

Utredning av kvalitetstilskudd for storfe

Rapport nr. 13/2023
01.03.2023





Rapport: Utredning av kvalitetstilskudd for storfe

Dato: 01.03.2023

Utgiver: Landbruksdirektoratet

Rapport-nr.: 13/2023

Forsidebilde: Colourbox.com

Innhold

Innhold	2
Sammendrag	3
Forkortelser og begreper	6
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn og mandat	7
1.2 Organisering av arbeidet.....	8
1.3 Tolkning og avgrensning av mandatet	8
1.4 Metoder for innhenting av informasjon	9
1.5 Data og tallgrunnlag.....	9
2 Dagens situasjon	10
2.1 Om storfe-slakteriene.....	10
2.2 Klassifisering av slakt.....	12
2.3 Om kvalitetstilskuddet for storfe	15
2.4 Utvikling og prognoser for norsk storfeproduksjon og kjøttkonsum	20
2.5 Andre tilskudd til storfeproduksjon	21
2.6 Om WTO-regelverket og begrensninger	24
3 Alternative innretninger av tilskuddsordningen	26
3.1 Tiltak for å overholde WTO-regelverket	26
3.2 Modeller for ny satsløype.....	29
3.3 Kostnader ved praktisk gjennomføring.....	37
3.4 Slakterier uten godkjent klassifisør og nødvendig klassifiseringsutstyr.....	39
4 Drøfting og vurderinger	41
4.1 Tiltak for overholdelse av WTO-regelverket	41
4.2 Utjevning av satsløypa.....	42
4.3 Målgruppe og formål med tilskuddet	44
Referanseliste	46

Sammendrag

I jordbruksoppkjøret 2022 bestilte avtalepartene en utredning av kvalitetstilskuddet for storfe. Landbruks- og matdepartementet (LMD) ga i brev, datert 9. september 2022, Landbruksdirektoratet i oppdrag å utrede omlegging til utbetaling av kvalitetstilskuddet for storfe med grunnlag i desimalgraderingen av slaktet, samt å utrede hvordan vilkårene for utmåling av tilskuddet bør endres for å sikre overholdelse av WTO-regelverket. Jordbruksavtalepartene, Nortura, Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund og Animalia har vært involvert i utredningen i form av en referansegruppe.

Kvalitetstilskuddet for storfe ble innført fra 2014, etter føringer fra jordbruksoppkjøret året før. Bakgrunnen var en underdekning av storfekjøtt i det norske markedet som skyldtes en vedvarende nedgang i antall melkekyr, uten at antall ammekyr hadde økt tilsvarende. Formålet med tilskuddet har vært å stimulere til økt produksjon av storfekjøtt, samt bidra til bedre kjøttkvalitet. Kvaliteten på slaktet bestemmes ut fra det europeiske klassifiseringssystemet EUROP, i tillegg til at det er satt krav til hvor mye fett det kan være på slaktet for å motta tilskudd. Kvalitetstilskuddet gis per kg omsatt slakt etter satser fastsatt i jordbruksavtalen, og det er slakteriene som formidler tilskuddet til bonden.

Tiltak for overholdelse av WTO-regelverket

Etter innføringen av tilskuddet har man sett en økning i den spesialiserte storfekjøttproduksjonen i Norge, både i antall bedrifter med ammekyr og den gjennomsnittlige størrelsen på besetningen. Dette må ses i sammenheng med endringer innen melkeproduksjonen i samme periode. Samtidig som den spesialiserte storfekjøttproduksjonen har økt, har det også vært en betydelig økning i utbetalingene av tilskuddet. I henhold til WTO-regelverket kan det maksimalt gis kvalitetstilskudd for 50,49 millioner kg storfekjøtt per år. I løpet av perioden tilskuddet har eksistert har man nærmet seg denne kvantumsbegrensingen. Det er gjort endringer av ordningen underveis for å sikre at regelverket overholdes, og det er igjen behov for iverksetting av nye tiltak.

I denne rapporten har vi utredet ulike måter tilskuddet kan endres på for å redusere den tilskuddsberettigede slaktemengden, sett opp mot formålet for tilskuddet slik det forstås i dag:

Gi tilskudd for kun en andel av dyret som leveres til slakt

Å gi tilskudd for en fastsatt prosentandel av total slaktevekt per dyr, eller å redusere antall kg bonden får utbetalt tilskudd for med et gitt antall kg per slakt, anses som langsiktige tiltak som gir god forutsigbarhet for bonden. Disse tiltakene vurderes å være mest i tråd med formålet for tilskuddet slik det er utformet i dag. En iverksetting av tiltakene ventes å kreve noe mer systemendringer med tilhørende kostnader, sammenlignet med å endre kravet om fettgruppe. Det antas derfor at tiltakene kan innføres tidligst fra 1.1.2024. Bransjen har signalisert at makstak på antall kg det kan utbetales tilskudd for per slakt kan være ønskelig for å unngå for store stykningsdeler, noe som i så fall tilsier at det må settes et tak som begrenser de aller største slaktene. Å sette et makstak på om lag 350 kg per slakt, som våre beregninger tilsier må gjøres for å ha en tilstrekkelig sikkerhetsmargin for å overholde WTO-regelverket, anser vi som en mindre aktuell variant av tiltaket. En variant av dette tiltaket, som vil ta hensyn til egenskapene ved de ulike storferasene og optimalt slaktetidspunkt, kan være å sette ulike tak for rasegruppene. Det er ikke utredet hva de ulike makstakene bør settes til for å etterkomme markedspreferansene, og det er derfor vanskelig å vurdere om dette vil ha tilstrekkelig effekt for å overholde kvantumsbegrensingen til WTO. Dersom partene velger å sette makstak på antall kg bør dette gjøres i nærmere dialog med bransjen. Det har ikke vært sett på omfang og kostnader for nødvendige systemendringer hos Landbruksdirektoratet knyttet til dette tiltaket. Vi anser at tiltaket ikke vil kunne innføres før tidligst 1.1.2024.

Endre krav om slakteklasse

Å utelukke hele klasse O fra ordningen virker mindre aktuelt fordi klassen utgjør en så stor andel av tilskuddsberettiget slaktemengde. Tilsvarende vurderer vi det som lite hensiktsmessig å utelukke deler av de høyere slakteklassene, da dette ikke vil gi tilstrekkelig effekt for overholdelse av WTO-regelverket over tid. Vi vurderer det som mer aktuelt å fjerne deler av slakteklasse O, men dette avhenger av om jordbruksavtalepartene bestemmer at utbetalingen av kvalitetstilskuddet skal baseres på desimalgradering av slaktet. Dersom partene kommer til at det ikke er ønskelig med en slik omlegging vurderes det som

uforholdsmessig dyrt å endre systemer hos slakteriene og forvaltningen for å gi tilskudd kun for deler av slakteklasse O, sammenlignet med andre aktuelle WTO-tiltak som ikke vil medføre kostnader i særlig grad.

Endre krav om fettgruppe

Å endre kravet om fettgruppe ved å ta ut fettgruppe 4- fra tilskuddsordningen vurderes som et aktuelt og lite kostbart tiltak som kan innføres med virkning fra 1.7.2023. Kravet om fettgruppe 4- eller lavere ble innført fra 2018 for å unngå produksjon av overflødig fett og bidra til produksjon av slakt av høy kvalitet. Det kan være positivt å fjerne enda en fettgruppe med tanke på å redusere fettinntaket fra rødt kjøtt, i tråd med gjeldende kostråd fra helsemyndighetene. Slakt i fettgruppe 4- utgjør en relativt liten andel av den totale mengden som er tilskuddsberettiget, og anses derfor til å ha mindre effekt på bondens økonomi enn andre tiltak. En endring av krav om fettgruppe gir for øvrig relativt gode tilpasningsmuligheter gjennom eksempelvis tidligere utslaktning, og effekten av en innføring av tiltaket kan ha begrenset varighet.

