

## PROTOKOLL

for

møte i Omsetningsrådet

mandag 28. juni 2021 kl. 14:00

Digitalt møte

Møtet ble hevet kl. 14:45.

Til stede:	Björg Tørresdal, Thea Susanne Skaug (f.o.m. sak 62/21), Bjørn Gimming, Marit Haugen, Kjersti Hoff, Trine Hasvang Vaag, Anne Jødahl Skuterud, Kristin Taraldsrud Hoff (vara for Ola Hedstein), Anne Berit Aker Hansen, Bjørn-Ole Juul-Hansen og Arnfinn Hongseth
Forfall:	Ola Hedstein
Fra Landbruksdirektoratet:	Nina Strømnes Rodem, Jørn Rolfsen, Hans Peder Hvide Bang, Ida Louise Bjonness og Ellen Karin Solevåg

Protokollen fra dette møtet frigis og sendes medlemmene når LMD har bekreftet mottak av Omsetningsrådets svar på deres brev av 17. juni 2021, jf. sak 65/21 «Kjøtt – Uttalelse til LMD om maksimalt årlig kvantum for innlegg av svin på reguleringslager».

### Saksliste

061/21	Godkjenning av innkalling og dagsorden.....	2
062/21	Godkjenning av protokoll fra forrige møte.....	4
064/21	Kjøtt - Volummodell svin - Endringer i Omsetningsrådets regelverk.....	6
065/21	Kjøtt - Uttalelse til LMD om maksimalt årlig kvantum for innlegg av svin på reguleringslager.....	12

Saksnr.: 061/21	Sektor: <b>Alle</b>	Styre/råd: <b>OR</b>
Behandling: 28.06.2021	Tittel: <b>Godkjenning av innkalling og dagsorden</b>	Saksnr.: 21/30340-1

**Møtebehandling**

Enstemmig vedtak i samsvar med innstilling.

**Vedtak**

Innkalling og dagsorden godkjennes.

Foreløpig

### **Godkjenning av innkalling og dagsorden**

Saksdokumenter er sendt ut elektronisk til medlemmer og varamedlemmer. Dokumentene er også lagt inn i skyløsningen Jottacloud. Vedlegg er kun tilgjengelig her.

Foreløpig

Saksnr.: 062/21	Sektor: <b>Alle</b>	Styre/råd: <b>OR</b>
Behandling: 28.06.2021	Tittel: <b>Godkjenning av protokoll fra forrige møte</b>	Saksnr.: 21/30340-2

**Møtebehandling**

Enstemmig vedtak i samsvar med innstilling.

**Vedtak**

Protokollen fra møtet 21. juni 2021 godkjennes.

Foreløpig

### **Godkjenning av protokoll fra forrige møte**

Det har ikke kommet merknader til utsendt protokoll.

Foreløpig

Saksnr.: 064/21	Sektor: <b>Kjøtt</b>	Styre/råd: <b>OR</b>
Behandling: 28.06.2021	Tittel: <b>Kjøtt - Volummodell svin - Endringer i Omsetningsrådets regelverk</b>	Saksnr.: 21/26874-2

### Beskrivelse

Med referanse til Stortingets vedtak i behandlingen av jordbruksoppjøret 2021, endres kjøtt av svin fra å være en målprisvare til å inngå i volummodellen fra 1. juli 2021.

Som oppfølging av Stortingets vedtak foreslås endringer i følgende regelverk:

- Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer
- Retningslinjer for markedsregulering av kjøtt
- Retningslinjer om informasjonsflyt i kjøttsektoren

Endringen som fastsettes i forskrifts form sendes herved på høring til rådets representanter, som representerer et bredt utvalg av berørte interesser. Det legges til grunn at høringen skjer muntlig i møtet 28.juni 2021 jf. forvaltningsloven § 37. Dette er i tråd med praksis for behandling av forskriftsendringer i Omsetningsrådet.

### Hjemmel

Lov av 10. juli 1936 nr. 06 til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer § 11, første ledd  
Forskrift av 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer § 7-1

### Forutsetninger

### Vedlegg

### Møtebehandling

Nortura skrev i sitt brev av 23. juni 2021 følgende:

«Nortura ser det som naturlig at purka inngår, på lik linje med sau. Det er også hensyntatt i vår vurdering knyttet til et nødvendig innfrysingsvolum.»

På bakgrunn av dette spurte Landbruksdirektoratet som sekretariat for Omsetningsrådet LMD om dette kan avgjøres av rådet eller om det er en forhandlings sak. LMD gav følgende svar, som ble sendt til rådet fredag 25. juni 2021:

«Uavhengig av om kjøtt av purke/råne inngår i markedsreguleringen for svinekjøtt eller ikke, så legger departementet til grunn at det maksimale kvantumet for reguleringslagring per år er 3 000 tonn. Dersom kjøtt av purke/råne inngår i reguleringen i tillegg til kjøtt av slaktegris, gir dette dermed ikke grunnlag for et større maksimalkvantum per år.

Departementet legger videre til grunn at spørsmålet om kjøtt av purke/råne skal inngå i reguleringen, bør avklares av Omsetningsrådet.»

Etter en runde i rådet ble avgjørelsen utsatt til høsten.

Med dette ble saken enstemmig vedtatt i samsvar med innstilling.

## Vedtak

1. Omsetningsrådet endrer markedsreguleringsforskriften i tråd med omlegging til volummodellen for svin med følgende endringsforskrift:

### «Forskrift om endring i forskrift av 22. oktober 2008 nr 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer

Fastsatt av Omsetningsrådet 22. oktober 2008 med hjemmel i lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror § 11 første ledd.

I forskrift av 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer gjøres følgende endringer:

#### I

##### § 1. *Formål og avgrensning*

Første ledd skal lyde:

Markedsreguleringsens 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.

Andre ledd skal lyde:

Markedsreguleringsens 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 landbrukspolitik.

##### § 3-1. Markedsregulators rolle

Første ledd skal lyde:

Markedsregulator innen produksjonene melk og korn har ansvar for å søke å ta ut avtalt målpris i samsvar med forutsetningene om at målpris skal kunne oppnås ved markedsbalanse.

Andre ledd skal lyde:

Markedsregulator innen produksjonene egg og kjøtt av storfe, sau/lam og svin har ansvaret for å sikre et balansert marked i samsvar med gjeldende landbrukspolitik.

#### II

Endringene trer i kraft 1. juli 2021.»

2. Omsetningsrådet vedtar følgende endring i **retningslinjer for markedsregulering av kjøtt**

Punkt 2 siste ledd skal lyde:

Omsetningsrådet fastsetter maksimalt årlig kvantum for innlegg av kjøtt av storfe og sau/lam på reguleringslager. Det årlige kvantumet fastsettes med grunnlag i normale sesongvariasjoner i produksjon og forbruk i et balansert marked. Landbruks- og matdepartementet fastsetter maksimalt årlig kvantum for innlegg av kjøtt av svin på reguleringslager.

Endringen trer i kraft 1. juli 2021.

3. Omsetningsrådet vedtar følgende endring i **retningslinjer om informasjonsflyt i kjøttsektoren**

§ 2. Markedsoversikt

pkt. d) skal lyde:

Markedsregulators antagelser om importkvantum akkumulert for kalenderåret.

pkt e) utgår.

pkt f) , som blir nytt pkt e), skal lyde:

Aktuelt prisavvik i forhold til planlagt gjennomsnittlig engrospris for halvåret for storfe, sau/lam og svin skal gis for den aktuelle uke. I tillegg skal markedsregulator informere om det akkumulerte prisavviket, samt prisavvik i forhold til fastsatt prisløype.

§ 5. Markedsregulators vurdering av prissituasjonen

Første ledd utgår.

Overskriften i andre ledd skal lyde:

Storfe, sau/lam og svin.

Endringene trer i kraft 1. juli 2021.



## **Kjøtt - Volummodell svin - Endringer i Omsetningsrådets regelverk**

### **Endringer i forskrift og retningslinjer**

Med referanse til Stortingets vedtak i behandlingen av jordbruksoppjøret 2021 16. juni 2021, endres kjøtt av svin fra å være en målprisvare til å inngå i volummodellen fra 1. juli 2021. Dette innebærer behov for endringer i forskrift 2008-10-22 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer, retningslinjer for markedsregulering av kjøtt og retningslinjer om informasjonsflyt i kjøttsektoren.

Landbruks- og matdepartementet sier i brev til Omsetningsrådet av 17. juni 2021, vedlagt sak 58/21, at «Departementet vil sørge for nødvendige endringer i forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer før 1. juli som følge av omleggingen. Departementet legger til grunn at Omsetningsrådet vurderer nødvendige endringer i sitt regelverk pga. omleggingen av svinekjøtt til volummodellen.»

