reglene?
- **Begrensninger i avsetningstiltak**

Prissetting, uklar ansvarsdeling og begrensninger i avsetningstiltak gjennomgås i følgende underkapitler. I tillegg beskrives forvaltningen knyttet til underdekning i kapittel 4.3.4.

4.3.1 Prissetting

Selv om enkelte elementer i dagens system anses som mer dynamiske enn under målprissystemet, oppleves dagens volummodell som noe rigid og til dels lite fleksibel.

I målprissystemet settes en årlig pris i jordbruksavtalen som skal kunne oppnås ved balanserte markedsforhold, gjeldende for ett helt avtaleår. I volummodellen settes en gjennomsnittlig engrospris hvert halvår, med tilhørende prisløyper, av markedsregulator. Tabellen under viser hvilket tidspunkt prognosen skal publiseres, når PGE skal fastsettes, samt mulighetsrommet for markedsregulator for å justere pris innenfor en PGE-periode (det halvåret PGE gjelder for).

Tabell 2: Tidspunkt for prissetting og mulighetsrommet

Januar	Prognose	Juli	
Februar		August	
Mars	Prognose + evt. prisløype/ ↓ PGE	September	Prognose + evt. prisløype/ ↓ PGE
April		Oktober	Ny PGE neste halvår med prisløyper
Mai	Ny PGE neste halvår med prisløyper	November	Prognose
Juni	Prognose	Desember	

Fastsettelse av PGE og prisløype

I [retningslinjer om informasjonsflyt i kjøttsektoren](#) er markedsregulators forpliktelser knyttet til informasjonsformidling beskrevet:

«Markedsregulator skal for hvert halvår fastsette en planlagt gjennomsnittlig engrospris. Planlagt gjennomsnittlig engrospris er bindende oppover og skal kunngjøres innen 25. mai og 25. oktober. Med utgangspunkt i planlagt gjennomsnittlig engrospris skal markedsregulator fastsette en tilhørende planlagt prisløype. Planlagt prisløype kunngjøres innen 1. juni og 1. november.»

I PGE-systemet setter man planlagt gjennomsnittlig engrospris for ett halvår av gangen, mens i en målprismodell settes det en målpris gjeldende for et helt avtaleår. Dette gjør det enklere å tilpasse seg den

langsiktige prisambisjonen i en PGE-modell. Samtidig er det andre elementer som reduserer fleksibiliteten i prissettingen, nærmere beskrevet i avsnittene nedenfor, om endringer i pris og prisløype.

Endringer i pris og prisløype

Det er en del begrensninger i regelverket på hvilke tidspunkt markedsregulator kan endre pris og prisløyper. Retningslinjene og regelverket er også til dels detaljerte. Enkelte deler kan fremstå unødvendig kompliserte, og kan sette begrensninger på markedsregulators mulighet for å tilpasse seg markedssituasjonen. Dette vanskeliggjør også forvaltningen.

I retningslinjer om informasjonsflyt i kjøtt- og eggsektoren står det om varsling av prisendringer innenfor et halvår:

«Markedsregulator skal varsle eventuell reduksjon av gjennomsnittlig engrospris, sammen med tilhørende prisløype, samtidig med volumprognosene i mars og/eller september. Dersom det vurderes som nødvendig kun å endre prisløypen for å oppnå fastsatt gjennomsnittlig engrospris for prisperioden, skal dette varsles til de samme tidspunktene.»

Det er med andre ord rom for å endre PGE nedover innenfor et halvår, men da kun i forbindelse med prognosene i mars og september. Det er ikke rom for å endre PGE oppover innenfor halvåret. Selv om dette gir forutsigbarhet i markedet, kan det også sette begrensninger på pristilpasning i et marked med store endringer.

Det har imidlertid vært behov for å fravike regelverket. Eksempelvis i februar 2022 da Nortura satt opp PGE for 1. halvår, gjeldende fra 28. februar 2022, begrunnet i betydelig kostnadsvekst og ikke av hensyn til markedsbalansen.

Det er også rom for å endre prisløyper, men kun i forbindelse med prognosene i mars og september og begrenset til formålet om å kunne ta ut PGE for halvåret. Det vil si oppnå en akkumulert noteringspris på nivå med PGE.

I målprismodellen kan prisløypen endres løpende, med formål å oppnå målpris i avtaleåret. Tilsvarende kan også prisløypen endres i volummodellen, da for å oppnå PGE for halvåret, men prisløypen kan i denne modellen kun i utgangspunktet endres i forbindelse med fastsetting av ny PGE eller i forbindelse med prognosene i mars og september. Volummodellen har derfor gitt noe mindre fleksibilitet når det gjelder prissetting innenfor et halvår.

Bruk av pris som virkemiddel

Da volummodellen ble innført skrev regjeringen følgende om modellen: *«Når målpriser og noen tilhørende markedsreguleringstiltak avvikles, bortfaller prisforhandlinger for disse sektorene i jordbruksavtalen og prisdannelsen blir mer markedsbasert. Det betyr også at avtalepartenes, og offentlige myndigheters, virkemidler for å legge til rette for en ønsket inntektsutvikling blir noe redusert. Det er sannsynlig at det også vil bli noe større prisvariasjon»* (Kilde: Innst. S. nr.375 til Stortinget fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 2009 – endringer i statsbudsjettet for 2009 m.m.³)

Etter 14 år med volummodell på storfekjøtt, er erfaringen at prisen ikke har variert i stor grad, med unntak av den ekstraordinære situasjonen 1. halvår 2022, hvor ny PGE ble satt 1. februar pga. betydelig kostnadsøkning som Nortura ikke så høsten 2021. Samtidig har det for storfe overordnet vært underskudd frem til det siste året, noe som også påvirker behovet for bruk av pris som virkemiddel. Prissystemet setter også begrensninger for ev. endring av pris ved behov, siden det kun er ett endringstidspunkt i halvåret og at dette er låst til en gitt prognose. Videre er justering av prisløypen etter regelverket kun koblet til å ta ut PGE. I spesielle situasjoner, slik vi opplevde høsten 2021 med betydelig kostnadsøkning, var erfaringen at fristen for fastsetting av PGE, 25. oktober, var for tidlig mht. virkningstidspunkt for kommende halvår.