Omlegging til utbetaling basert på desimalklassifisering av slaktet

Landbruksdirektoratet har også utredet en omlegging til utbetaling av tilskudd med grunnlag i desimalgraderingen av slaktet. Det er i dag fastsatt to satser for tilskuddet: en sats på 5,50 kroner per kg for slakteklasse O, og en sats for slakteklasse O+ og oppover til E+ på 10,50 kroner per kg. Dagens store forskjeller i sats mellom klasse O-, O og O+ kan gi bonden incentiv til å bruke mer kraftfôr i slutføringen for å oppnå høyere slakteklasse. En slik økt kraftfôrbruk er ikke ønskelig fordi det går på bekostning av grovfôrbruk og beiting, og medfører redusert bruk av norske fôrressurser. Det kan også føre til feitere slakt som genererer et overskudd av fett i markedet. På bakgrunn av dette er Landbruksdirektoratet bedt om å utrede muligheten for en jevnere satsløype, ved bruk av flere satser enn i dag. Etter at tilskuddsordningen ble etablert i 2013 har det blitt innført bruk av lengdemåling ved klassifisering av storfeslakt. Slakteklassen regnes nå ut med to desimaler og rundes av til nærmeste hele tall i tråd med EUROP-skalaen. Dette gir muligheter til å fastsette satser på desimalnivå og differensiere tilskuddssatsene innad i en klasse, sammenlignet med i dag hvor satser fastsettes per slakteklasse. Landbruksdirektoratet har sett på ulike modeller for en ny jevnere satsløype, hvordan modellene vil påvirke de ulike gruppene av storfeprodusenter, og hvilke kostnader en slik omlegging vil medføre.

Vi har i kapittel 3.2 illustrert fire alternative tilskuddsmodeller som vil sikre en jevnere satsløype enn dagens tilskuddsmodell. Alle modellene medfører mindre tilskuddsutbetaling til slakt i klasse O enn en videreføring av dagens løsning. Modell 2, 3 og 5 innebærer i tillegg mindre tilskuddsutbetaling i klasse O+. Modell 4 vil kunne gi en jevnere satsløype samtidig som den medfører minst omfordeling av utbetaling per slakteklasse sammenlignet med dagens satsløype. Denne modellen er mest lik dagens innretning av ordningen, og er i tråd med mandatet for utredningen. Likevel mener vi det er uheldig at slakt som klassifiseres i øvre sjiktet av klasse O vil få tilnærmet lik utbetaling som slakt i klasse O+ og oppover med tanke på at dette er et kvalitetstilskudd.

Modell 2 og modell 3 medfører en større grad av omfordeling av tilskudd mellom produsentgrupper der produsentene av de lettere rasene, som kombirasene, vil få størst reduksjon i inntekt sammenlignet med i dag. Vi mener likevel dette er mer i tråd med formålet med tilskuddet slik det er utformet i dag, der slakt med høyere klassifisering på EUROP-skalaen premieres. Ved et uendret formål for tilskuddet og innføring av utbetaling med grunnlag i desimalklassifisering er vår vurdering at en variant av modell 3 der man slår sammen flere desimalklasser er å foretrekke. Ved en omlegging bør det tas stilling til om slakteriene skal få dekket deler av kostnadene med endring av systemer, og hvilken løsning som skal gjelde for de minste slakteriene.

I arbeidet med denne utredningen har det dukket opp flere problemstillinger knyttet til mandatet for utredningen, samt formål, målgruppe og innretning på kvalitetstilskuddet. I diskusjoner med referansegruppa har det blitt stilt spørsmål ved om innføring av en glidende, differensiert satsløype for utbetaling av kvalitetstilskuddet i realiteten vil fjerne incentivet for økt kraftfôrbruk eller om bonden uansett vil ty til mye kraftfôr i slutføringen for å sikre størst mulig utbetaling. Det har i møter med referansegruppa blitt pekt på at det er viktig at ordningen også fremover treffer både bønder som driver med spesialisert storfekjøttproduksjon og med melkeproduksjon. Et paradoks som virker vanskelig å komme utenom er at det er utfordrende å treffe begge målgruppene og samtidig holde seg innenfor kvantumsbegrensningen for ordningen. Noe av årsaken til dette ligger i at storfefasene som brukes i de to

produksjonene har så ulikt utgangspunkt for slaktekvalitet, som gjør det krevende å premiere det som anses som god kvalitet innenfor begge produksjoner på en hensiktsmessig måte. Det kan derfor være grunnlag for å se på om tilskuddsordningen burde innrettes mer mot en type produksjon, og vurdere om en eventuelt skal kompensere de produsentgruppene som vil motta mindre i tilskudd gjennom andre virkemidler.

Diskusjonene synliggjør usikkerheter rundt hvorvidt en utjevning av satsløypa i realiteten vil fjerne incentivet om økt kraftfôrbruk. Det er rimelig å anta at en mindre differanse mellom satsene kan fjerne noe av incentivet som er der i dag, men dette innebærer at satsene må settes så lavt at det er i konflikt med opprettholdelsen av et uendret proveny. En heving av satsene vil kunne bøte på noe av inntektstapet til de berørte produsentene, men samtidig kunne gi tilsvarende utfordringer som i dag. Det er også mulig å kompensere bortfallet av inntekt gjennom andre tilskuddsordninger, men det er utfordrende å treffe de samme produsentene som mister deler av inntektsgrunnlaget sitt. Hvordan dette kan gjøres er vanskelig å skissere i detalj uten å vite hvilket WTO-tiltak i kombinasjon med hvilken satsløype som iverksettes for ordningen.

Forkortelser og begreper

Klassifiseringsutvalget: Det øverste faglige organet når det gjelder klassifisering av slakt i Norge og fastsetting av regler i «Klassifiseringshåndboka». Animalia har sekretariatsansvaret. Utvalget ledes av direktøren i Totalmarked for kjøtt og egg og består i tillegg av to medlemmer fra Nortura og to fra KLF.

KLF: Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund.

LMD: Landbruks- og matdepartementet.

Jordbruksavtalepartene/Avtalepartene: Landbruks- og matdepartementet, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag.

Små slakterier: Slakterianlegg som slakter 1500 tonn storfe eller mindre i året.

Lette/ekstensive storfekjøttraser: Benevnelse som ofte blir brukt om en gruppe storfekjøttraser som kjennetegnes ved lettere dyr som er tidlig slaktemodne, nøysomme og har tidlig fettavleiring. Eksempler på slike raser er Hereford og Aberdeen Angus.

Tunge/intensive storfekjøttraser: Benevnelse som ofte blir brukt om en gruppe storfekjøttraser som kjennetegnes med tyngre dyr som er sent slaktemodne, har høy tilvekst og sen fettavleiring. Eksempler på slike raser er Charolais, Limousine, Simmental (Kjøtt).

NRF: Norsk rødt fe. NRF er en kombinasjonsrase.

Kombiraser: Storferaser som brukes til produksjon både av melk og kjøtt, eksempelvis NRF. I denne utredningen er også de rasene som tradisjonelt sett er avlet for melkeproduksjon inkludert blant disse.

Krysninger: I denne utredningen brukes ordet krysninger om storfe som er en blanding av en eller flere kjøttferaser og kombiraser, eksempelvis en blanding av NRF og Angus. Krysninger mellom ulike kjøttferaser er definert som kjøttferaser i denne utredningen.