### **Endringer i forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer**

Forskriftens § 1 første og andre ledd lyder i dag:

«§ 1. Formål og avgrensning

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

Med overgang fra målpris til planlagt gjennomsnittlig engrospris for kjøtt av svin må «kjøtt av svin» utgå i første ledd og legges til andre ledd.

Forskriftens § 3-1 første og andre ledd lyder i dag:

«§ 3-1. Markedsregulators rolle

Markedsregulator innen produksjonene melk, korn og kjøtt av svin har ansvaret for å søke å ta ut avtalt målpris i samsvar med forutsetningene om at målpris skal kunne oppnås ved markedsbalanse.

Markedsregulator innen produksjonene egg og kjøtt av storfe og sau/lam har ansvaret for å sikre et balansert marked i samsvar med gjeldende landbrukspolitikk.»

Med overgang fra målpris til planlagt gjennomsnittlig engrospris for kjøtt av svin må «kjøtt av svin» utgå i første ledd og legges til andre ledd.

Endringene som fastsettes i forskrifts form, sendes herved på høring til rådets representanter, som representerer et bredt utvalg av berørte interesser. Det legges til grunn at høringen skjer muntlig i møtet 28. juni 2021 jf. forvaltningsloven § 37. Dette er i tråd med langvarig praksis for behandling av forskriftsendringer i Omsetningsrådet.

## **Endringer i retningslinjer for markedsregulering av kjøtt**

Med referanse til ovennevnte brev fra LMD og Stortingets vedtak, skal LMD fastsette øvre ramme for reguleringslagring av svinekjøtt. Det vises til Innst 657 S (2020-2021) fra næringskomiteen hvor det står:

«2.13 Omlegging av volummodell svin

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, mener det er viktig med en fungerende markedsregulering for gris også i framtida.

Komiteen ber Landbruks- og matdepartementet innhente Omsetningsrådets syn på øvre ramme for reguleringslagring av svinekjøtt før fastsetting. Det er regjeringens ansvar at vi ivaretar våre internasjonale forpliktelser.»

Retningslinjens sist ledd i pkt. 2 lyder i dag:

«Omsetningsrådet fastsetter maksimalt årlig kvantum for innlegg av kjøtt av storfe og sau/lam på reguleringslager. Det årlige kvantumet fastsettes med grunnlag i normale sesongvariasjoner i produksjon og forbruk i et balansert marked.»

Det foreslå følgende tilføyelse til slutt i leddet:

«Landbruks- og matdepartementet fastsetter årlig maksimalt kvantum for innlegg av kjøtt av svin på reguleringslager.»

## **Endringer i retningslinjer om informasjonsplikt i kjøttsektoren**

Med overgang fra målpris til planlagt gjennomsnittlig engrospris for kjøtt av svin må det gjøres endringer i retningslinjens § 2 og § 5.

Retningslinjens § 2 lyder i dag:

«§ 2. Markedsoversikt

Markedsregulator skal ukentlig utarbeide informasjon som spesifisert nedenfor.

- a. Markedsregulators tilførsler av slakt kommende uke og mottatte bestillinger. Forholdet mellom tilførsler og bestillinger/engrossalg danner grunnlaget for beregning av dekningsgrad for den påfølgende uken.
- b. Prognose for markedsregulators tilførsler og engrossalg i de neste 2 uker.
- c. Markedssituasjonen siste 5 uker, dvs. markedsregulators dekningsgrad for de ulike kjøttslag.
- d. Markedsregulators eksportkvantum og antagelser om importkvantum akkumulert for kalenderåret.
- e. Aktuelt prisavvik i forhold til målprisen på svin skal gis for den aktuelle uke. I tillegg skal markedsregulator informere om det akkumulerte prisavviket og prognosere prisuttaket/noteringsprisen for avtaleåret.
- f. Aktuelt prisavvik i forhold til planlagt gjennomsnittlig engrospris for halvåret for storfe og sau/lam skal gis for den aktuelle uke. I tillegg skal markedsregulator informere om det akkumulerte prisavviket, samt prisavvik i forhold til fastsatt prisløype.»

Med omleggingen 1. juli foreslås følgende endringer:

pkt. d) skal lyde:

Markedsregulators antagelser om importkvantum akkumulert for kalenderåret.

pkt e) utgår.

pkt f) , som blir nytt pkt e), skal lyde:

Aktuelt prisavvik i forhold til planlagt gjennomsnittlig engrospris for halvåret for storfe, sau/lam og svin skal gis for den aktuelle uke. I tillegg skal markedsregulator informere om det akkumulerte prisavviket, samt prisavvik i forhold til fastsatt prisløype.

Retningslinjens § 5 lyder i dag:

«§ 5. Markedsregulators vurdering av prissituasjonen

Svin

Etter at ny målpris er fastsatt utarbeider markedsregulator en prisløype for kommende avtaleår. Markedsregulator varsler prisløype for et halvt år om gangen, og avvik fra målpris for avtaleåret. I de tilfeller hvor prisløypen blir justert informeres dette fortløpende. Videre er markedsregulator forpliktet til å orientere om markedssituasjonen og forklare/dokumentere eventuelle avvik/endringer ved forespørsel.

Storfe og sau/lam

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.

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. Videre er markedsregulator forpliktet til å orientere om markedssituasjonen og forklare/dokumentere eventuelle avvik/endringer ved forespørsel.»

Med omleggingen 1. juli foreslås følgende endringer:

Første ledd utgår.

Overskriften i andre ledd skal lyde:

Storfe, sau/lam og svin.

### **Landbruksdirektoratets vurderinger**

I jordbruksoppgjøret 2021 er det vedtatt at svin legges om fra målpris til volummodell fra og med 1. juli 2021. Landbruksdirektoratet har derfor foreslått endringer i det relevante regelverket med gyldighet fra 1. juli 2021.

Det legges til grunn at høring av forskriftsendringene skjer muntlig i møtet 28. juni 2021, i tråd med langvarig praksis i Omsetningsrådet.

Saksnr.: 065/21	Sektor: <b>Kjøtt</b>	Styre/råd: <b>OR</b>
Behandling: 28.06.2021	Tittel: <b>Kjøtt - Uttalelse til LMD om maksimalt årlig kvantum for innlegg av svin på reguleringslager</b>	Saksnr.: 21/26874-5

### Beskrivelse

I jordbruksoppgjøret 2021 ble det vedtatt at svin skal over til volummodell fra 1. juli 2021.

Som oppfølging av Stortingets vedtak i jordbruksoppgjøret 2021 har Landbruks- og matdepartementet (LMD) i brev datert 17. juni 2021 bedt om uttalelse fra Omsetningsrådet om rådets syn på øvre ramme for reguleringslagring av svin som er i samsvar med prinsippene for volummodellen. På bakgrunn av dette ble det i Omsetningsrådets møte 21. juni 2021 vedtatt et ekstraordinært møte 28. juni, for å behandle henvendelsen fra LMD.

Nortura har levert sine vurderinger i saken.

Forslag til Omsetningsrådets svar på LMDs forespørsel om rådets syn på øvre rammer for reguleringslager er formulert under forslag til vedtak.

### Hjemmel

### Forutsetninger

### Vedlegg

Brev fra Landbruks- og matdepartementet datert 17. juni 2021

Brev fra Nortura datert 23. juni 2021

### Forslag til vedtak

Det vises til brev fra Landbruks- og matdepartementet av 17. juni 2021.

Omsetningsrådet har vurdert konsekvensene av LMDs forslag om et maksimalt årlig kvantum for innfrysning av gris på 3000 tonn, sett opp mot at det er viktig med en fungerende markedsregulering for gris også i framtiden, slik Stortinget peker på. Videre om taket vil være forenelig med målet om at norsk produksjon skal kunne dekke det innenlandske markedet for gris i Norge.

Volummodellen har færre avsetningstiltak enn varer under målprissystemet, og pris skal være det viktigste virkemidlet for å balansere markedet. Det som fremkommer i vurdering av saken, er viktigheten av å ha tilstrekkelig akutttiltak dersom det skulle oppstå ubalanse i markedet, og at det kun er reguleringslagring som er i denne kategorien. Redusert engrospris har ikke samme raske effekt, heller ikke produksjonsregulerende tiltak. Premisset om en fungerende markedsregulering, som også lå til grunn ved enigheten om bruk av volummodellen i 2009, forutsetter at markedsregulator skal kunne overholde mottaksplikten, som kanskje det viktigste elementet for bonden i hele markedsreguleringsystemet. Om et tak på 3 000 tonn vil være tilstrekkelig synes tvilsomt ut fra Norturas vurderinger og anbefalinger om et betydelig høyere tak.