³ [chrome-extension://efaidnbmnribpcajpcglclefindmkaj/https://lovdata.no/static/INNST/inns-200809-375.pdf](https://efaidnbmnribpcajpcglclefindmkaj/https://lovdata.no/static/INNST/inns-200809-375.pdf)

I underskuddssituasjoner har det blitt anmodet om nedsettelse av tollavgiftssats i forkant av en prisøkning, slik at prisvirkemiddelet gjennom overnotering i 14 dager ikke har blitt brukt for å åpne for tollnedsettelse. (se mer i kap. 4.3.4). I overskuddssituasjoner har de primære virkemidlene vært markedsregulerende tiltak. Forutsigbarhet mht. priser er også grunnleggende viktig i markedsreguleringen og i bestemmelsen om tidsfrister i PGE-systemet, jf. endring av tidspunkt for kunngjøring av PGE fra 30. mai og 30. november til hhv. 25. mai og 25. oktober, samt prisløype fra 10. juni og 10. desember til hhv. 1. juni og 1. november gjennom forskrift av 3. desember 2015 nr. 1390 om endring i forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer.

Markedsregulator bruker for øvrig også endringer i omsetningsavgiften som et prisvirkemiddel på kjøtt, i tillegg til priskurven under PGE-systemet, for å påvirke tilbudet fra produsent. Et eksempel på dette er redusert avgift før telledato og økt avgift etter.

Det kan sikkert diskuteres om markedsregulator kunne brukt pris i større grad enn de har gjort i overskuddssituasjonen vi er i nå i 2023, men det er krevende å forutse nødvendige prisgrep på et tidlig nok tidspunkt. Uforutsette prisendringer underveis er en utfordring, da det slår direkte inn i aktørens verdi av varelager i form av pristap eller -gevinst, jf. diverse presseoppslag etter Norturas prisnedsettelse i slutten av august 2023.

Endringer utover regelverket

Retningslinjene beskriver ikke en situasjon der prisløypene endres av andre grunner enn for å oppnå PGE, og der PGE ikke justeres ned. Et eksempel er fra august 2023 da prisløypene ble satt ned med et insentiv for å øke salget, ikke for å oppnå PGE. Dette gir en klar forventning om undernotering for halvåret, og i praksis frikobler prisløypen fra PGE. Etter regelverket ble altså endringen ikke gjennomført på riktig tidspunkt og ikke relatert til det eneste formålet i retningslinjen; «for å oppnå fastsatt gjennomsnittlig engrospris for prisperioden».

En undernotering av PGE vil i et slikt tilfelle ikke ha noe praktisk betydning. Ved vedvarende undernotering, kan det imidlertid føre til spørsmål om PGE faktisk er en oppnåelig pris for perioden og ikke kun en maksimalpris med hensyn på tollvernet. På sikt kan det føre til redusert tillit til betydningen av PGE-fastsettelsen.

4.3.2 Uklar ansvarsdeling

Omleggingen til volummodellen er besluttet av avtalepartene og prisfastsettelsen er beskrevet i jordbruksavtalen. Samtidig er det fastsatt frister for når markedsregulator skal kunngjøre PGE og tilhørende prisløype, ref. kap. **Feil! Fant ikke referanse-kilden..** Disse fristene ble fastsatt av LMD i forbindelse med høring og endring av forskrift om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer (FAT) ved første omlegging til volummodellen i 2009. Fristene ble tatt inn i FAT som del av en legaldefinisjon av PGE. Fristene ble deretter tatt inn i Omsetningsrådets retningslinjer, siden rådet har ansvar for å sørge for at Nortura overholder informasjonsplikten. I 2022 ble legaldefinisjonen av PGE, og dermed fristene, tatt ut av FAT.

Fristene står derfor i dag kun i Omsetningsrådets retningslinjer, selv om rådets ansvar kun er knyttet til informasjonsplikten og ikke selve prissystemet. Det har skapt utfordringer i situasjoner der Nortura ser behov for å avvike fra prisfastsetningsreglene, som eksemplifisert over, eller det oppstår behov for å endre regelverket. Se nærmere omtale og eksempel under.

Nærmere beskrivelse av hvordan regler og frister er satt

I 2009 ble avtalepartene enige om å reformere markedsordningene, og å velge volummodellen som fremtidig løsning for markedsregulering for storfe, svin, sau/lam og egg. Storfe ble lagt om i 2009, egg og

sau/lam i 2013 og svin i 2021. Rammeforskriften ble endret i 2009 for å tilpasses overføringen av storfe fra målpris til PGE. I LMDs høringsnotat av 22. mai 2009 heter det at:

«Partene legger til grunn at Nortura, med grunnlag i informasjonsplikten, skal varsle planlagt gjennomsnittlig engrospris for minst 6 måneder, og at dette varselet skal være bindende oppover.»