Kjøttferaser: Storferaser som er avlet for kjøttproduksjon. I denne utredningen omfatter ordet både renrasede kjøttfe og krysninger mellom ulike kjøttferaser.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mandat

I jordbruksoppgjøret 2022 ble det bestilt en utredning av kvalitetstilskudd for storfe, jf. kap. 7.9.2 i Prop. 120 S (2021-2022):

Kvalitetstilskudd for storfekjøtt

Gitt at kravene til kvalitet ut fra fettinnhold er oppfylt, utbetales tilskuddet i 2022 med kroner 2,50 per kg for storfekjøtt av kvalitet O og med kroner 7,50 per kg for kjøtt av kvalitet O+ og bedre. De store sprangene i tilskuddsnivå kan gi insentiv til bruk av mye kraftfôr for å oppnå en høyere klassifisering. Med dagens klassifiseringssystem kan det være liten kvalitetsforskjell på to slakt som ligger hhv. rett over og rett under kravene til hhv. klasse O og klasse O+, men det vil være stor forskjell mellom tilskuddsutbetalingen for slaktene.

Slakteriene har innført klassifisering av storfeslakt hvor kvalitetsgraderingen fastsettes på desimalnivå. For å oppnå en mer korrekt tilskuddsutmåling, skal Landbruksdirektoratet til jordbruksforhandlingene 2023 utrede omlegging til tilskuddsutbetaling med grunnlag i en desimalgradering. Det tas utgangspunkt i at omleggingen skal skje innenfor et uendret proveny, og det opprettes en referansegruppe for utredningen bestående av avtalepartene, Nortura, Kjøtt- og fjørfeforbund og Animalia.

For å overholde WTO-regelverket kan kvalitetstilskuddet kun gis for inntil 50,5 mill. kg storfekjøtt. Ifølge prognoser framlagt av Landbruksdirektoratet kan produksjonen av storfekjøtt i 2022 av kvalitet klasse O og bedre bli på 50,2 mill. kg. Det forventes at samlet produksjonsomfang vil stige ytterligere i 2023.

For at WTO-regelverket skal overholdes er partene enige om at Landbruksdirektoratet i tillegg til overnevnte oppdrag, også skal utrede hvordan vilkårene for utmåling av tilskuddet bør endres, med sikte på at endringer i tilskuddsgrunnlaget kan innføres med virkning fra 01.07.23.

Nortura, Animalia og Landbruksdirektoratet har også varslet behovet for å se nærmere på en slik utjevning av tilskuddssatsene for kvalitetstilskuddet på storfe. Dagens store forskjeller i sats mellom klassene O- og O, og mellom O og O+ kan gi incentiver til å bruke mer kraftfôr i slutføringen for å oppnå høyere slakteklasse. En slik økt kraftfôrbruk er ikke ønskelig fordi det går på bekostning av grovfôrbruk og beiting, og medfører redusert bruk av norske fôrressurser. Det kan også føre til feitere slakt som genererer et overskudd av fett i markedet. Etter at tilskuddet ble opprettet i 2013 har det blitt innført bruk av lengdemåling ved klassifisering av storfe-slakt. Slakteklassen regnes nå ut med to desimaler og rundes av til nærmeste hele tall i tråd med EUROP-skalaen. Dette gir muligheter til å fastsette satser på desimalnivå og differensiere tilskuddssatsene innad i en klasse, sammenlignet med i dag hvor satser fastsettes per slakteklasse.

I tillegg har man i løpet av flere år nærmet seg kvantumsbegrensingen for tilskuddet, som er regulert gjennom Norges WTO-forpliktelser. I jordbruksoppgjøret 2018 fjernet man slaktekategorien økse fra ordningen som et tiltak for å kunne overholde WTO-regelverket. Likevel har man nå nærmet seg kvantumsbegrensingen på nytt, og oversteg denne for 2022. Ved fastsetting av mandatet for utredningen i fjorårets jordbruksoppgjør antok man at man ville overstige WTO-taket i 2023 dersom ordningen forble uendret. Nye prognoser fra Totalmarked kjøtt og egg og Landbruksdirektoratet tyder likevel på at man ikke vil gå over kvantumsbegrensingen for 2023 grunnet redusert norsk storfekjøttproduksjon.

9. september 2022 sendte LMD et supplerende tildelingsbrev til Landbruksdirektoratet der de viste til føringene i Prop. 120S og ba direktoratet om å gjennomføre utredningen innen 1. mars 2023. Rapporten som nå foreligger, skal danne grunnlag for videre drøftinger mellom jordbruksavtalepartene om fremtidig innretning av tilskuddet.

1.2 Organisering av arbeidet

Landbruksdirektoratet opprettet i september 2022 en prosjektgruppe med ansvar for å foreta gjennomgangen. Prosjektgruppa har bestått av Tine Madeleine Jarli og Eline Kvamme Hagen (prosjektleder). I tillegg har vi mottatt innspill og informasjon fra andre aktuelle seksjoner i Landbruksdirektoratet.

Det ble i oktober nedsatt en referansegruppe bestående av jordbruksavtalepartene (se medlemmer i oversikten under), som har gitt innspill underveis i prosessen og kvalitetssikret aktuelle deler av rapporten. Det ble avholdt tre møter med referansegruppa.

Tabell 1.1 Medlemmer i referansegruppe for gjennomgangen

Organisasjon	Deltagere
Landbruks- og matdepartementet	Håkon Grotli
Norges Bondelag	Anders Huus
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Hanne Bjerkvik og Birger Bendiksen Bull
Animalia	Morten Røe
Kjøtt og fjørførebansjens Landsforbund (KLF)	Endre Myhr
Nortura	Hilde-Kari Skarstein

Vi benytter anledningen til å takke alle som velvillig har bidratt med kunnskap og innsikt i arbeidet med rapporten, blant annet medlemmene i referansegruppa, Frode Dahl i Meats AS og slakterier som vi har vært i kontakt med.

1.3 Tolkning og avgrensning av mandatet

Vi har innrettet utredningsarbeidet ut ifra mandatet fra jordbruksoppkjøret 2022 og tildelingsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet, samt etter avklaringer gjort underveis med referansegruppa. Vi har også sett til formålet for kvalitetstilskuddet og hva det er ment å stimulere til (jf. kapittel 2.3.2.). I vår vurdering av ulike tilskuddsmodeller og aktuelle WTO-tiltak i kapittel 0 har vi lagt til grunn at det er ønskelig å videreføre formålet med tilskuddet. I arbeidet med utredningen har det likevel dukket opp en rekke problemstillinger som kan tyde på at det er behov for å se nærmere på innretningen av tilskuddet, herunder en vurdering av behovet for ordningen, samt eventuelle endringer i målgruppe og formål som gjør den mer tilpasset dagens utfordringer og markedssituasjon. Vi kommer inn på disse problemstillingene i drøftingene våre i kapittel 4.

Vi tolker mandatet og innspill fra referansegruppa som at vi skal gjøre en vurdering av hvorvidt det er hensiktsmessig med en omlegging til tilskuddsutbetaling med grunnlag i en desimalgradering, og hvordan dette i så fall kan gjøres. Det er opp til jordbruksavtalepartene å gjøre en vurdering av om det er ønskelig å innføre denne endringen og hvilken tilskuddsmodell som da skal velges.

Når det gjelder den andre delen av utredningen, om hvordan vilkårene for utmåling av tilskuddet bør endres for å overholde WTO-regelverket, er det nødvendig å gjøre endringer av tilskuddsordningen. For 2022 ble det betalt ut mer i tilskudd enn kvantumsgrensen på 50,49 millioner kg. Selv om prognosene for 2023 tyder på en reduksjon i storfekjøttproduksjonen og lavere tilskuddsutbetaling, er det likevel nødvendig å iverksette tiltak som sikrer at man ikke overstiger kvantumsgrensen for 2023 og fremover. Forventningene om en økning i antall ammekyr støtter opp om dette. I rapporten fremlegges noen alternativer for hvilke tiltak som er aktuelle å iverksette, og som jordbruksavtalepartene kan ta stilling til i jordbruksoppkjøret. For begge delene av utredningen gjør vi vurderinger av hvordan storfeprodusentene vil kunne påvirkes av og tilpasse seg endringene, og hva det vil koste å gjøre endringer av systemer hos slakteriene og forvaltningen.