Det er betydelig usikkerhet i hvordan utviklingen i svinemarkedet vil være fremover. Det er

knyttet store svingninger til markedet for svin, noe historiske tall viser. Det kan ikke utelukkes at dette også kan prege fremtiden. Ordningen bør derfor følges med, slik at saken eventuelt kan tas opp igjen ved behov for det. Omsetningsrådet ser at det ved overgang til volummodell for andre kjøttslag og egg er gjort ulike vektlegginger basert på særtrekk ved de ulike markedene, for eksempel hva man legger i begrepet sesonglagring, og legger til grunn at dette også vil gjelde for svin, innenfor de rammene WTO-regelverket setter.

For øvrig vises det til innstillingen til behandlingen av denne saken i Omsetningsrådet, som følger vedlagt som utkast til protokoll.

Omsetningsrådet har vedtatt endringer i sitt regelverk knyttet til omleggingen av svin til volummodellen med virkning fra 1. juli 2021. Disse fremkommer i egen sak i samme protokoll som det vises til over.

### **Møtebehandling**

Bjørn Gimming foreslo noen mindre endringer i forslag til vedtak.

Med dette ble saken enstemmig vedtatt.

### **Vedtak**

Det vises til brev fra Landbruks- og matdepartementet av 17. juni 2021.

Omsetningsrådet har vurdert konsekvensene av LMDs forslag om et maksimalt årlig kvantum for innfrysning av gris på 3000 tonn, sett opp mot at det er viktig med en fungerende markedsregulering for gris også i framtiden, slik Stortinget peker på. Videre om taket vil være forenelig med målet om at norsk produksjon skal kunne dekke det innenlandske markedet for gris i Norge.

Volummodellen har færre avsetningstiltak enn varer under målprissystemet, og pris skal være det viktigste virkemidlet for å balansere markedet. Det som fremkommer i vurdering av saken, er viktigheten av å ha tilstrekkelig akutttiltak dersom det skulle oppstå ubalanse i markedet, og at det kun er reguleringslagring som er i denne kategorien. Redusert engrospris har ikke samme raske effekt, heller ikke produksjonsregulerende tiltak. Premisset om en fungerende markedsregulering, som også lå til grunn ved enigheten om bruk av volummodellen i 2009, forutsetter at markedsregulator skal kunne overholde mottakplikten, som kanskje det viktigste elementet for bonden i hele markedsreguleringssystemet.

Det er betydelig usikkerhet i hvordan utviklingen i svinemarkedet vil være fremover. Det er knyttet store svingninger til markedet for svin, noe historiske tall viser. Det kan ikke utelukkes at dette også kan prege fremtiden. Ordningen bør derfor følges med, slik at saken eventuelt kan tas opp igjen ved behov for det. Omsetningsrådet ser at det ved overgang til volummodell for andre kjøttslag og egg er gjort ulike vektlegginger basert på særtrekk ved de ulike markedene. Dette må også gjelde for svin.

Om et tak på 3 000 tonn vil være tilstrekkelig synes tvilsomt ut fra Norturas vurderinger og anbefalinger om et betydelig høyere tak.

For øvrig vises det til innstillingen til behandlingen av denne saken i Omsetningsrådet, som følger vedlagt som utkast til protokoll.

Omsetningsrådet har vedtatt endringer i sitt regelverk knyttet til omleggingen av svin til volummodellen med virkning fra 1. juli 2021. Disse fremkommer i egen sak i samme

protokoll som det vises til over.

Foreløpig

## **Kjøtt - Uttalelse til LMD om maksimalt årlig kvantum for innlegg av svin på reguleringslager**

### **Bakgrunn**

I jordbruksoppgjøret 2021 ble det vedtatt at svin skal over til volummodell fra 1. juli 2021. Bakgrunnen for omleggingen er at Norge ligger an til å overskride WTO-avtalens øvre ramme for AMS (gul støtte) i 2021. Omleggingen medfører enkelte endringer i markedsreguleringen av svinekjøtt. Endringer i Omsetningsrådets regelverk er foreslått i egen sak.

I Innst. 657 S (2020–2021) fra næringskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2021 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2021 m.m.), står det følgende, som også ble vedtatt i Stortinget:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, mener det er viktig med en fungerende markedsregulering for gris også i framtida.

Komiteen ber Landbruks- og matdepartementet innhente Omsetningsrådets syn på øvre ramme for reguleringslagring av svinekjøtt før fastsetting. Det er regjeringens ansvar at vi ivaretar våre internasjonale forpliktelser.»

Som følge av dette sendte Landbruks- og matdepartementet brev til Omsetningsrådet 17. juni 2021. I brevet ber LMD om en uttalelse fra rådet om sitt syn på øvre ramme for lagring finansiert med omsetningsavgift som er i samsvar med prinsippene i volummodellen. Frist for uttalelse er satt til 28. juni 2021.

Brevet og videre prosess ble diskutert i Omsetningsrådets møte 21. juni 2021, og det ble vedtatt et ekstraordinært møte 28. juni 2021 for å behandle henvendelsen fra LMD. I protokollen for sak 58/21 «Alle – Jordbruksoppgjøret 2021 – saker som vedrører Omsetningsrådet» står det følgende under møtebehandling og vedtak:

### **«Møtebehandling**

17. juni 2021 mottok Omsetningsrådet brev fra LMD om omlegging av svin fra målpris til volummodellen. Brevet gjaldt uttalelse om rådets syn på øvre ramme for reguleringslagring av svin med frist 28. juni 2021, samt at Omsetningsrådet vurderer nødvendige endringer i sitt regelverk sett i lys av at ordningen trer i kraft 1. juli.

På bakgrunn av dette foreslo leder Bjørg Tørresdal at henvendelsen behandles i et ekstraordinært møte 28. juni. Hun foreslo også en endring i forslag til vedtak, samt et nytt punkt 2. Punkt 1 ble deretter enstemmig vedtatt. Det ble også foreslått at Nortura skal levere sin begrunnelse for behovet for reguleringslager og størrelsen på dette innen onsdag 23. juni kl. 12:00, og at sekretariatet sender ut dagsorden til det ekstraordinære møtet torsdag 24. juni. Trine Hasvang Vaag bekreftet at Nortura kunne levere på dette. Det ble videre diskusjon i rådet om prosessen fremover for å svare ut brevet av 17. juni. Det ble også gitt føringer til sekretariatet for hvilke vurderinger som bør gjøres i saksinnstillingen.

Bjørn Gimming leverte følgende bestilling til Omsetningsrådets sekretariat:

«Omsetningsrådet viser til vedtaket i Stortinget 16. juni hvor Landbruks- og matdepartementet bes om innhente Omsetningsrådets syn på øvre ramme for reguleringslagring av svinekjøtt før fastsetting. Flertallet i komiteen mener det er viktig med en fungerende markedsregulering for gris også i framtid.

På bakgrunn av dette ber Omsetningsrådet sekretariatet vurdere konsekvensene av LMD sitt forslag om et maksimalt årlig kvantum for innfrysning av gris på 3000 tonn, særlig i forhold til muligheten for å opprettholde en fungerende markedsregulering for gris slik stortinget

peker på. Omsetningsrådet ber videre om at konsekvensene av dette kvantumet vurderes for framtidig norsk produksjon av svinekjøtt og om det er forenelig med målet om at norsk produksjon skal kunne dekke det innenlandske markedet for gris i Norge.

Gimming henstilte også Nortura til å gjøre en ny vurdering av øvre ramme for reguleringslagring.

Sekretariatet uttalte at den faglige vurderingen knyttet til konsekvenser av en ramme for reguleringslagring sett i lys av de premisene som er lagt til grunn i bestillingen fra Bjørn Gimming, er det Nortura som har best kompetanse på, og at sekretariatet vil forespørre Nortura.

Sekretariatet informerte også om at forslag til endringer i Omsetningsrådets regelverk vil bli lagt frem i møtet 28. juni.

Etter diskusjon i rådet ble et nytt punkt 3 i vedtaket foreslått.

Anne Berit Aker Hansen var tilstede ved votering av punkt 1 i vedtaket, og forlot møtet før votering i punkt 2 og 3.

Med dette ble saken enstemmig vedtatt.»

#### «Vedtak

1. Informasjonen om saker fra jordbruksoppgjøret 2021 som berører Omsetningsrådets forvaltningsområde tas til orientering, med unntak av punkt 7.8.1.1.
2. Det vises til brev av 17. juni 2021 om omlegging av svin fra målpris til volummodellen, som ble sendt rådet om kvelden samme dato. Det innkalles til ekstraordinært møte i Omsetningsrådet 28. juni 2021 kl. 14:00 til behandling av saken.
3. Sekretariatet tar med seg de innspill og føringer som er kommet under møtebehandlingen.»