I fastsettelsesbrevet av 1. juli 2009 i forbindelse med at forskriften ble vedtatt står det følgende:

«I samsvar med høringsutkastet er begrepet «prisprognoser» tilføyd i opplistingen. For storfekjøtt innebærer dette at markedsregulator skal varsle planlagt prisløype og gjennomsnittlig engrospris for hvert halvår. Omsetningsrådet fastsetter nærmere bestemmelser om markedsregulators informasjonsplikt.»

Som det fremgår over er Omsetningsrådets ansvar knyttet til det nye prissystemet å sørge for at Nortura overholder informasjonsplikten. Videre pålegger departementet Omsetningsrådet å fastsette nærmere bestemmelser om markedsregulators informasjonsplikt. Samtidig legges det tydelige føringer på hva disse bestemmelsene skal gå ut på. Disse føringene gjelder særlig forutsetningen om at PGE skal fastsettes før halvåret er begynt, og at den varslede PGE skal være bindende oppover gjennom halvåret. Det må antas at Omsetningsrådet med de forpliktelsene som ligger i rammeforskriften, ikke kan fastsette en retningslinje for PGE som er i strid med denne forutsetningen. Fram til 1. juli 2022 var det en legaldefinisjon av PGE i FAT, der fristene for kunngjøring av PGE stod. Frem til dette stod det følgende i forskriften:

«planlagt gjennomsnittlig engrospris: Engrospris på representantvaren kunngjort av markedsregulator 25. mai og 25. oktober hvert år, og som gjelder henholdsvis for periodene 1. juli til 31. desember og 1. januar til 30. juni.»

Detaljene i det nye prissystemet, som ble nedskrevet i dagjeldende retningslinjer om informasjonsflyt i kjøttsektoren og vedtatt av Omsetningsrådets arbeidsutvalg 21. september 2009, sak 63/09, ble hentet fra høringsbrev (av 22. mai 2009) og fastsettelsesbrev (av 1. juli 2009) fra LMD, knyttet til endringer i FAT, som følge av overgangen til volummodellen for storfe i 2009. Reglene er ut fra dette satt av LMD. Omsetningsrådet er, som omtalt over, bedt om å nedfelle disse i nærmere bestemmelser, som en utdyping av Norturas informasjonsplikt på dette området, noe de gjorde etterskuddsvis i september 2009.

Eksempel på behov for å avvike fra reglene

Som nevnt ble fristene for kunngjøring av PGE tatt ut av FAT i 2022. Derfor står fristene per i dag kun i Omsetningsrådets retningslinjer. Landbruksdirektoratet mener likevel, basert på prosessen i 2009 som beskrevet, at det er LMD og øvrige avtaleparter som har fastsatt detaljene i prissystemet, men at det er nedfelt i Omsetningsrådets retningslinjer da Omsetningsrådet skal sikre at Nortura overholder informasjonsplikten. Dette skaper imidlertid forvirring når markedsregulator ønsker å avvike fra retningslinjene. I desember 2021 søkte Nortura Omsetningsrådet om å sette PGE for første halvår 2022 på nytt. De ønsket da å øke PGE på grunnlag av store kostnadsøkninger. Sekretariatets konklusjon var at Omsetningsrådet ikke har myndighet til å endre reglene for prissettingen. Saken ble utsatt i Omsetningsrådet 28. januar 2022, og jordbruksavtalepartene hadde møte 1. februar 2022. I protokoll fra møtet mellom avtalepartene står det følgende:

«Partene viser til Norturas søknad til Omsetningsrådet om å justere planlagt gjennomsnittlig engrospris for 1. halvår 2022, og den ekstraordinære veksten i produksjonskostnader og internasjonale råvarepriser.»

Partene er enige om at i denne ekstraordinære situasjonen skal ordlyden i jordbruks-avtalen punkt 2.2.1, første avsnitt, ikke være til hinder for at Nortura kan sette ny planlagt gjennomsnittlig engrospris én gang med virkning for gjenværende del av første halvår 2022.»

Omsetningsrådet hadde møte samme dag som avtalepartene, og vedtok på grunnlag av dette å dispensere fra retningslinjene, slik at Nortura skulle kunne gjennomføre protokollen fra partene i jordbruksavtalen.

Vi viser for øvrig til protokollene fra Omsetningsrådets møter 28. januar og 1. februar 2022, sak 6/22 og 9/22, der Norturas søknad om å sette PGE på nytt ble behandlet.

Landbruksdirektoratet, som sekretariat for Omsetningsrådet, konkluderte altså med at Omsetningsrådet ikke har myndighet til å endre reglene for prissettingen, men at dette ligger til avtalepartene. Gjennom protokollen avtalepartene ble enige om, er det Landbruksdirektoratets vurdering at avtalepartene var enige i direktoratets vurdering. Vi mener det vil være hensiktsmessig at ansvarsdelingen fremkommer tydelig i jordbruksavtalen og/eller annet regelverk.

4.3.3 Begrensninger i avsetningstiltak

Markedsregulerende tiltak

I markedsreguleringen har man både avsetningstiltak og produksjonsregulerende tiltak, i tillegg til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet.

Avsetningstiltak er tiltak som gjelder allerede produsert vare. Eksempler på avsetningstiltak er reguleringslagring, frysefradrag, kompensasjon ved produksjon av skilleprodukter av egg og kompensasjon ved salg til spesialmarkeder. Tiltakene bidrar til at man får omsatt varene, for eksempel ved reguleringslagring der man kan lagre varene i perioder med overskudd og føre varene ut i markedet i perioder med underskudd.