I henhold til mandatet tas det utgangspunkt i at en eventuell omlegging til tilskuddsutbetaling med grunnlag i en desimalgradering skal skje innenfor et uendret proveny. Forståelsen av «uendret proveny» som er lagt til grunn for utredningen er at en slik omlegging ikke skal medføre større endringer i tilskudd

til norske storfeprodusenter samlet som gruppe. Dette kan til en viss grad oppnås selv om innføring av en ny tilskuddsmodell forventes å medføre en lavere total tilskuddutbetaling over ordningen, dersom det kan gjøres endringer av andre tilskuddsordninger som sikrer at storfeprodusentene mottar tilskudd på om lag samme nivå. Det er med andre ord den totale avsetningen av tilskudd i jordbruksoppgjøret som ligger til grunn for forståelsen av «uendret proveny».

1.4 Metoder for innhenting av informasjon

Landbruksdirektoratet har innhentet informasjon om hvordan storfeslakt klassifiseres i dag fra Animalia og Meats AS, samt brukt data som Landbruksdirektoratet selv innehar. Vi har i stor grad benyttet oss av informasjon og data som er tilgjengelig på Animalias nettsider og tilsendt materiale. Meats AS har i tillegg sendt oss kostnadsoverslag for endring av avregningssystem og salg av klassifiseringsutstyr- og system til nye kunder. Dette omtales i kapittel 3.3.1.

I omtalen av bakgrunn og formålet med tilskuddet (jf. kapittel 2.3) har vi brukt stortingsproposisjoner knyttet til de årlige jordbruksoppgjørene i perioden 2013–2022 som kilder til informasjon.

Vi sendte i november/desember 2022 ut e-post til et utvalg slakterier og ba om informasjon om hvilke avregningssystemer de benytter. I tillegg ba vi om kostnadsestimater for endringer av interne systemer hos slakteriene. Til de mindre slakteriene stilte vi også spørsmål om hvordan de klassifiserer slakt: hvorvidt de per i dag benytter seg av godkjente klassifisører og lengdemåling. Vi kontaktet ikke slakteriene som ikke har rapportert storfeslakt i 2022. Vi mottok svar fra Nortura, Prima AS, Fatland, Furuseth, Ole Ringdal, Midt-Norge Slakteri, Vikja AS, Voss gardsslakteri AS, Larsastova gardsslakteri og Gardsslakteriet AS. Når det gjelder de resterende slakteriene, jf. oversikten i kapittel 2.1, har vi mottatt informasjon fra Meats AS om at disse benytter deres avregningssystem og det har derfor ikke vært behov for å kontakte disse for mer informasjon. Informasjonen fra slakteriene benyttes hovedsakelig i kapittel 3.

1.5 Data og tallgrunnlag

Vi har innhentet statistikk og tall fra to ulike kilder, og dette er oppgitt i tabelltekstene. Det ble innhentet slaktedata fra Animalia til å utarbeide statistikk og utforme modeller. I januar 2019 ble objektiv klassifisering med lengdemåling innført, så dataene i denne utredningen bygger derfor på slaktedata fra og med 2019 til og med 2022. Totalt består datasettene av 1,2 mill. slakt med tilhørende data om kategori, slaktemåned, slakteklasse, desimalklasse, fylke, fettgruppe og rase. Disse datasettene er deretter behandlet til kun å omfatte tilskuddsberettigede slakt med tilhørende informasjon.

I tillegg har vi brukt data om slaktemengder og tilskuddsutbetalinger som slakteriene har rapportert inn til Landbruksdirektoratet i perioden 2014–2022. Tallene er hentet ut fra fagsystemet Leveransedatabasen (LDB). Det kan være noen forskjeller i tallene i rapporten avhengig av datakilde som er brukt, som blant annet har å gjøre med tidspunkt for når dataene er hentet ut og korrigerings av avvik i slaktedata.

2 Dagens situasjon

Dette kapittelet gir en oversikt over hvilke slakterianlegg som slakter storfe og betaler ut kvalitetstilskudd til produsenten. Det gis en beskrivelse av hvilke system og utstyr som benyttes av norske slakterier for å klassifisere slakt. Videre omtales bakgrunn for tilskuddet og hvordan ordningen er innrettet i dag. Til slutt i kapittelet har vi omtalt andre tilskudd som norske storfeprodusenter mottar, og hvordan tilskuddet utbetales i tråd med Norges WTO-forpliktelser.

2.1 Om storfe-slakteriene

Det er 33 slakterier fordelt rundt om i landet som har godkjenning til å slakte storfe, i henhold til Mattilsynets oversikter (jf. Tabell 2.1). Figur 2.1 gir en oversikt over hvor slakteriene er plassert på kartet.



Figur 2.1: Kart som viser hvor i landet slakteriene er plassert. Nortura sine slakterier er markert med grønt og KLF-medlemmer er markert med gult. Slakteriene som ikke er en del av Nortura eller KLF er markert med blått.

Tabellen under viser hvilke av slakterianleggene som er eid av Nortura og hvilke som er medlem i Kjøtt og fjørfebransjens landsforbund (KLF), i tillegg til total innrapportert slaktemengde av storfe i 2022. Av de 33 slakteriene er det tre som ikke har rapportert inn storfeslakt i 2022.

Tabell 2.1: Slakterier som er godkjent av Mattilsynet for slakt av storfe, med total slaktemengde (inkl. leieslakt) i 2022 (kilde: Mattilsynets nettsider november 2022 og Landbruksdirektoratet).

Slakteri	Fylke	Innlevert storfeslakt i 2022 (i tonn)
Nortura		
Karasjok	Troms og Finmark	511
Målselv	Troms og Finmark	2 195
Bjerka	Nordland	4 788
Malvik	Trøndelag	16 663
Gol	Viken	1 743
Rudshøgda	Innlandet	19 177
Førde	Vestland	6 591
Egersund	Rogaland	8 633
Sandeid	Rogaland	3 251
Prima slakt AS	Rogaland	2 250
Slakterier som er medlem i KLF		
Bø gårdsslakteri	Nordland	0,6
Horns slakteri AS	Nordland	967
Midt-Norge Slakteri AS	Trøndelag	2 373
Slakthuset Eidsmo Dullum Kvål	Trøndelag	2 800
Slakthuset Eidsmo Dullum Stjørdal	Trøndelag	79
Røros slakteri AS	Trøndelag	1 238
Ytre Nordmøre slakteri AS	Møre og Romsdal	353
Øre Vilt SA	Møre og Romsdal	9
Ole Ringdal AS	Møre og Romsdal	381
Nordfjord Kjøtt Slakt AS	Vestland	1 344
Fatland Ølen AS	Rogaland	3 176
Fatland Jæren AS	Rogaland	5 437
Jens Eide AS	Agder	616
Fatland Oslo AS	Oslo	3 524
Furuseth	Viken	3 862
Mobilslakt AS	Viken	0
Andre slakterier		
Kanstadfjord Vestre Hinnøy reinbeitedistrikt	Nordland	0
Sundbygd Gård Slakteri og Butikk	Trøndelag	0
Vikja AS	Vestland	4
Voss gardsslakteri AS	Vestland	15
Larsastova Gardsslakteri	Vestland	28
Gardsslakteriet AS	Rogaland	41
Hafjell slakteri AS	Innlandet	35

2.2 Klassifisering av slakt

Klassifisering innebærer å sortere slakt (storfe, gris og sau) i ulike grupper med grunnlag i Klassifiseringshåndboka (Animalia 2017). Klassifiseringen danner grunnlag for prissetting og er et viktig virkemiddel i markedsreguleringen av slakt. Systemet utgjør et grunnlag for målprisene på kjøtt, som fastsettes i de årlige jordbruksforhandlingene. Nortura eier det norske klassifiseringssystemet og har det overordnede ansvaret for gjennomføring av klassifiseringen. Animalia har det administrative ansvaret og ansvar for å kontrollere at slakteriene oppfyller betingelsene for å være med i klassifiseringsordningen. I 1993 ble det inngått en avtale med Kjøttbransjens Landsforbund (KLF) om at deres slakterier kan delta i klassifiseringsordningen. Slakteriene som ikke er en del av Nortura eller medlem i KLF (jf. tabell 2.1), i tillegg til Mobilslakt AS, har ikke klassifisører som er godkjent av Animalia.