#### **Volummodellens prinsipper**

Volummodellen ble først tatt i bruk for storfe i 2009. I jordbruksoppgjøret 2008 var det enighet om å sette ned en arbeidsgruppe for å utrede mulige endringer i markedsordningene for kjøtt og egg, med blant annet redusert AMS som siktemål. I rapporten fra arbeidsgruppen av 18. februar 2009 ble ulike alternativer vurdert, både med opprettholdelse av målpris og alternativer uten målpris. I jordbruksoppgjøret 2009 var partene enige om å velge volummodellen som fremtidig løsning for markedsregulering for storfe, svin, sau/lam og egg. Sau/lam og egg ble lagt om til volummodellen i jordbruksoppgjøret 2013.

Volummodellen medfører bortfall av målpris og overgang til planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE). Denne ordningen virker i hovedsak ved å balansere markedet ut fra dekningsgrad og forsyningsbalanse, gjennom å bruke pris og noen volumdefinerte tiltak. Markedsregulator har ansvaret for å sette PGE til riktig nivå i forhold til markedssituasjonen.

Volummodellen medfører også noen endringer i verktøyene i markedsreguleringen.

Rapporten av 18. februar 2009 beskriver følgende om reguleringstiltakene og markedsbalansering:



«Samtidig avvikles reguleringstiltakene lagring ut over sesonglagring og reguleringseksport skal normalt ikke benyttes. Sesonglagringen defineres som en årskvote. Denne kvoten skal være den maksimale kvote som kan reguleres. (...)

Adgang til å drive fellesfinansiert sesonglagring videreføres. Det kan være sesongvariasjon både på tilbussiden og forbrukssiden som genererer behov for lagring for å betjene markedets etterspørsel løpende. Det forutsettes definert en årlig nasjonal kvote for sesonglagring – for hvert enkelt dyreslag, ut fra behovet i det innenlandske markedet, når det er tatt hensyn til importkvoter med redusert toll. Deretter defineres behovet for sesongmessig reguleringslagring for hvert enkelt dyreslag, med grunnlag i normalvariasjon.(...)

Det ligger til grunn for markedsregulators arbeid med å balansere råvaremarkedene at pris skal være hovedvirkemidlet. I denne modellen må noteringsprisen brukes mer aktivt enn i dag med sikte på langsiktig markedsbalanse. Dersom prognosene tilsier markedsoverskudd og at det er behov for å dempe produksjonen, holder en prisen nede eller senker prisen, og dermed etterspørselen oppe. Det må ved temporære dekningsgrader under 100 kunne åpnes for import selv om prisen egentlig ikke tilsier dette. Ved utsikter til balansert marked trappes prisen opp, og det åpnes for import ved dekningsgrader under 100. Det er samme prinsipp som i dagens ordning. I reguleringen av markedet for sau og lam, ble kjøtt av sau tatt ut av reguleringen fra 1. jan. 2009. Tilsvarende ble purke/råne tatt ut av reguleringen for gris. I volummodellen er det ingen særskilt grunn til å holde lagring på disse kvalitetene utenfor reguleringen. Volummodellen reduserer AMS betydelig, og hvilke kvaliteter som det skal gjennomføres regulering på kan da avgjøres ut fra hva som gir den billigste og mest effektive reguleringen.(...)

Reguleringseksport falt bort fra 1. januar 2021 på grunn av WTOs ministererklæring av 19. desember 2015 og er dermed ikke lenger et reguleringstiltak som kan benyttes. Reguleringslagring endres ved at det defineres en årlig nasjonal kvote for sesonglagring. Produksjonsregulering er også nevnt som et tiltak som fortsatt kan benyttes. Det står imidlertid også følgende om bruken av tiltaket:

«Produksjonsregulering bør brukes kritisk fordi det er fare for at det over tid opprettholdes kostnadskrevenende produksjonskapasitet som det ikke er markedsmessig grunnlag for på lengre sikt.»

### **Norturas vurdering av konsekvenser knyttet til øvre ramme for innfrysning**

Nortura har i brev datert 23. juni 2021 levert sin vurdering av øvre ramme for innfrysning og konsekvenser ved ulike rammer for reguleringslagring.

Brevet gjengis her i sin helhet:

#### **« Volummodell svin og øvre ramme for innfrysning**

I forbindelse med Omsetningsrådets behandling av volummodell for gris, har sekretariatet bedt om markedsregulators vurdering av følgende forhold:

- konsekvensene av LMD sitt forslag om et maksimalt årlig kvantum for innfrysning av gris på 3000 tonn, særlig i forhold til muligheten for å opprettholde en fungerende markedsregulering for gris slik Stortinget peker på
- konsekvensene av dette kvantumet for framtidig norsk produksjon av svinekjøtt og om det er forenelig med målet om at norsk produksjon skal kunne dekke det innenlandske markedet for gris i Norge

Sekretariatet har også bedt om Nortura sin vurdering av øvre ramme for innfrysning av gris.

## Oppsummering

- Dersom LMD sitt forslag om årlig kvantum for innfrysning blir satt så lavt som 3 000 tonn vil ikke markedsordningen for gris fylle sin funksjon. Det er kun reguleringslagring som kan håndtere raske endringer i markedsbalansen. Som følge av betydelig risiko for at Nortura må kjøpe overskudd uten å kunne regulere dette vil økonomien i svinenæringen måtte holdes nede for å redusere produksjonen permanent for å forhindre overskudd. Dersom innfrysningsvolumet blir tilstrekkelig, vil slike overskudd være håndterbare og vi vil fortsatt ha fungerende markedsordning.
- Det er kun melkesektoren som har virkemidler for å styre produksjonen mot et helt fastsatt mål. LMD sitt forslag vil som beskrevet over medføre at norsk svineproduksjon må holdes under behovet i markedet. Det er i praksis kun svak økonomi over tid som er virkemiddelet i kjøttsektoren. Det vil ikke være mulig å fastsette hvor lav norsk produksjon vil bli i forhold til behovet, men det er stor sannsynlighet for at importen vi opplever nå blir en normalsituasjon (5-10% av markedet). I tillegg vil svinenæringen ha så svak økonomi over tid at det blir krevende å fornye driftsapparatet for å kunne møte de krav som stilles både av hensyn til produksjon og dyrevelferd.
- Nortura mener at et kvantum på 7000 tonn årlig gi tilstrekkelig sikkerhet for at markedsreguleringen for gris vil fungere over tid og at vi vil kunne opprettholde markedsdekning for gris i Norge.

### En fungerende markedsregulering for gris

Stortinget mener det er viktig med en fungerende markedsregulering for gris også i framtida.

Formålet med markedsregulering av jordbruksråvarer er å sikre stabil forsyning av råvarer med priser og regulatoriske ordninger som balanserer produsentenes, forbrukernes og andre viktige samfunnsmessige hensyn. Ordningen skal også sikre produsentene avsetning og stabile priser i tråd med jordbruksavtalens bestemmelser. Effekten for samfunnet er at ordningen stimulerer til nasjonal primærproduksjon ved at bondens avsetnings- og inntektsrisiko blir redusert som følge av blant annet markedsregulators mottaksplikt.

Fra svinebondens ståsted blir spørsmålet om ordningen leverer tilstrekkelig sikkerhet for inntekt og avsetning til at det er interessant å produsere og investere.

Pris, avsetningstiltak og produksjonsregulering er de viktigste reguleringsverktøyene. Pris skal balansere tilbud og etterspørsel og motvirke permanent overproduksjon på mellomlang sikt (2-3 år), men er ikke egnet til å håndtere kortsiktige ubalanser som kan oppstå. Til det trenger vi avsetningstiltak, og først og fremst reguleringslagring. Det er balansen på ukebasis som avgjør om det skal fryses inn kjøtt til reguleringslageret. Denne muligheten til rent fysisk å ta et overskudd ut av markedet, er en nødvendig forutsetning for at markedsregulator kan levere på stabile priser og mottaksplikt.

Markedsreguleringen er utformet for å sikre best mulig markedsdekning av norske varer. Sammen med importvernet har en instrumenter for å håndtere svingninger i markedet. Ordningen er ikke egnet til å styre produksjonen inn mot et gitt produksjonsvolum under markedsdekning.