Produksjonsregulerende tiltak er tiltak som settes inn før varen er produsert og dermed reduserer tilførslene. Eksempler på slike tiltak som er gjennomført de siste årene er frivillig redusert verpeperiode, midlertidig opphold i eggproduksjonen, utkjøp av smågrisprodusenter og tilskudd til produsenter og slakterier som gjennomfører økt slakting av kalv.

Det er Omsetningsrådet som vedtar hvilke tiltak som kan igangsettes, og markedsregulator foreslår aktuelle tiltak for rådet. Noen tiltak er nedfelt i retningslinjer, som markedsregulator løpende kan iverksette dersom de mener det er nødvendig. Tiltak som ikke er nedfelt i retningslinjer må forhåndsgodkjennes av Omsetningsrådet.

Endringer i avsetningstiltak

Ved omlegging til volummodellen ble det lagt begrensninger på avsetningstiltakene. Reguleringslagring av kjøtt er begrenset til et forhåndsdefinert årlig kvantum med grunnlag i sesongvariasjoner og et marked i balanse. Rammen for storfe er satt til 2 500 tonn, for sau/lam er den på 3 500 tonn og for svin er den på 3 000 tonn. De to første er fastsatt av Omsetningsrådet, mens rammen for svin er fastsatt av LMD. For egg er reguleringslagringen ikke begrenset.

Reguleringseksporten ble også begrenset ved omlegging til volummodellen for storfe og sau/lam til kun å kunne iverksettes ved alvorlige markedsforstyrrelser, og etter forhåndsgodkjenning fra Omsetningsrådet. Gjennom WTOs ministererklæring av 19. desember 2015 og Stortingets behandling av globaliseringsmeldingen den 19. januar 2016 forpliktet Norge seg til å fase ut all eksportstøtte innen utgangen av 2020. For storfe og sau/lam innebar dette umiddelbar stans i eksportsubsidier, mens svin var ett av unntakene der det ble gitt tillatelse til å fortsette med bruk av eksportsubsidier ut 2020. Reguleringseksport av svin opphørte dermed fra og med 1. januar 2021. På det tidspunktet var svin fortsatt en del av målprissystemet. Det har ikke blitt benyttet reguleringseksport på sau/lam og storfe siden henholdsvis 2005 og 2007. For svin ble tiltaket benyttet helt frem til og med 2020.

Frem til bortfall av reguleringseksporten for svin, ble det benyttet et tiltak kalt «ribbetiltaket». Tiltaket bestod i å skjære ut ribbe og fryse den inn for å forebygge underdekning før jul, og å benytte markedsregulerings tiltak for å få avsetning for de andre delene av dyret. Inntil 50 prosent av grisen kunne leveres til markedsregulator i form av kam, skinke og sortering. En viktig forutsetning for tiltaket var muligheten for etterfølgende reguleringseksport, så det var derfor ikke lenger mulig å bruke dette tiltaket etter bortfallet av reguleringseksporten.

Reguleringseksport er ikke lenger et mulig avsetningstiltak og er derfor ikke relevant ved omlegging til volummodellen i dag.

Ved bortfall av reguleringseksporten for egg forsvant også muligheten for eksport av overskuddseggehviten. Eggeplomme er et underskuddsprodukt solgt til blant annet produksjon av dressinger og majones. For å kunne håndtere overskuddet av eggehvite knyttet til norsk plommeproduksjon, ble en lite brukt ordning fra 1993 gjeninnført. Priskompensasjon ved produksjon av skilleprodukter av egg går i korthet ut på at det blir gitt priskompensasjon for innenlandsk produksjon av skilleprodukter (plomme og hvite). Alle aktører med skillevirksomhet kan delta. Priskompensasjonen blir gitt til plomme eller hvite, eller begge deler, og blir fastsatt med utgangspunkt i at skilleproduksjon skal kunne forsvare skalleggverdien til konsum. Ordningen med skillevirksomhet ble gjeninnført av Omsetningsrådet fra 1. juli 2013 med noen endringer da satsen for priskompensasjon nå blir satt forskuddsvis. Ordningen er bare for norske egg, men uavhengig av om varen omsettes innenlands eller eksporteres.

Ved begrensninger i avsetningstiltak, særlig for kjøtt, kan produksjonsregulerende tiltak bli viktigere i markedsreguleringen. Markedsreguleringen skal gjennomføres effektivt og til så lave kostnader som mulig. Samtidig skal produksjonsregulerende tiltak være frivillige. Det står følgende i Stortingsmelding nr. 19 (1999–2000):

«De ordinære reguleringstiltakene finansieres nå av omsetningsavgiftsmidler. De viktigste reguleringsaktivitetene er avsetningstiltak og tiltak for kvantumstilpassing på tilbudssiden. Økt bruk av direkte produksjonsregulering vil bidra til å opprettholde overkapasitet og ikke gi en tilpasning av produksjonskapasiteten til et nivå som gir likevekt i markedet til enhver tid. Produksjonsregulering av varig karakter på andre områder enn melk er derfor i mindre grad aktuelt. Det kan i kortere perioder være nødvendig med tiltak på et så tidlig ledd i produksjonskjeden som mulig for at reguleringen kan skje på en kostnadseffektiv måte. Tiltak for produksjonsstyring skal være basert på frivillige løsninger for produsent og på de økonomiske virkemidler som markedsreguleringen omfatter. Det er derfor viktig at virkemiddelsystemet utformes med sikte på å unngå permanente overskuddsproblemer. Prisfastsettingen er derfor et viktig virkemiddel for å få til en langsiktig tilpasning mellom tilbud og etterspørsel.» (vår strek)

I «Rapport fra arbeidsgruppe om markedsordningene for kjøtt og egg 2009» står det følgende på side 59:

«Konsekvens for produksjonsvolum i alternativer uten adgang til reguleringseksport og lagring ut over sesongbehov, øker behovet for kontroll med produksjonsvolumet. For jordbruket blir det viktigere å hindre at produksjonsoverskudd oppstår. Produksjonsregulering vil derfor bli viktigere. Avregulering vil likevel kunne medføre at produksjonen må legges på et litt lavere nivå og at import vil bli hyppigere brukt for å forsyne markedet.» (vår strek)

Det står også følgende i næringskomiteens innstilling til Stortinget, Innst. 251 S (2016–2017) til Meld. St. 11 (2016–2017) om Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon:

«Flertallet viser til at virkemiddelpakken for markedsregulering over tid har blitt mindre, og at markedsbalanseringsutvalget oppsummerte med at «produksjonsregulering for å hindre overskudd er et mer kostnadseffektivt virkemiddel enn å regulere bort overskuddet i ettertid». Flertallet viser til at framover vil det bli større behov for produksjonsregulerende tiltak for å oppnå en effektiv regulering av produksjon i forhold til etterspørsel i markedet. Produksjonsregulerende tiltak innebærer å redusere produksjonen hos bonde i form av for eksempel færre dyr eller tidligere slaktning. Flertallet legger til grunn at Omsetningsrådet ved behov kan vedta produksjonsregulerende tiltak for alle husdyrarter som omfattes av markedsordningene, og at det innenfor ordningene kan etableres økonomiske stimuli for produksjonsplanlegging hos bonde.» (vår strek)

Med reduserte muligheter for avsetningstiltak i volummodellen blir altså produksjonsregulerende tiltak viktigere, samtidig som færre reguleringstiltak kan medføre at produksjonen må legges på et noe lavere nivå slik at man styrer mot noe underdekning og markedet må suppleres noe mer med import. Man har begrensede muligheter for å håndtere overskudd i volummodellen, mens det er lettere å håndtere perioder med underskudd. Reguleringstiltakene deriblant produksjonsregulerende tiltak skal være effektive og til så

lave kostnader som mulig. Samtidig skal de være frivillige. Slike tiltak kan derfor fungere ved periodisk overskudd, men vil ikke kunne håndtere varig overskudd som opprettholder overkapasitet.

Ekstraordinære endringer i avsetningstiltak (reguleringslagring av kjøtt)

Volummodellen har som nevnt medført en begrensning i innlegg på reguleringslager, med forhåndsfastsatte årlige kvantum for innlegg av kjøtt. Siden innføringen av volummodellen har imidlertid rammene blitt økt ekstraordinært fem ganger, fire ganger på storfe og én gang på svin. Første gang var for storfe under tørkesommeren i 2018, og de fire siste gangene i løpet av 2023.

Høsten 2022 økte Omsetningsrådet rammen for storfe av begrunnet i reduserte bestillinger over forsyningsplikten, særlig pga. økte strømknaster. I juli 2023 økte LMD rammen for svin. I sin søknad LMD viste Nortura til redusert bestilling over forsyningsplikten fra en stor aktør som årsaken til behovet for økt ramme. I august 2023 økte Omsetningsrådet rammen for storfe til 4 800 tonn på grunn av tørken på forsommeren, og i september anbefalte Omsetningsrådet for LMD at rammen ble ytterligere økt til 6 300 tonn. LMD hadde i forkant av Omsetningsrådets behandling i september informert rådet om at departementet fremover skal behandle ekstraordinære økninger av rammen. Derfor vedtok Omsetningsrådet en anbefaling for LMD, og departementet fulgte Omsetningsrådets anbefaling, slik at rammen for 2023 nå er på 6 300 tonn.

De forhåndsfastsatte årlige rammene for innlegg på reguleringslager skal være basert på et marked i balanse. De vil derfor ikke ta høyde for ekstraordinære situasjoner av en viss størrelse. Det kan da oppstå behov for å gjøre unntak i ekstraordinære situasjoner. Det kan imidlertid være krevende å vurdere hva som er en ekstraordinær situasjon sett opp mot WTO.

4.3.4 Import ved underdekning

Generelle nedsettelse av tollavgiftssatser for kjøtt og egg skal vurderes etter forskrift om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer (FAT). Tollvernet for landbruksvarer skal administreres med sikte på å sikre avsetningsgrunnlaget for norsk produksjon blant annet i henhold til jordbruksavtalens prisbestemmelser og å hindre uønskede markedsforstyrrelser. I tillegg skal det legges til rette for import av landbruksprodukter som supplement til norsk produksjon ut fra hensyn til forbruker og næringsmiddelindustri. FAT har to vilkår for generell nedsettelse av tollavgiftssats under volummodellen.

PGE fastsettes av markedsregulator og jordbruksavtalen fastsetter en øvre prisgrense. Ved underskudd i markedet vil prisen gå opp. Om øvre prisgrense overskrides vil dette utløse import for å gjenopprette markedsbalanse. I henhold til FAT § 9 b, skal tollene settes ned dersom noteringspris i to påfølgende uker ligger over øvre prisgrense. Etter dette vilkåret blir tollene satt ned uten vurdering av annen markedsinformasjon. Historisk sett har det vært lite prisvariasjon i markedet for kjøtt og egg, og denne bestemmelsen har ikke blitt brukt. Generell nedsettelse av tollavgiftssats kan også gis for at planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE) for perioden ikke skal overskrides.