Det er Klassifiseringsutvalget som har ansvar for godkjenning av revisjoner og endringer i håndboka. Klassifiseringsutvalget består av direktøren for Nortura Totalmarked kjøtt og egg, to representanter fra Nortura og to representanter fra KLF. Animalia har myndighet til å vedta at et slakteri skal utelukkes fra Klassifiseringsordningen. Grunnlaget for en utelukkelse er at det ved kontroll blir konstatert at klassifisering eller prosedyrer, etter gjentatte pålegg, ikke blir gjennomført i henhold til gjeldende regelverk. Slakteriet kan anke utelukkelsessaker inn for styret i Nortura.

Det er per i dag ikke noe krav i tilskudsregelverket om at et slakteri skal være del av klassifiseringsordningen for å kunne formidle pristilskudd for storfe (inkl. kvalitetstilskudd). Til sammenligning ble jordbruksavtalepartene våren 2022 enige om å innføre et krav om at alle slakterier fra 1. juli 2023 må benytte en godkjent klassifisør for å kunne formidle kvalitetstilskudd for lammeslakt. Tidligere har små slakterianlegg som slakter færre enn 2000 sau/lam per år sluppet dette. I forslaget til ny forskrift om pristilskudd og formidling av pristilskudd, som Landbruks- og Matdepartementet nylig har hatt på høring, er det foreslått å ta inn en ny regel om at foretak som formidler tilskuddet må følge «dei klassifiseringsstandardar som gjeld for den einskilde råvare». I høringsnotatet er dette utdypet og det står bl.a. at «tilskotsformidlarer skal syte for at vara vert klassifisert etter dei standardar som gjeld i dei ulike bransjane. Denne føresegna er ei tydeleggjering av dagens praksis.» Om dette innebærer et krav om godkjent klassifisør er uklart, men det tydeliggjør i hvert fall at slakteriet må kunne sannsynliggjøre at de klassifiserer slakt korrekt.

2.2.1 Om EUROP-systemet og lengdemåling

Storfeslakt klassifiseres ved hjelp av det felles europeiske klassifiseringssystemet EUROP (Animalia 2021, Animalia 2011). Dette systemet ble innført i Norge i 1996 og dekker alle typer av slakt. Klassifiseringssystemet består av slaktekategori, klasse og fettgruppe.

Slaktekategori

Slaktene deles inn i grupper etter alder og kjønn, etter data hentet fra Husdyrregisteret (Mattilsynet). For storfe finnes det følgende sju kategorier: kalv, ung okse, okse, kastrat, kvige, ung ku og ku.

Klasse

Slaktene deles inn i 15 klasser ut fra kroppsform med fett. Det finnes fem hovedklasser: E («Excellent»), U («Very Good»), R («Good»), O («Fair») og P («poor»). E er altså slakt av best kvalitet og P er slakt av dårligst kvalitet. For slakt der de ulike profilene har svært konkav form brukes klasse P, mens klasse R benyttes for slakt der alle profiler er rette. For klasse U og E skal alle profiler være konvekse til svært konvekse. Hver hovedklasse deles inn i tre klasser: bruk av + eller – viser om slaktet er litt bedre eller dårligere enn gjennomsnittet i klassen. O+ er altså litt bedre enn klasse O og O- er litt dårligere enn O.

Fettgruppe

Slaktene deles inn i 15 fettgrupper ut fra mengden av underhudsfett og isprengt fett i slaktens brystmuskulatur. Det finnes fem hovedfettgrupper: 1, 2, 3, 4 og 5, der 1 er veldig magre slakt og 5 er slakt med mye fett. Fettgruppe 1 brukes altså for slakt uten ytre fettlag, mens for fettgruppe 5 skal slaktet være helt dekket av et tykt fettlag. Som for slakteklassene deles hver hovedfettgruppe inn i tre grupper ved bruk av + og – som viser om slaktet er feitere (+) eller magrere (-) enn gjennomsnittet i fettgruppen. Fettmengden på et slakt har mye å si for kvaliteten og verdien på slaktet. Det er ønskelig med noe fett på

alle typer slakt. Fett har likevel generelt mye lavere verdi enn kjøtt. Mye fett på slaktet vil derfor føre til stor reduksjon i verdien på slaktet.

Lengdemåling som ny metode ved fastsetting av slakteklasse

For medlemmer av Klassifiseringsordningen ble det i 2019 innført krav om å bruke lengdemåling ved bruk av laser eller målestav. Klasse beregnes da ved hjelp av en likning der data fra Husdyrregisteret (alder, kjønn og rase) og data registrert på slaktet (vekt og lengdemål) inngår. Ved bruk av lengdemåling beregner man først slaktets K-faktor som er et forholdstall mellom vekt og lengde. K-faktor kan ligne på prinsippet for utregning av BMI (body mass index) hos mennesker. Deretter beregnes klassen, der K-faktor inngår i likningen sammen med rasegruppe, lengde, vekt, alder og kjønn. Klassen regnes ut med to desimaler og rundes av til nærmeste hele tall i tråd med EUROP-skalaen. Det er slaktets K-faktor og rasegruppe som har størst påvirkning på hvilken klasse slaktet får.

Alle slakt deles inn i ni rasegrupper som gjenspeiler gruppens relative kjøtt- og beininnhold, se tabell under.

Tabell 2.2: Rasegrupper som inngår i beregning av slakteklasse ved lengdemåling (kilde: Animalia 2021).

Nr.	Rasegruppe	Raser som inngår i rasegruppe
1	Kombi	NRF (rase 01); Jersey (rase 02); Sidet Trønder (rase 03); Telemark (rase 04); Dølafe (rase 05); Raukollen (rase 06); Sør- og Vestlandsfe (rase 07); Vestlandsfe (rase 08); Rødt Dansk (rase 10); Brown Swiss (rase 11); Jarlsberg (rase 12); Canadisk Ayrshire (rase 14); Montbeliard (rase 15); Mørefe (rase 16); Normande (rase 17); Ukjent (rase 99)
2	Små kjøttfe	Fleischvieh (rase 13); Scottish Highland (rase 27); Tiroler Grauvieh (rase 28); Dexter (rase 29); Galloway (rase 31); Salers (rase 32); Chianina (rase 33); Mini Hereford (rase 35); Wagyu (rase 39); Jak (rase 40); Krysning (rase 98)
9	Holstein	Holstein (rase 09)
21	Hereford	Hereford (rase 21)
22	Charolais	Charolais (rase 22)
23	Angus	Aberdeen Angus (rase 23)
24	Limousin	Limousin (rase 24); Piemontese (rase 30)
25	Simmental	Simmental Kjøtt (rase 25)
26	Blonde	Blonde D'aquitaine (rase 26)

Lengdemåling kan gjøres ved bruk av laser, også kalt optisk lengdemåling, eller ved bruk av målestav. Et flertall av de store slakteriene har innført lasermåling. Denne løsningen krever tilkobling til lokalt nettverk eller internett og følgende utstyr: vekt, lasermåler, kamera med strømadapter, terminal, printer, PC og dataruter. Lengdemåling med målestav er mindre teknisk krevende. Bortsett fra målestav og vekt trengs en terminal tilkoblet strøm og med kabling til en printer som printer ut skrottlapper. Skrottlapp brukes for å identifisere slaktet mens det er på slakteriet i form av en sporbar ID, og inneholder informasjon om vekt, klasse, kjønn m.m. Det er også mulig med bruk av kamera i denne løsningen slik at skrottene kan fotograferes, tilsvarende som gjøres med optisk lengdemåling (Landbruksdirektoratet 2022 og informasjon fra Meats).