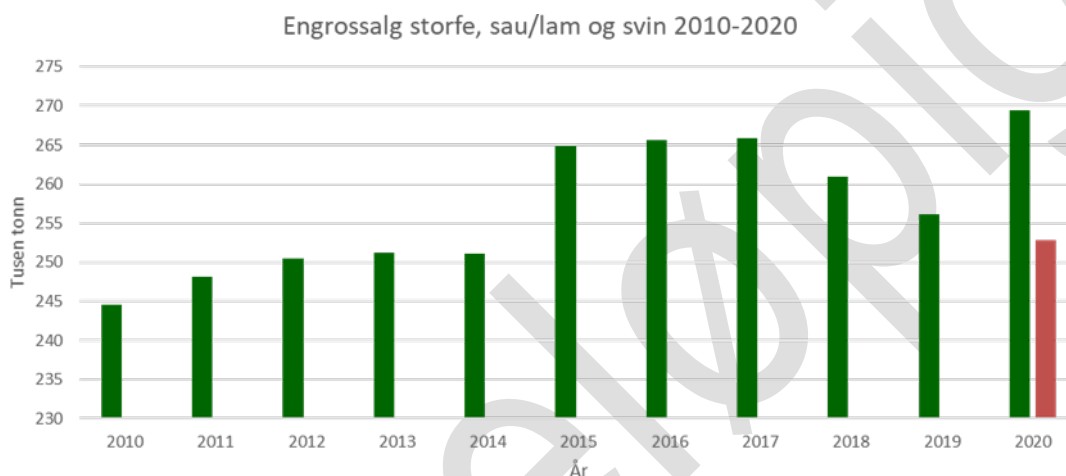
Hvis det fortsatt skal være en fungerende markedsregulering for gris i fremtiden forutsetter det at markedsregulator har mulighet til å håndtere midlertidige overskudd. Som markedsregulator med mottaksplikt, i et marked hvor det også er et politisk mål om høy

norsk selvforsyningsgrad, er Nortura avhengig av tilstrekkelige virkemidler til å håndtere kortsiktig overproduksjon.

### **Kjøttmarked i endring øker behovet for markedsregulering**

Mye har endret seg i markedet for kjøtt siden volummodellen ble innført i 2009. Den største endringen er at vi har gått fra et marked i konstant vekst, til at vi nå må belage oss på en reduksjon i forbruket av rødt kjøtt per capita. Dette merkes særlig på storfe og gris som har hatt en reduksjon i salget av helslakt på 6 % fra 2015-2019. I prognosen fra januar 2020 var signalene fra bransjen at vi fortsatt ville se redusert forbruk, men vi forventer at vi vil beholde totalsalget om lag på dagens nivå. Vi har også fått et sterkere fokus fra forbrukere på dyrevelferd og helse, noe som raskere enn tidligere kan gi svikt i salget.

Figuren under viser utviklingen i engrossalget av helt slakt av storfe, sau/lam og gris de siste 10 årene. Den røde søylen viser anslått salg i 2020, sett bort i fra effektene vi nå har hatt som følge av koronatiltak.



I et marked som med stor sannsynlighet ikke vokser, er det større behov for markedsregulering enn når vi har vekst. Tidligere var erfaringene at volum som ble fryst inn ble innen kort tid tatt ut som følge av økt etterspørsel, uten særlig bruk av rabatter. Det vil trolig også bli mer aktuelt med mer produksjonsregulerende tiltak fremover fordi markedet ikke vokser, samtidig som vi opplever stor fremgang på effektivitet i enkelte produksjoner. Med produksjonsregulerende tiltak mener vi et bredt spekter fra omfattende utkjøpsordninger, midlertidig produksjonsstopp på enkeltbruk til kompensasjon for lettere vekter. Vi mener også at produksjonsregulerende tiltak ikke skal forhindre naturlig avskalling av produsenter og tar alltid dette med i betraktningene om omfang, tiltak og nødvendigheten av tiltakene som anbefales.

Som markedsregulator har Nortura mottaksplikt. Med de begrensninger som gjelder for innfrysning av hele slakt i dag (storfe og lam), er risikoen stor for at Nortura må ta imot overskuddsslakt uten å kunne fryse dette inn på reguleringslager. Vi har erfaring med at Nortura har måttet skjære ned slakt av lam og sau som er tatt imot på mottaksplikt, uten å kunne fryse inn overskuddet. Dette medfører direkte tap for Nortura som ikke kompenseres med omsetningsavgift. Et tilstrekkelig innfrysingsvolum gjør markedsregulators risiko håndterbar slik at både høy grad av selvforsyning og mottaksplikten kan opprettholdes.

Som følge av at det finnes en markedsregulator med mottaksplikt er det en reell etableringsfrihet innen produksjoner av rødt kjøtt og egg i hele landet til forskjell fra melkesektoren som reguleres igjennom kvotesystemet. Nortura må til enhver tid benytte pris for å forsøke å balansere etableringsiveren i landbruket, samtidig som vi regulerer bort midlertidige overskudd. Dette gjør vi samtidig som det i perioder med underskudd åpnes opp for import uten volumbegrensning. Det medfører at aktører iblant importerer betydelig mer

enn det som er nødvendig. Med et kvantumsbasert importvern for kjøtt og egg slik en har i kornsektoren, og innføring av etableringshindre i perioder med overskudd ville behovet for regulering av overskudd bli redusert.

### **Spesielle trekk ved svinemarkedet som må hensyntas**

Funksjonen til fryselaugring av kjøtt er å håndtere midlertidige overskudd i markedet. Det kan være overskudd av sesongmessige karater, eller andre mer tilfeldige overskudd.

For storfe og sau/lam, begge produksjoner som har en sesongpreget tilførselskurve pga. slakting etter beitesesong, er utjevning mellom sesonger viktig. Mens tilførslene er sesongpreget, er forbruket mer jevnt fordelt utover året og reguleringslageret benyttes til supplering i perioder med underdekning av ferske, hele slakt.

Sesongsvingninger har liten relevans for grisen sammenlignet med drøvtyggerne. Produksjonen er jevn gjennom året, men med en styrt topp før jul for å treffe den økte etterspørselen etter ribbe. Denne tilførselstoppen skapes ved at det gjennom pris stimuleres til å slakte grisen litt tidligere enn det som ellers er normalt. Vi ser også en forbrukstopp dersom det er mye fint vær med grilling gjennom sommeren. Det som derimot skaper overskudd og innfrysingsbehov for gris i perioder, er ubalanser som skyldes brå skift i salget eller i produksjonen. Erfaring viser at endringer i genetikken og effektiviteten kan gi rask vekst i produksjonen og være årsaken til at overskudd kan oppstå på kort tid. Samtidig ser vi at svinemarkedet kan bli utsatt for brå forbruksendringer ved skift i forbrukerpreferanser og mattrender, eller ved negative oppslag om for eksempel dårlig dyrevelferd eller andre omdømmesaker.

Uansett om overskudd skyldes sesongvariasjon eller andre forhold, må alt som er produsert omsettes i det norske markedet. Reguleringsekspert er ikke lenger en kanal for å få avsetning for innenlandsk overskudd. Produksjonen må derfor tilpasses innenlandsk forbruk. Innenfor volummodellen er det derfor etter vårt syn ingen grunn til at det skal være et prinsipielt skille mellom sesonglagring og lagring som skyldes mer tilfeldige overskudd. Det settes et øvre tak for innfrysing for å forhindre produksjonen overstiger norsk forbruk og dermed belaster markedet i andre land. Formålet er det samme; å dekke det innenlandske markedet med norsk kjøtt.

Ved fastsetting av taket for storfe tok Omsetningsrådet utgangspunkt i hvor mye som var fryst inn de foregående årene, samtidig som de tok høyde for at en økning i produksjonen av storfekjøtt og bedre markedsdekning ville skape større innfrysingsbehov i sesong framover. Taket ble fastsatt av Omsetningsrådet til 2 500 tonn.

Taket for lam ble fastsatt med utgangspunkt i innfrysingen perioden 2001-2005 da det var markedsdekning av norske lam, samt at en tok høyde for at overskudd kunne oppstå hvis dagligvarekjedene brått endret sine kampanjer for fårikål og pinnekjøtt. Taket ble fastsatt av Omsetningsrådet til 3 500.

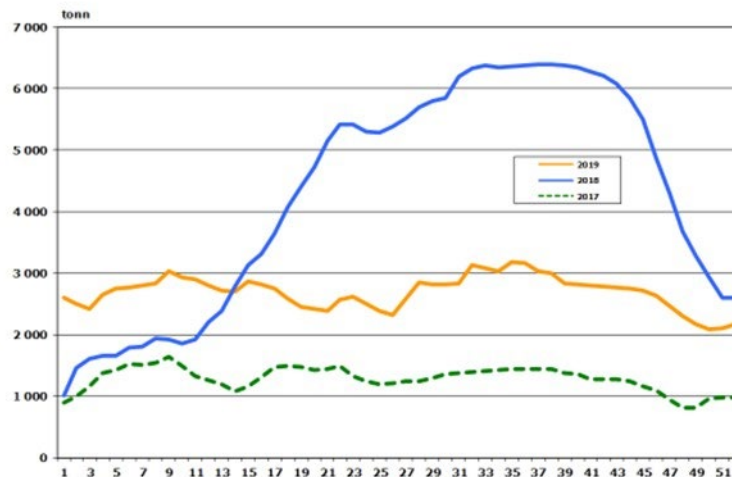
For gris er andre årsaker til svingningene enn for storfe og lam, og da mener vi det er riktig å legge det til grunn. For egg valgte en nettopp en løsning hvor en tok hensyn til situasjonen i det aktuelle markedet, og at markedet for egg skiller seg fra storfe og lam. Det ble gjort en egen vurdering ved omlegging til volummodell for egg som resulterte i at en så bort fra punktet om tak på reguleringslager, samtidig som ordningen med priskompensasjon for skilleprodukter ble tilpasset den nye situasjonen.