Pris er som nevnt ikke brukt for å utløse import ved underskudd i markedet. Det er den ansatte mengden av råvaren som trengs for å balansere markedet, som er styrende. Det er som hovedregel de kvartalsmessige prognosene fra markedsregulator som legges til grunn, men det kan også være dekningsgraden som rapporteres på ukesbasis. Ved tolladministrering settes tollene ned til et nivå som gjør at importert vare pluss toll tilsvarer norsk pris. Regelverket er altså utformet slik at det skal hindre en rask og ukontrollert prisvekst, ved at supplerende import skal demme opp for prisveksten.

Hvem kan anmode om generell nedsettelse av tollavgiftssats

Alle kan anmode om en generell nedsettelse av tollavgiftssatsen, men Landbruksdirektoratet skal rådføre seg med markedsregulator når det meldes om underskudd av kjøtt eller egg. Om det kommer anmodning fra andre aktører enn markedsregulator, henvender Landbruksdirektoratet seg derfor til markedsregulator for å få en vurdering og anbefaling. Markedsregulator har som oftest koordinert sitt råd med de andre

markedsaktørene. Landbruksdirektoratet legger vesentlig vekt på markedsregulators vurdering av markedssituasjonen i vurderingen av hvorvidt tollavgiftssatsen skal settes ned eller ikke.

Fungerer det?

Det har de siste årene vært administrert ned toll både på svin og storfe for å supplere det norske markedet. I 2023 har ikke tollavgiftssatsen på verken svin eller storfe vært administrert ned. Egg derimot har for første gang blitt importert til administrert nedsatt tollavgiftssats. Etter vår erfaring har det normalt vært godt samsvar mellom forventet underdekning i Norge og mengdene som har blitt importert. Det har vært noen unntak, som at det kan ha blitt importert noe mer storfe enn behovet tilsa sommeren 2022. Landbruksdirektoratet mener at volummodellen og forvaltningen knyttet til underdekning i all hovedsak har fungert godt. Det har ikke vært noen vesentlige endringer i forvaltningen av importvernet ved overgang fra målpris til volummodell.

Det er en utfordring når man går fra overskudd til underskudd, og visa versa, når bransjen er uenig om hvorvidt markedet er i balanse eller ikke. Det er gjerne knyttet til dekningsgraden for leveranser fra markedsregulator i overgangene i tolladministreringen. Når tollavgiftssatsen blir generelt satt ned, endrer forsyningsplikten til markedsregulator seg. Da kan markedsregulator fordele varemengdene best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres ordinære kjøp av kjøtt og egg. I slike situasjoner kan forsyningene til uavhengige aktører med egen slaktning/leveranse avkortes med sikte på lik dekningsgrad med norsk råvare. Ved underskudd av konsumegg skal ikke konsumegg gjennom forsyningsplikten nyttes for å dekke opp underdekning av industriegg som produksjonsgrunnlag ved eggproduktfabrikk.

Kvoteimport

Kvotene på kjøtt og egg er gitt i frihandelsavtaler med blant annet EU, WTO og SACU. De fleste kvotene fordeles av Landbruksdirektoratet ved auksjon. I tillegg fordeler Tolletaten noen kvoter for kjøtt etter "førstemann-til-mølla"-prinsippet.

Kvoter blir vurdert som en ordinær del av totalforsyningen i markedet. For storfekjøtt utgjør de ca. 10 prosent av den totale tilførselen til det norske markedet. Etter FAT § 6, 9a og 25a skal «utnyttelsen av internasjonale kvoterettigheter vektlegges» ved vurdering av nedsettelse av tollavgiftssats. Det er den totale mengden gjenværende kvote som blir vektlagt, og ikke hvilke enkeltbedrifter som har kvotemengder på vurderingstidspunktet. Det er en utfordring i hvor stor grad kvotene skal vektlegges siden det avhenger av hvor stort det forventede underskuddet er og hvor store de ubrukte kvotene er. I tillegg vil vurderingen avhenge av når på året underskuddet oppstår og i hvor stor grad kvotene skal vektlegges. Kvotene gjelder per år, så fra 1. januar er kvoteutnyttelsen lik null. Det er ikke et krav at kvotene skal brukes først, altså før tollene settes ned.

5 Referanseprismodell

5.1 Intensjoner

I St.prp.nr. 69 (2004-2005) ble det vedtatt å ta fjørfekjøtt ut av markedsreguleringen. Reduksjonen i AMS som følge av avvikling av målpris og markedsregulerende tiltak ble anslått til 800 mill. kroner.

I St.prp.nr. 69 (2004-2005) beskrives også grunnlaget for hvorfor kylling ble valgt til å bli tatt ut av målprissystemet:

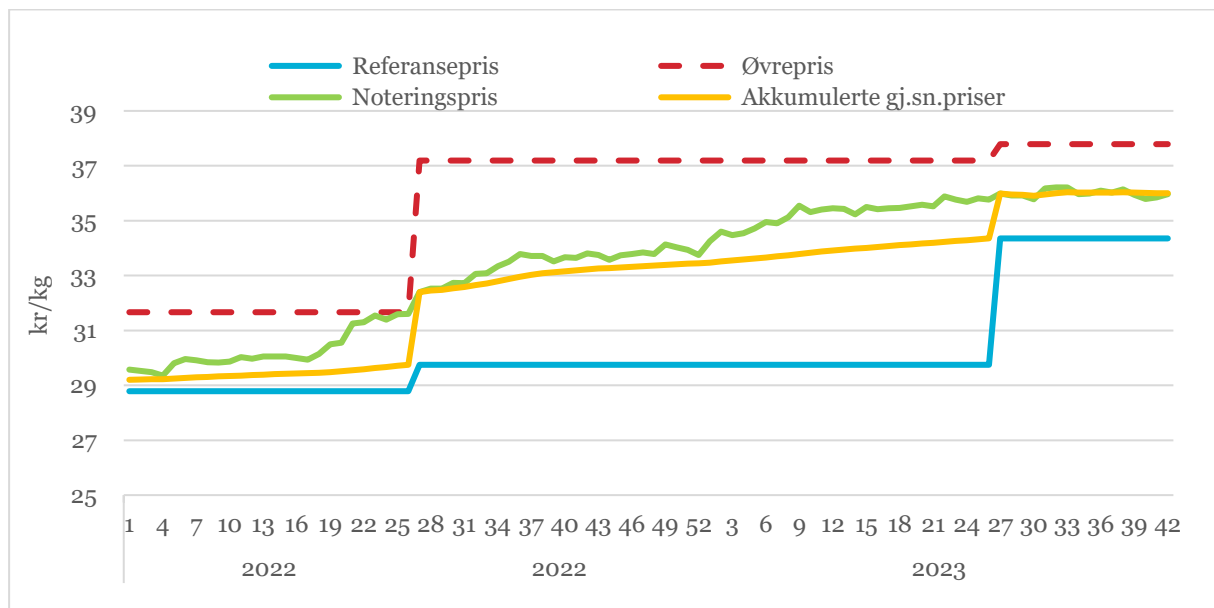
«Etter en helhetsvurdering, bl.a. med grunnlag i begrensede reguleringsmuligheter, økende vertikal integrering, lavt antall produsenter, kort produksjonssyklus m.v. tas fjørfekjøtt ut av reguleringsystemet når det gjelder avsetningstiltak. Fellesfinansierte faglig tiltak opprettholdes. Priors rolle som markedsregulator avvikles. Målprisen erstattes med en referansepris som grunnlag for den videre administrering av tollvernet. Endringen gjennomføres fra 01.01.2007 for å gi aktørene tilstrekkelig tid til gjennomføringen. Markedsreguleringen for egg opprettholdes»

5.2 Beskrivelse av dagens system

Referanseprissystemet er nedfelt i jordbruksavtalen:

«For produkter uten markedsreguleringstiltak fastsettes referansepris som grunnlag for administreringen av tollvernet. Referansepris fastsettes med basis i prisuttaket på engrosnivå i foregående avtaleår, beregnet av Landbruksdirektoratet.»

Formålet med å fastsette referansepris er for administrering av tollvernet. I referanseprismodellen er det i praksis fri prisdannelse under øvre prisgrense, og ingen fellesfinansierte markedsregulerende tiltak. Produsentene betaler fremdeles omsetningsavgift, men inntektene brukes kun til opplysningsvirksomhet og faglige tiltak.



Figur 5: Referanseprissystemet

Landbruksdirektoratet beregner noteringspris innenfor vektspennet 1050 til 1850 gram for ferdig slaktet kylling. Slakteriene sender ukentlig inn oppnådd engrospris for hvert av de 8 ulike 100-grams intervallene i vektspennet. I rapporteringen blir det benyttet inneværende ukes engrospriser, mens det blir benyttet foregående ukes mengder til å vekte prisene mellom vektintervallene og aktørene. Når mengder og priser er vektet sammen, får man fastsatt gjennomsnittlig noteringspris den aktuelle uken. Den akkumulerte noteringsprisen for et helt avtaleår, blir neste avtaleårs referansepris.

Øvre prisgrense fastsettes av avtalepartene i jordbruksforhandlingene, og angir i prosent hvor mye prisene kan stige i forhold til referanseprisen. Dersom den ukentlige noteringsprisen overstiger øvre prisgrense to uker på rad, skal det iverksettes tiltak for å få prisene ned mot referanseprisen. Dette begrenser hvor raskt slakteriene kan øke engrosprisene uten at prisen presses ned igjen av importert kylling.

5.3 Erfaringer

Overgangen fra målpris til referansepris for kylling har, etter Landbruksdirektoratets erfaring, stort sett gått som forventet og ønsket. I perioden har det vært stabil prisvekst opp mot øvre prisgrense, med unntak av et vedvarende prisfall fra 2014 til 2018. Fra 2018 til i dag har prisen igjen vært under kontinuerlig vekst, og særlig sterk var den etter at øvre prisgrense ble økt i 2022–2023.

Etter at sektoren var i kontinuerlig kvantumsvekst i lang tid, endte man i midlertidig med produksjonsoverskudd i 2009 fordi etterspørselen avtok. Dette førte til rask lageroppbygging, men ble håndtert av aktørene selv gjennom ulike produksjonsdempende tiltak.

De innrapporterte prisene fra aktørene er stabile og legger seg tett opp til referanseprisen. Bransjen er kontraktstyrt og preget av langsiktige prisavtaler, noe som også begrenser mulighetsrommet for store prisendringer.

For Landbruksdirektoratet er den viktigste utfordringen at modellen innebærer noe begrenset tilgang på markedsinformasjon som trengs til forvaltningsmessige oppgaver som markedsovervåking og tollvern. Landbruksdirektoratet mangler hjemmel til å kreve inn informasjonen fra slakteribedriftene. Det er få aktører i markedet, og mye av informasjonen Landbruksdirektoratet mottar anses som konkurransesensitiv. Følgende punktene gjennomgås i delkapitlene nedenfor:

- **Tilgang på informasjon** kan i mange tilfeller være mangelfull og Landbruksdirektoratet mangler hjemmel til å kreve inn informasjonen
- **Referansepris basert på fjorårets oppnådde pris** og prisen settes for et avtaleår

5.3.1 Tilgang på informasjon

Prisgrunnlag notering

Referansepris settes som nevnt av Landbruksdirektoratet, og det ble allerede ved innføringen av modellen avtalt at aktørene skulle sende nødvendig informasjon ukentlig for at denne skulle beregnes. Dette har fungert etter hensikten.