Formålet med å endre klassifiseringsmetoden på storfe til lengdemåling var å sikre en objektiv metode som gir samme resultat uavhengig av hvilket slakteri man leverer slaktedyret til og som ikke avhenger av klassifiserers subjektive vurderinger (Animalia 2021). Et system basert på registrerte data gir også dokumentasjon for klassifiseringen og øker etterprøvbareheten. Før innføring av lengdemåling i 2019 brukte slakteriene som er medlem i Klassifiseringsordningen visuell bedømming til å klassifisere. Dette ble gjennomført av trenede klassifiserere som vurderer slaktet etter sju forhåndsdefinerte linjer. Fasongen på disse linjene avgjør hvilken klasse slaktet får. Både klassefastsetting med bruk av lengdemåling og visuell bedømming av slaktene følger EUROP-systemet og tilhørende klasseinndelinger. Visuell bedømming

benyttes fortsatt av slakteriene som ikke er medlem i klassifiseringsordningen, uten innføring og opplæring i bruk av systemet.

2.2.2 Innføring av lengdemåling på reinsdyrslakt

I forbindelse med innføring av lengdemåling for storfeslakterier er det også interessant å se til innføringen av klassifiseringssystem og lengdemåling på reinsdyrslakt. I reindrifftsforhandlingene 2012/2013 ble avtalepartene enige om å sette i gang et forprosjekt for å se på innføring av klassifiseringssystem for reinsdyrslakt i Norge, med mål om å gjelde for alle reinsdyrslakterier (Landbruksdirektoratet rapport 40-2022). Systemet skulle ta utgangspunkt i EUROP-systemet for klassifisering av rein i Sverige. I Reindrifftsavtalen 2013/2014 ble det satt av midler til innføring av klassifiseringssystemet. Norske Reindrifftsamers Landsforbund (NRL) ble eier av klassifiseringssystemet og inngikk avtale med Animalia om administrasjon av systemet. Det ble videre opprettet et Klassifiseringsutvalg for reinsdyrslakt som har det overordnede ansvaret for systemet, og det ble utformet regelverk i form av en klassifiseringshåndbok. Alle slakteriene fikk installert klassifiseringsterminaler høsten 2015.

I 2020 ble det innført krav om lengdemåling for reinsdyrslakt. Dette innebærer at reinslakterier må klassifisere med optisk lengdemåling for å være berettiget tilskudd for rapportering av slaktet rein og for frakt av rein i forbindelse med slakt. For kalveslakttilskudd som utbetales direkte til siidaandeler og reinlag, er det et krav om at slaktingen må være utført ved slakteri som har tatt i bruk optisk lengdemåling. Lengdemålingen utføres med laser for slakterier som slakter over 500 rein og med målestav for slakterier som slakter under 500 rein. Det var per desember 2022 seks slakterier som har målestav (herav tre aktive slakterier) og 12 slakterier som bruker optisk lengdemåling med laser (herav 11 aktive).

Det har i flere omganger vært satt av midler over reindrifftsforhandlingene, blant annet over Reindriffts utviklingsfond (RUF), til innføring av klassifiseringssystemet og lengdemåling. Slakterier som slaktet over 500 rein kunne søke tilskudd til utstyr for optisk lengdemåling på inntil 90 000 kroner og små slakterier kunne søke om tilskudd til lengdestav på inntil 5000 kroner. Til sammen er det utbetalt 1,2 mill. kroner til nødvendig utstyr til slakteriene. Det er i tillegg satt av midler til drift av Klassifiseringsutvalget og utgifter for drift av systemet på om lag 7,6 mill. kroner. Per desember 2022 var det totalt brukt i overkant av 8,8 mill. kroner etter innføringen av klassifiseringssystemet.

2.2.3 Leverandører av avregningssystemer og klassifiseringsutstyr

Alle norske slakterier som bruker terminal og lengdemålingsutstyr til å klassifisere storfeslakt benytter seg per i dag av den norske leverandøren Meats AS sitt utstyr. For lengdemåling kan man enten bruke en forenklet metode ved bruk av lengdestav og skrottlappsriver (se nærmere beskrivelse over), eller investere i en lasermåler.

I tillegg benytter flere av de private slakteriene Meats AS sine systemer til avregning for storfeslakt. Avregning vil si kvitteringen som produsent mottar fra slakteriet ved levering av slaktedyr. Følgende slakterier benytter Meats sitt avregningssystem: Bø gårdsslakteri, Horns slakteri, Jens Eide, Nordfjord kjøtt, Røros slakteri, Slakthuset Eidsmo Dullum, Øre Vilt SA og Ytre Nordmøre slakteri. Avregningsinformasjonen for disse slakteriene videresendes per i dag fra Meats til KLF sine systemer.

Nortura SA, Fatland AS, Furuseth AS, Ole Ringdal AS og Midt-Norge slakteri AS benytter egne såkalte ERP-systemer for avregning. ERP står for enterprise resource planning. Informasjon som registreres ved hjelp av Meats sine terminaler lagres på Meats sin lokale server før den videresendes til disse ERP-systemene. I tillegg sendes informasjonen til Animalia og Mattilsynet. Følgende ERP-systemer benyttes av norske slakterier:

- Dynamics Nav 5,1- NaviMeat. Benyttes av Furuseth og Midt-Norge slakteri. NaviMeat er et dansk program spesielt utviklet for kjøttbransjen.
- SAP. Benyttes av Nortura og Prima AS. SAP står opprinnelig for System Analysis Program Development og er et software-selskap som benyttes verden over.
- Microsoft Dynamics AX 2012 R3. Benyttes av Fatland AS.

- Ole Ringdal AS benytter eget utviklet avregningssystem, utviklet av regnskapsbyrået Sico AS.

Vi har også vært i kontakt med noen av de mindre slakteriene som per i dag ikke bruker Meats AS sine systemer eller egne ERP-systemer, da de har en liten drift og slaktemengde. Disse benytter Excel eller regnskapsprogrammer, slik som Agro økonomi og Duett. De fleste bruker samme program til avregning og regnskap, men noen benytter lokale regnskapskontorer til regnskapet.

2.3 Om kvalitetstilskuddet for storfe

2.3.1 Bakgrunn og innføring av tilskuddsordningen

I jordbruksforhandlingene i 2013 ble det bestemt å etablere et kvalitetstilskudd for storfe etter anbefalinger fra en ekspertgruppe nedsatt av Landbruks- og matdepartementet (LMD). Mandatet til ekspertgruppen var å gi råd om hvordan produksjonen av storfekjøtt kunne økes. Bakgrunnen var en underdekning av storfekjøtt i det norske markedet på ca. 10 000 tonn etter kvoteimport som skyldtes en vedvarende nedgang i antall melkekyr uten at antall ammekyr hadde økt tilsvarende (rapport fra ekspertgruppen, 2013). Dermed hadde antallet mordyr og antallet fødte kalver gått ned.