Dette viser at det er en tradisjon for ordninger innenfor volummodellen som tar hensyn til at produksjonene og markedene er ulike, og som legger til rette for å oppnå de landbrukspolitiske målene gjennom reguleringsystem som er tilpasset hvert dyreslag. På samme måte forutsetter vi at modellen for gris tilpasses de særegenheter svinemarkedet har.

## Reguleringslageret er en buffer som gir oss tid til å oppnå balanse

Reguleringslager fungerer som en buffer fra det oppstår et overskudd til vi igjen har oppnådd balanse. Erfaring har vist at overskudd oppstår raskt. Eksempelvis i 2018 da det kom inn 3800 tonn gris på reguleringslager i løpet av 12 uker, se figuren under.

### Lagerbeholdning pr uke - gris



07.05.2021

Reg lager diagram

Tabellen viser innfrysingen og eksport av gris de siste ti årene. Snittet for innfrysing er 3 700 tonn, hvor 2012 var høyest med 6 990 tonn og 2020 var lavest med 360 tonn.

År	Innfrysing	Eksport
2020	359	1 159
2019	4 493	1 892
2018	6 658	1 184
2017	1 764	1 850
2016	3 564	1 916
2015	429	165
2014	1 966	2 207
2013	6 283	3 772
2012	6 989	2 713
2011	4 565	2 022
Gj.snitt	3 707	1 888

Som tabellen viser, har innfrysvolumet vært over 6 000 tonn i tre av de siste ti årene. I seks av de siste ti årene har innfrysningen vært over 3 000 tonn. Årsakene til at overskudd har oppstått har vært ulike. I perioden 2012 og 2013 falt salget av gris. Årsaken til redusert salg var sammensatt, men en vridning i forbruket fra gris over til kylling i denne perioden var en årsak til deler av overskuddet. I 2018 var det hovedsakelig endringer i genetikken og effektiviteten som ga en rask vekst i produksjonen.

Gris i volummodell forutsetter at taket for innfrysing settes tilstrekkelig høyt til å kunne håndterere raske svingninger i markedet på nivå med 2012, 2013 og 2018.

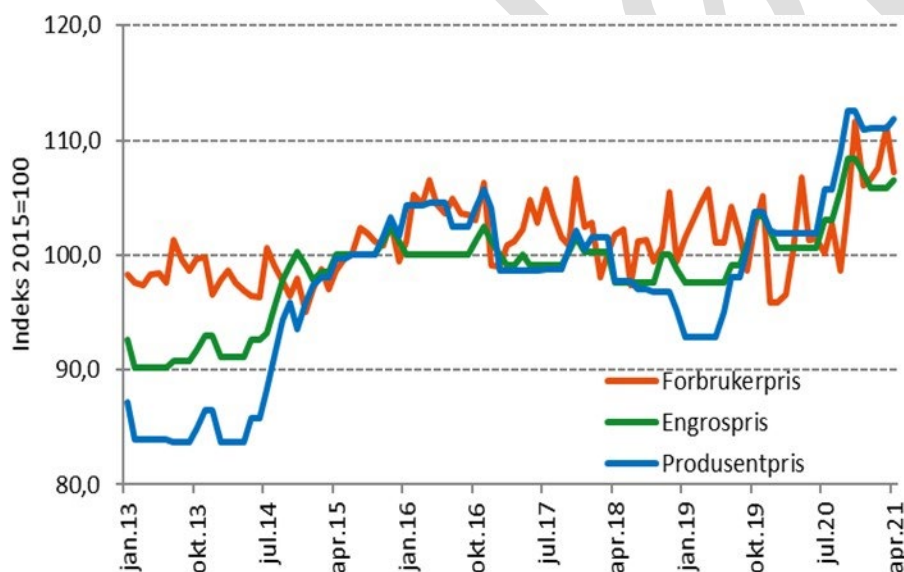
### Pris virker, men ikke umiddelbart

Pris er det viktigste virkemiddelet til å balansere markedet og må endres så raskt som mulig (og som reglene i volummodellen tillater) når en ser at det går mot overdekning. Uten mulighet til reguleringseksport, må alt omsettes i det norske markedet, noe som tilsier at pris må benyttes enda mer aktivt for å oppnå markedsbalanse.

Det tar allikevel noe tid før redusert engrospris virker i form av redusert produksjon og økt salg. Svinebonden vil på kort sikt ikke redusere sin produksjon i form av færre individer. Fra en purke er inseminert til grisen slaktes tar det 9 måneder. Det vil normalt ikke være aktuelt for en bonde å slakte drektige purker eller griser som ikke har nådd normal slaktevekt. På litt sikt vil redusert pris ( gjerne kombinert med koordinerte tiltak/dugnad for å redusere smågrisproduksjonen) virke dempende på produksjonslyst, utvidelser og nyetableringer.

Det tar også noe tid før prisreduksjon gir utslag på salget, blant annet fordi det foreligger langsiktige kjedeavtaler. Det forutsettes her at prisjusteringene er moderate, jf. at markedsordningens hensikt er å redusere risiko for bonden gjennom å dempe prissvingninger. Hensiktsmessig høyt innfrysningstak gir markedsregulator mulighet til å håndtere at det er noe treghet i prisdannelsen og til å sørge for en relativt forutsigbar og jevn prisutvikling.

Figuren under viser NIBIO sin prisindeks for forbruker-, engros- og produsentpris. Det er varierende grad av samvariasjon mellom engrospris og forbrukerpris. Særlig i perioder med rask nedgang i engrosprisen tar det litt tid før det gir seg utslag i reduserte forbrukerpriser og økt salg.



Svinebonden er rask til å tilpasse seg prisincentiver rettet mot slaktevekt og vil levere lettere griser dersom det lønner seg. Ett kg redusert topp-pris utgjør erfaringsmessig i størrelsesorden 1 000 tonn redusert produksjon. Nortura benytter topp-prising med bakgrunn i slaktevekt på gris aktivt og har god erfaring med at slaktegrisprodusenten nærmest umiddelbart tilpasser seg ny topp-pris. Det er likevel viktig å merke seg at bruk av pris eller produksjonsregulerende tiltak som stimulerer til lavere vekter eller redusert mordyrntall, på kort sikt vil gi noe høyere slakting og dermed gjerne også større behov for innfrysing. Det vil være i en overgangsfase før tilførslene går ned.

### Nortura anbefaler øvre ramme for innfrysing på 7 000 tonn

Ut fra erfaring og hva vi faktisk har hatt på reguleringslager tidligere mener Nortura at 7 000 tonn er en nødvendig buffer mot raske svingninger i svinemarkedet. 7 000 tonn tilsvarer kun ca. 5 prosent av engrossalget i Norge. Erfaring fra sau/lam har vist at ved bruke rabatterte

priser (frysefradrag og partisal) er det fullt mulig å omsette relativt store volum i Norge. Slikt push-salg vil gjerne virke dempende på etterspørselen etter ferske slakt en kort periode, men det gir mulighet for rullering av lageret slik at en slipper å destruere varer. Videre gir slike partisal den tiden som trengs for å tilpasse produksjonen på en kontrollert måte slik at en igjen oppnår markedsbalanse. Alternativet uten en tilstrekkelig buffer i form av reguleringslagring vil være at norsk produksjon må ligge betydelig under markedsdekning.

Nortura vil alltid jobbe for at det skal være balanse i markedet. Det er ikke ønskelig med et stort volum på reguleringslager. Skulle det likevel skje, er det mulig å håndtere. En vil da for eksempel kunne kombinere flere virkemidler, både pris, produksjonsregulering ved reduserte vekter og stimulering av salget ved bruk av frysefradrag.

Nortura ser det som naturlig at purka inngår, på lik linje med sau. Det er også hensyntatt i vår vurdering knyttet til et nødvendig innfrysingsvolum.

### **Konsekvenser av et maksimalt årlig kvantum for innfrysning av gris på 3 000 tonn**

Markedsordningen for kjøtt har som beskrevet over virkemidler for å håndtere midlertidige overskudd. Det finnes derimot ingen virkemidler for å styre produksjonen ned mot et gitt volum under markedsdekning. Dersom innfrysingsvolumet settes for lavt vil det medføre at prisen på svinekjøtt må holdes så langt nede at det ikke finnes økonomi for å fornye produksjonsapparatet og redusere norsk produksjon for å forhindre overskudd. Dette vil medføre at norsk produksjon vil ligge langt under markedsdekning, og vi har ingen mekanismer for å styre den målrettet inn mot en fastsatt underdekning. Hvor mye norsk produksjon vil ligge under markedsbehovet er det ikke mulig å fastsette, men dagens importsituasjon vil trolig være en normalsituasjon. En slik utvikling i markedet for gris vil medføre at produsentene ikke har tilstrekkelig overskudd til å gjøre nødvendige investeringer for å sikre effektiv produksjon og god dyrevelferd. På sikt vil det med stor sannsynlighet mange produsenter som avviker produksjonen, samtidig som få starter opp. Det er nettopp denne dynamikken markedsordningen for kjøtt i dag klarer å forhindre ved at virkemidlene håndterer store nok overskudd. Det er kun melkesektoren som har kvoteregulering som klarer å målstyre produksjonsvolumet til et gitt nivå.