Det står i jordbruksavtalen at «*prisgrunnlaget er engrosprisnoteringer (...) oppgitt fra utvalgte slakterier.*» Dette er metoden som praktiseres, men Landbruksdirektoratet ser ikke at dette er tilstrekkelig som grunnlag til å kreve inn informasjon da slakteriene ikke er bundet av jordbruksavtalen.

Ved innføring av modellen ble det besluttet at det var engrospris som skulle benyttes som grunnlag for referanseprisen. I et vertikaldelt marked hvor det er mye internt salg, blir til dels engrosprisen en intern, kalkulert og fiktiv pris. Dette har gjort det utfordrende å finne «lik» pris for samtlige aktører, som følge av at det til en viss grad blir en vurdering av hvilke kostnadselementer som skal inkluderes i prisen.

Enkelte aktører er også tilbakeholdne med å dele sin produsentpris av konkurransemessige hensyn, noe som gjør det vanskelig for direktoratet å kontrollere at innrapporterte priser er på likt nivå for alle aktørene. Det har også ført til at det er blitt vanskeligere å si noe om inntektsutviklingen til produsenter.

Markedsbalanse og prognose

Landbruksdirektoratet har i oppdrag å utarbeide produksjon- og salgsprognose, jf. jordbruksavtalen kap. 2.3:

«Markedsaktørene rapporterer historisk salg til Landbruksdirektoratet, som bruker tallene til utarbeiding av prognosene. Prognosene brukes i forvaltningen av tollvernet og i totalregnskapet for jordbruket, og kan også brukes til andre formål. Landbruksdirektoratet kan offentliggjøre prognosene for å bidra til å balansere kyllingmarkedet.»

Det er få aktører i markedet, og mye av informasjonen Landbruksdirektoratet mottar anses som konkurransesensitiv. Sammen med manglende hjemler for å innhente informasjon, gir dette utfordringer når vi skal overvåke markedet.

Det har oppstått tilfeller med temporært underskudd i markedet, både av hel kylling og stykningsdeler, men tollen har kun blitt administrert ned én gang, i 2012. Ifølge §25a i FAT skal det innrømmes generell nedsettelse av tollavgiftssats dersom noteringsprisen i to påfølgende uker ligger over øvre prisgrense.

Bestemmelsen om overnotering har aldri blitt brukt, da det ikke har vært overnotering siden innføring av referansepris. Generell nedsatt tollavgiftssats kan også innrømmes for å hindre alvorlige markedsforstyrrelser. Begrepet «alvorlige markedsforstyrrelser» er ikke definert ytterligere, og sammen med mangelfull tilgang til nødvendig informasjon, blir det krevende å fastslå om det er underdekning.

Bestemmelsen om «alvorlig markedsforstyrrelse» gir også mulighet for nedsettelse av tollavgiftssats, ikke bare på referansevaren, men også på stykningsdeler. Siden kyllingmarkedet stort sett har vært i vekst, har ikke denne utfordringen oppstått mange ganger. Samtidig har erfaringene vist at konkurranse og forskjellig interesse blant aktørene kan gi svært forskjellig oppfattelse av den totale markedsbalansen. I kyllingmarkedet er det for eksempel ikke noen forsyningsplikt, og dermed kan en videreforedler oppleve at det er underskudd i markedet fordi slakteriene ikke ønsker å selge vare til dem. Slakteriledet kan på sin side anse markedet som i balanse, fordi de evner å dekke sine primære etterspørselskanaler. Et slikt dilemma forsterkes uten markedsregulator og fører til at det må tas en avveining mellom informasjonen fra slakteriene, som styrer tilførselene, og informasjonen som aktører på etterspørselssiden gir Landbruksdirektoratet.

5.3.2 Referansepris basert på fjorårets oppnådde pris

Referanseprisen er fastsatt som oppnådd akkumulert pris i fjorårets avtaleår, og endres ikke i løpet av avtaleåret. Øvre prisgrense fastsettes i jordbruksavtalen og ligger også uendret gjennom avtaleåret.

Ved kraftig kostandsvekst i markedet, har vi sett at dette kan sette begrensninger for aktørenes mulighet til å dekke sine kostnader dersom prisene på innsatsfaktorer vokser raskt, som i 2022. Da vil en eventuell prisstigning i løpet av året begrenses til øvre prisgrense. Øvre prisgrense kan i utgangspunktet kun endres i jordbruksavtalen, og dermed kan det ta en viss tid før aktørene kan ta ut kostnadsøkningene i markedet. Denne begrensningen kan være bra med hensyn på pris ut til forbruker og videreforedler, men kan også være belastende for aktørene som ikke får tatt ut sine kostnadsøkninger i markedet.

I jordbruksavtalen 2022–2023 ble øvre prisgrense for avtaleåret 22/23 økt fra 10 prosent til 25 prosent. Dette ble gjort på grunn av ekstraordinære kostnadsøkninger i produksjonen. Dette gjorde det mulig å ta ut høyere priser i markedet.

For å lage noe mer fleksibilitet i prissettingen, kunne man vurdert å sette referansepris for et halvår av gangen. Da ville grunnlaget for referanseprisen være basert på oppnådd pris kun i siste halvår, og dermed samsvare bedre med prisbildet i markedet.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 1450 Vika, 0116 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no