Ekspertgruppen så til det eksisterende kvalitetstilskuddet for lammeslakt som ble innført i jordbruksoppgjøret 2003, og hadde bidratt til å heve kvaliteten på lammeslakt. De anbefalte derfor å innføre et tilsvarende tilskudd for storfe. Rapporten viste til at et slikt tilskudd ville være et effektivt og målrettet tiltak for å stimulere til økt produksjon av storfekjøtt og bedre økonomi for storfekjøttprodusenter, samt bidra til bedre kvalitet. Sistnevnte ved å sette krav om å oppnå en viss slakteklasse i henhold til EUROP-systemet for å kunne motta tilskuddet. Videre ble det anbefalt at tilskuddet ikke burde innføres for slaktekategoriene ku og okse. Det kommer frem av rapporten at ekspertgruppen også drøftet om husdyrtilskudd for øvrig storfe burde utvikles og legges inn i et nytt slaktetilskudd der størrelsen på tilskuddet ble økt tilsvarende for å gi nødvendig effekt på økonomien i storfekjøttproduksjon. Gruppen kom likevel til at tilskuddet til andre storfe burde videreføres av hensyn til produsenter som har spesialisert seg på oppdrett og salg av drektige kviger.

Ekspertgruppen anbefalte at ble satt en øvre grense til fettgruppe, og at denne ble satt til 3+. Det var antatt at et slaktetilskudd med krav til vekt og slakteklasse ville føre til en større andel feite slakt, som tilsa at det burde innføres et krav om maksimal fettgruppe for å få tilskuddet. Samtidig var det en avveining mot at en øvre grense til fettgruppe ikke skulle være et hinder for utvikling av nisjeprodukter med særlig høy fettmarmorering. Videre anbefalte gruppen at tilskuddet primært burde utmåles per kg slakt gitt at kategori-, vekt- og kvalitetskrav er oppnådd.

Rapporten fra ekspertgruppa ble levert til Landbruks- og matdepartementet i forkant av jordbruksforhandlingene i 2013. Jordbruksavtalepartene besluttet å etablere et kvalitetstilskudd for storfeslakt med innføring fra 1. januar 2014 (jf. Prop 164 S 2012-2013). Det ble bestemt at tilskuddet kun gis for storfeslakt av kvalitet O og bedre. Tilskuddet skulle gis for alle typer storfeslakt unntatt kuslakt fordi det var behov for å bygge opp antall mordyr og det derfor ikke var ønskelig å stimulere til slaktning av kuer. Avtalepartene bestemte den gang seg for å ikke innføre krav til fettgruppe, av hensyn til at tilskuddsordningen burde være enklest mulig utformet. I jordbruksoppgjøret 2017 ble det innført et krav om en øvre grense for fettgruppe på 4- for å motta kvalitetstilskuddet, etter forslag fra Nortura og KLF. Det ble da vist til at det etter innføringen av tilskuddet hadde vært en betydelig økning i slaktevekten for alle kategorier av storfe, samtidig som gjennomsnittlig klassifisering i fettgruppe hadde økt betydelig (Prop. 141 S 2016-2017). Ettersom markedet ikke ønsker produksjon av overflødig fett ble det derfor bestemt at kvalitetstilskuddet ikke lenger gis for storfeslakt i fettgruppe 4 og høyere, det vil si til og med 5+. Partene viste til at endringen var i samsvar med formålet om å bidra til produksjon av slakt av høy kvalitet.

Ved etableringen i jordbruksoppgjøret 2013 ble det satt én sats for tilskuddet (3,70 kroner per kg) som gjaldt for alt tilskuddsberettiget storfeslakt. I jordbruksoppgjøret 2016 ble det innført to satser for tilskuddsordningen: en sats for slakteklasse O og en høyere sats for slakteklasse O+ til E. Formålet med dette var å øke produksjonen av storfekjøtt fra kjøttfobesetninger, inkludert kryssninger, og for å ytterligere øke produksjonen av storfekjøtt med høy kvalitet, jf. St.prp. nr. 133 (2015-2016).

2.3.2 Formål

Formålet med tilskuddsordningen er ikke tydelig nedfelt i lov eller forskrift, men tar man utgangspunkt i bakgrunnen for tilskuddet (inkl. stortingsproposisjoner fra årlige jordbruksoppgjør i perioden 2013-2022) og ekspertgruppas rapport kan formålet sies å være å stimulere til økt produksjon gjennom økte slaktevekter per dyr, samt økt kvalitet på storfekjøtt gjennom krav til slakteklasse i henhold til EUROP-klassifiseringssystemet.

Følgende står også om formålet til pristilskudd (inkludert kvalitetstilskuddet for storfe) i Prop 1 S (2022-2023):

«Underpost 73.15 Pristilskott kjøtt

Ordninga omfattar grunntilskott og distriktstilskott for kjøtt, kvalitetstilskott for storfekjøtt og kvalitetstilskott for slakt av lam og kje.

Formålet med tilskotta er å bidra til ei inntekts- og produksjonsutvikling som er med på å halde oppe busetjing og sysselsetjing i heile landet gjennom å jamne ut skilnader i lønsemda i produksjonen. Grunntilskottet skal òg bidra til rimelegare kjøtt og foredla kjøttprodukt til forbrukaren, mens kvalitetstilskotta skal stimulere til ein auke i produksjonen av kjøtt med høg kvalitet.»

2.3.3 Dagens innretning på tilskuddet og utbetalinger

Tilskuddet kan gis til produsent på alt storfeslakt med kvalitet O eller bedre (det vil si hovedklasser E, U og R), og med fettgruppe 4- eller lavere, med unntak av slaktekategorien ku og okse. Det var mulig å gi kvalitetstilskudd for slaktekategorien okse før 2019, men dette ble endret i jordbruksoppjøret 2018 som følge av at WTO-taket var i ferd med å overstiges (Prop. 94 S (2017-2018)).

Kvalitetstilskuddet gis per kg omsatt slakt etter en sats fastsatt i jordbruksavtalen. I jordbruksoppjøret 2022 ble det fastsatt nye satser, med virkning fra 1. januar 2023: 5,50 kroner per kg slakt for klasse O og 10,5 kroner per kg slakt for klasse O+ og bedre.

I perioden det har blitt utbetalt kvalitetstilskudd, fra 2014 frem til 2022, har det vært en betydelig økning i utbetalingene. Fra om lag 137 millioner kroner i 2014 til om lag 305 millioner kroner i 2022 (jf. tabell 2.3).

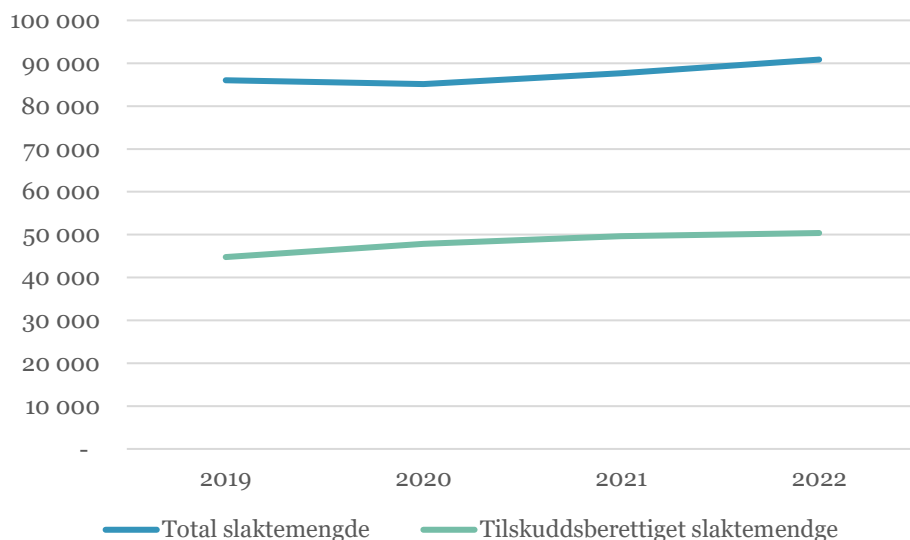
Tabell 2.3: Totalt utbetalt kvalitetstilskudd i 2014 og perioden 2019-2022 (Kilde: Landbruksdirektoratet). Utbetalingsåret gjelder fra november året før til oktober inneværende år.