Dersom volumet for innfrysning av gris settes til 3 000 tonn mener vi at markedsordningen for gris ikke vil fungere hverken på kort eller lang sikt. Reguleringslageret er det eneste virkemidlet som kan håndtere så raske svingninger vi kjenner fra svinemarkedet. Blir muligheten for innfrysning for liten vil resultatet bli at svineproduksjonen må holdes langt under norsk markedsdekning. Den eneste muligheten for å forhindre en ukontrollert nedskalering av norsk svineproduksjon vil da være at importvernet legges om til et kvantumsbasert importvern for kjøtt slik at importvolumet ikke bidrar til overskudd. Samtidig må det innføres fungerende etableringshindre i perioder med overskudd. Alternativt kan det innføres et kvotesystem tilsvarende melkesektoren.

I tillegg vil forslaget til LMD medføre en konkurranseulempe for små og mellomstore foredlingsbedrifter. Redusert norsk produksjon øker konkurransen om det norske råstoffet. Konkurransen vil gjøre det svært krevende for små og mellomstore foredlingsbedrifter som ikke har egen slaktning eller foredler hele slakt som kjøpes over forsyningsplikten. De største bedriftene vil kunne sikre seg norsk råstoff gjennom egenslakt og forsyningsplikten. De mindre bedriftene vil møte lavere og mer uforutsigbar tilgang på norsk kjøtt, og vil derfor i mye større måtte basere sin produksjon på importerte varer.»

### **Landbruksdirektoratets vurdering**

#### Politiske føringer for norsk jordbruk og markedsregulering

I Innst. 251 S (2016—2017) fra næringskomiteen om Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon står det følgende:

«Komiteen understreker at jordbrukets viktigste oppgave er å produsere mat. Av hensyn til beredskap, ressursutnyttning, verdiskaping, sysselsetting og klima er det viktig at norsk jordbruk produserer de fôr- og matvarene som det ligger til rette for å produsere i Norge, og i et omfang som kan dekke innenlands etterspørsel og eksport.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, mener jordbrukspolitikkenes hovedmål skal være økt norsk matproduksjon med grunnlag i norske ressurser.

Flertallet er opptatt av at selvforsyningen skal være høyest mulig. Flertallet ser at det er flere måter å måle dette på, og legger til grunn at ulike målemetoder samlet kan gi et tilfredsstillende bilde av utviklingen. Flertallet understreker at norsk matproduksjon i størst mulig grad bør være basert på norske arealressurser.»

Det står også følgende om beredskap:

«Komiteen mener det å øke matproduksjonen med grunnlag i norske ressurser er en viktig del av vår totale beredskap. Komiteen mener matvareberedskap er avgjørende for Norge i en eventuell krisesituasjon.»

Hovedmålet for norsk jordbruk er med dette økt matproduksjon med grunnlag i norske ressurser og at selvforsyningen er størst mulig. Koronasituasjonen gir også et nytt perspektiv på behovet for selvforsyning og matvareberedskap.

I årets jordbruksoppgjør pekte flertallet i næringskomiteen på en fungerende markedsregulering for svin, også i fremtiden. I Innst. 657 S (2020—2021) står det følgende:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, mener det er viktig med en fungerende markedsregulering for gris også i framtida.»

I jordbruksoppjøret 2009, første gang volummodellen ble innført, ble også markedsregulerings rolle i volummodellen tydeliggjort. I Innst. 375 S (2008—2009) om jordbruksoppjøret 2009 står det følgende:

«Volummodellen forutsetter at det er en markedsregulator med mottaksplikt som kan sikre avsetningsmulighet for alle produsenter, og som viderefører forsynings- og informasjonsplikten overfor andre markedsaktører.»

En forutsetning for modellen er en fungerende markedsregulering med markedsregulator og mottaksplikt. Mottaksplikten er også avgjørende for at norske bønder får avsetning for råvaren sin, uavhengig av størrelse på produksjon og hvor i landet de bor. For å opprettholde mottaksplikten er markedsregulator avhengig av verktøy som avsetningstiltak for de varene de er pliktet å ta imot. Reguleringslagring spiller en viktig rolle i raskt å kunne ta ut overskudd midlertidig, til det er mulighet for avsetning av varene i det norske markedet. Dersom muligheten for reguleringslagring blir svært begrenset, gir det markedsregulator stor risiko ved å bære mottaksplikten. Nortura peker selv på tilfeller der de har måttet skjære ned slakt mottatt på mottaksplikt uten å kunne fryse inn overskuddet. Det er ikke intensjonen at kostnader som markedsreguleringen medfører, skal legges på Nortura som privat aktør.

I Innst. 375 S (2008—2009) står det videre:

«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. Det er sannsynlig at den løpende produksjon over tid vil måtte



ligge på et litt lavere nivå enn i dag i forhold til etterspørselen, og at produksjonsregulering og import til redusert toll vil kunne bli brukt i noe større omfang for å balansere markedet.»

Volummodellen vil trolig medføre større prisvariasjon for produsenten og reduksjon i virkemidler for å legge til rette for en ønsket inntektsutvikling. For å sørge for markedsbalanse er man avhengig av gode virkemidler i markedsreguleringen. Uten dette må potensielt produksjonen tilpasses en lavere markedsdekning. Dette vil gi redusert selvforsyning og verdiskapning. Kombinert med potensiell reduksjon i forbruk og dermed produksjon fremover, blir det større risiko og usikkerhet for bonden knyttet til fremtidig investering og drift.

#### Verktøy i markedsreguleringen

Med bortfall av reguleringsseksport fra 1. januar 2021 og potensielt redusert mulighet for reguleringslagring er det reduserte alternativer for avsetningstiltak. Pris vil være det viktigste verktøyet, samtidig som det trolig også vil være større behov for produksjonsregulering. Produksjonsregulerende tiltak som er benyttet i markedsreguleringen av svin de siste årene er slaktning av gris på ekstra lave vekter, reduserte slaktevekter og utkjøp av smågrisprodusenter.

Tiltak som reduserte slaktevekter/slaktning av gris på ekstra lave vekter er effektive alternativer ved prognosert overskudd i nær fremtid, men har ingen effekt på produksjonskapasiteten. Videre er det begrensninger i tiltaket mht. hvor store mengder en kan få tatt ut på kort sikt og en etisk vurdering mht. hva som settes som nedre grense for slaktevekt. Utkjøp av smågrisprodusenter reduserer kapasiteten i en tidsperiode, men hindrer imidlertid ikke nyetableringer. Når det gjelder raske endringer i markedsreguleringen er det, som Nortura peker på, kun reguleringslagring som kan håndtere dette overskuddet. I tilfeller der markedssituasjonen endres fra overskudd til underskudd, som var tilfellet i 2020 på grunn av koronasituasjonen, har det vist seg at økte slaktevekter har vært virkemidlet aktørene har kunnet bruk. Dette har ikke vært tilstrekkelig til å gi markedsdekning, og siden det er en unntakssituasjon må man anta at risikoen er for høy til at svineprodusenten vil øke sin produksjon. Det tar ca. 9 md. fra purka blir inseminert til en har en ferdig slaktegris. Dette nevnes som et eksempel knyttet til markedsbalanseringens betydning for selvforsyningsgraden.

Med overgang til volummodellen vil pris og produksjonsregulering få en større rolle i markedsbalanseringen. Hvordan disse verktøyene kan tilpasses en ny situasjon med begrensede muligheter for avsetningstiltak har ikke vært mulig å utrede tilstrekkelig på bakgrunn av begrenset tid.

#### *Fastsetting av maksimalt årlig kvantum for storfe og sau/lam*

Ved omlegging til volummodell for storfe og sau/lam fastsatte Omsetningsrådet maksimalt årlig kvantum for innlegg på reguleringslager, henholdsvis i Omsetningsrådets møte 23. juni 2009, jf. sak 22/09, og Omsetningsrådets møte 21. juni 2013, jf. sak 39/13. Normale sesongvariasjoner i produksjon og forbruk i et balansert marked ble lagt til grunn for fastsettelsene.

For storfe ble det tatt høyde for potensielt økt produksjon pga. underdekning. I vurderingen av historiske tall ble det sett bort fra enkeltår med stort overskudd, slik at fastsettelsen var basert på det man kunne betrakte som «normalår» de ti siste årene. Kvantumet ble fastsatt til 2 500 tonn. For sau/lam ble det sett bort fra årene med underdekning, når man vurderte de historiske tallene. Det ble også tatt hensyn til effekten i markedet dersom det skulle skje endringer i dagligvarekjedenes kampanjer, særlig knyttet til fårrikålkjøtt og pinnekjøtt. Kvantumet ble fastsatt til 3 500 tonn.

**Historiske tall for regulering og markedsbalanse for svin, i tonn**

År	Innfrysing	Reguleringseksport	Total eksport	Produksjon	Markedsbalanse	Produksjonsregulerende tiltak
2011	4 565	2 022	4 581	130 788	1 500	
2012	6 989	2 713	5 568	131 559	4 600	
2013	6 283	3 772	6 832	126 900	900	Slakting av lett gris
2014	1 966	2 207	5 417	128 819	- 1 100	Slakting av lett gris
2015	429	165	3 275	134 667	- 100	
2016	3 564	1 916	5 656	137 714	2 300	
2017	1 764	1 850	7 187	137 250	2 000	
2018	6 658	1 184	6 659	137 329	3 500	Slakting av lett gris
2019	4 493	1 892	5 866	132 283	1 450	Slakting av lett gris, utkjøp av smågrisprodusenter
2020	359	1 159	4 927	131 691	- 5 900	Utkjøp av smågrisprodusenter
Gj.snitt	3 707	1 888	5 597	132 900	915	

Historiske tall viser store variasjoner i innfrysing og markedsbalanse de siste årene. I sitt forslag om øvre ramme på 7 000 tonn legger Nortura til grunn den variasjonen som har vært, med maksimalt innlegg på 6 989 tonn i 2012. De viser også til at det i 2018 ble lagt inn hele 3 800 tonn i løpet av 12 uker.

Sett bort i fra 2020, som var et unntaksår på grunn av koronasituasjonen, har innlegg på reguleringslager vært over regjeringens forslag på 3 000 tonn i 6 av 9 år. Ser man på markedsbalansen, viser noen av årene med høyest innlegg også et marked i ubalanse. Ved tidligere fastsettelser av øvre ramme er et balansert marked blitt lagt til grunn.

I retningslinjer for markedsregulering av kjøtt står det følgende om fastsettelsen for storfe og sau/lam:

«Det årlige kvantumet fastsettes med grunnlag i normale sesongvariasjoner i produksjon og forbruk i et balansert marked.»

Norturas forslag på 7 000 tonn for svin tar høyde også for årene med stort overskudd i markedet, og det synes derfor som at forslaget er noe høyt sett i lys av forutsetningene som har ligget til grunn ved de andre fastsettelsene. Norturas syn er at det ikke er grunn til at det skal være et prinsipielt skille mellom sesonglagring og lagring som skyldes mer tilfeldige overskudd.

De historiske tallene viser store variasjoner. Det at svinemarkedet varierer såpass mye gjør det ekstra utfordrende å skulle vurdere behovet for reguleringslagring fremover. Dersom Norturas forslag blir gjeldende, kan man potensielt få innlegg av 7 000 tonn på reguleringslager i to påfølgende år, ref. 2012 og 2013. En kan stille spørsmål ved hvordan man skal klare å få et slikt kvantum ut i det norske markedet i løpet av kort tid, uten å forrykke forholdet til andre produkter. Dette kan samtidig være en teoretisk problemstilling, da man ved stort reguleringslager vil bruke tiltak som pris og produksjonsregulering for å forhindre et varig overskudd i perioden som her er eksemplifisert som to år. Fryst svinekjøtt har noe kortere holdbarhet enn lam og storfe, med 12 md.s holdbarhet mot 18 md. for storfe og lam. Bortfall av reguleringseksport gjør at man ikke har mulighet for å fjerne varene fra det norske markedet med prisstøtte.

Selv om produksjonene svin og sau/lam ikke er sammenliknbare, kan det likevel være verd å nevne at det kun er kort tid siden betydelig overproduksjon av sau/lam, og at taket på 3 500 tonn ble brukt, og var i en periode ikke tilstrekkelig. Taket utgjør 15 prosent av årsproduksjonene av sau og lam, og størrelsen var avgjørende for en fungerende markedsbalansering i denne sektoren. Foreslåtte 3 000 tonn for svin utgjør 2 prosent av årssomsetningen.

**Markedet fremover**

Forbruket av rødt kjøtt har gått ned de siste årene, og det er forventet at nedgangen vil fortsette fremover. I følge Animalia har inntaket av kjøtt gått ned med 6,5 prosent fra 2019 til

2015. Før 2015 var det en økning i forbruk. Produksjonen må tilpasses nye forbruksmønstre, og forutsatt fortsatt nedgang i forbruk av kjøtt må produksjonen reduseres deretter. Behovet for reguleringslagring vil til en viss grad stå i forhold til produksjonen, men med begrensede muligheter for reguleringslagring vil det være en stor utfordring i en overgangsperiode der forbruket reduseres raskere enn man klarer å redusere produksjonen.

Koronasituasjonen det siste året har imidlertid gitt økt forbruk av kjøtt, som har ført til en underskuddssituasjon. Dette har medført økt import, som igjen har gitt økte tilfeller av funn av sykdomsfremkallende agens i kjøtt, blant annet salmonella, og deriblant også antibiotikaresistente varianter. Dersom norsk selvforsyningsgrad for svinekjøtt går ned, er det sannsynlig at man vil se mer av dette som en følge av økt import.

### Importkvoter

Følgende nevnes til orientering.

EU-kvotene for svin er på 600 tonn for kjøtt av svin (hele/halve slakt) og 300 tonn ribbe i desember måned. WTO-kvoten er på 1 381 tonn kjøtt av svin (frost). Det er også en kvote på 600 tonn på skinke o.l.

Frihandelsavtalen med Storbritannia som nylig ble inngått, innebærer økte importkvoter for svin. Det ble inngått avtale om kvoter på blant annet 100 tonn svinekjøtt, 100 tonn skinke, og 50 tonn ribbe i desember.

### **Oppsummering**

Omsetningsrådet har bedt Landbruksdirektoratet som sekretariat for rådet om å vurdere konsekvensene av LMDs forslag om et maksimalt årlig kvantum for innfrysning av gris på 3000 tonn, sett opp mot at det er viktig med en fungerende markedsregulering for gris også i framtiden, slik Stortinget peker på. Videre om taket vil være forenelig med målet om at norsk produksjon skal kunne dekke det innenlandske markedet for gris i Norge.

Volummodellen har færre avsetningstiltak enn varer under målprissystemet, og pris skal være det viktigste virkemidlet for å balansere markedet. Det som fremkommer ovenfor er viktigheten av å ha tilstrekkelig akuttiltak dersom det skulle oppstå ubalanse i markedet, og at det kun er reguleringslagring som er i denne kategorien. Redusert engrospris har ikke samme raske effekt, heller ikke produksjonsregulerende tiltak. Premisset om en fungerende markedsregulering, som også lå til grunn ved enigheten om bruk av volummodellen i 2009, forutsetter at markedsregulator skal kunne overholde mottaksplikten, som kanskje det viktigste elementet for bonden i hele markedsreguleringsystemet. Om et tak på 3 000 tonn vil være tilstrekkelig synes tvilsomt ut fra Norturas vurderinger og anbefalinger om et betydelig høyere tak.

Da næringskomiteen behandlet volummodellen første gang, ref. Innst. 375 S (2008—2009), påpeker de at «Det er sannsynlig at den løpende produksjon over tid vil måtte ligge på et litt lavere nivå enn i dag i forhold til etterspørselen.» I de senere årene er det blitt sterkere fokus og flere føringer fra politisk hold om høyest mulig selvforsyning, ref. henvisninger over. Som omtalt er det flere utfordringer nå enn en så i 2009 i svinemarkedet, med et utflatende eller kanskje fallende marked og flere problemstillinger som raskt kan påvirke omsetningen negativt. Det vil være en sammenheng mellom tak for reguleringslagring og graden av selvforsyning i og med at sikkerhet for levering er et betydelig risikodempende tiltak for bonden.

Det er betydelig usikkerhet i hvordan utviklingen i svinemarkedet vil være fremover. Det er knyttet store svinginger til markedet for svin, noe historiske tall viser. Det kan ikke utelukkes at dette kan skje også i framtiden. Ordningen bør derfor følges med, slik at saken eventuelt kan tas opp igjen ved behov for det. Landbruksdirektoratet ser at det ved overgang til

volummodell for andre kjøttslag og egg er gjort ulike vektlegginger basert på særtrekk ved de ulike markedene, for eksempel hva man legger i begrepet sesonglagring, og legger til grunn at dette også vil gjelde for svin, innenfor de rammene WTO-regelverket setter.

Foreløpig