År	Tot. utbetalt kvalitetstilskudd (mill. kr.)	Tot. tilskuddsberettiget slaktemengde (mill. kg)
2014	136,7	37
2019	250,8	45,6
2020	262,6	47,2
2021	280,5	49,2
2022	305,3	51,8

2.3.4 Slaktedata

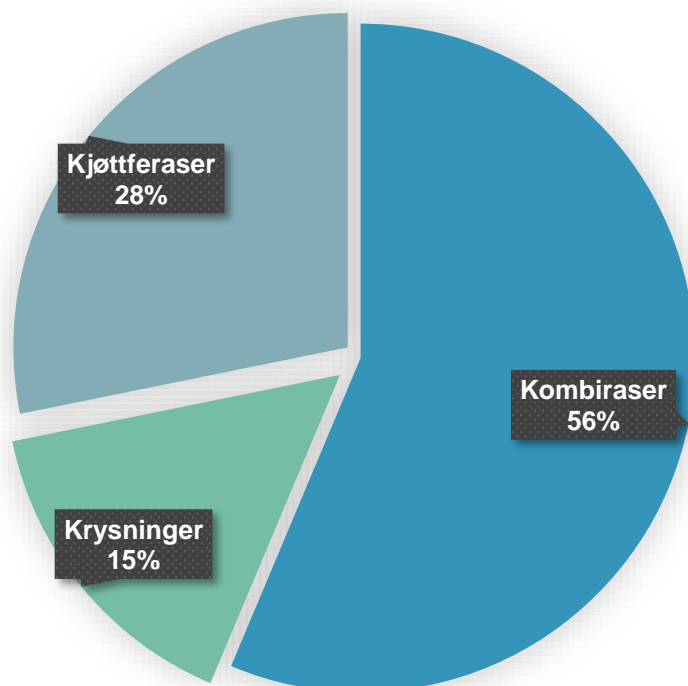
Vi gir her en oversikt over hvordan tilskuddsberettiget slaktemengde fordeler seg på raser, og hvordan slaktemengden innenfor grupperingene kjøttfaser, kombiraser og krysninger fordeler seg på slakteklassene fra O og oppover. Datagrunnlaget i dette underkapittelet er hentet fra Animalias slaktedata i perioden 2019 til 2022. De siste fire åra har i gjennomsnitt 52 prosent av alle leverte slakt oppnådd kravene

til å motta kvalitetstilskudd. I gjennomsnitt utgjør disse 55 prosent av total slaktemengde. Figur 2.2. gir en oversikt over total og tilskuddsberettiget slaktemengde for perioden 2019–2022, i tonn.



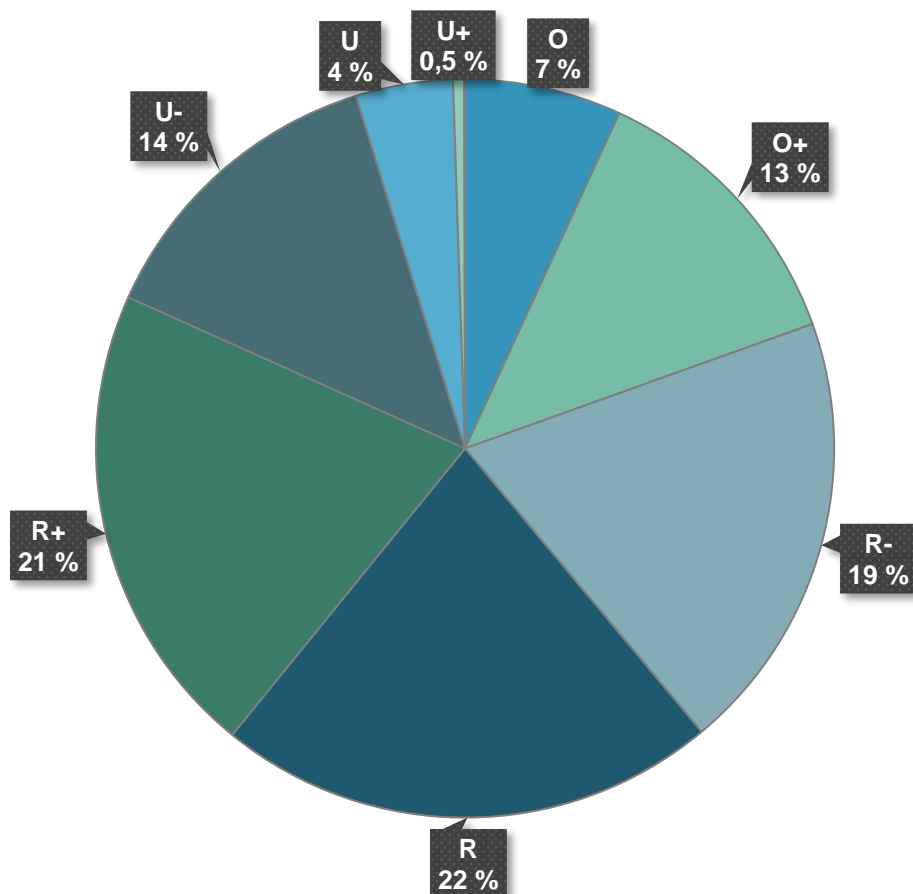
Figur 2.2 Oversikt over total og tilskuddsberettiget slaktemengde for perioden 2019–2022, i tonn.

Den aller største andelen av leverte slakt som er tilskuddsberettiget er av kombiraser, noe som er naturlig med tanke på at det meste av storfekjøttproduksjonen foregår på melkebruk med disse rasene, og særlig NRF. Dersom en også legger til den andelen som kommer fra krysninger mellom kombiraser og mellom kombiraser og kjøttferaser, er den gjenstående andelen slakt som kommer fra spesialisert kjøttproduksjon i underkant av en tredjedel av totalen. Dette indikerer at tilskuddet er en viktig del av melkeprodusentens økonomi. Figur 2.3 viser hvordan et gjennomsnitt av tonn levert slakt i perioden 2019–2022 fordeler seg på de definerte rasene. Det er kun tilskuddsberettigede slakt som er med i tallgrunnlaget for denne figuren.



Figur 2.3 Fordeling av levert slaktemengde basert på rasetilhørighet. Gjennomsnitt for perioden 2019–2022.

Figur 2.4 viser hvordan de leverte kjøttfleslaktene fordeler seg på slakteklassene. Det er beregnet med en gjennomsnittlig samlet vekt per klasse i perioden 2019–2022, og det er kun tilskuddsberettigede slakt som er med i tallgrunnlaget bak figuren. Figuren viser at den største andelen av de leverte slaktene oppnår en av de tre klassene innenfor R i EUROP-skalaen. Det er en relativt lav andel av de leverte slaktene som klassifiseres som slakteklasse O, og fra U og oppover, av de slaktene som er berettiget kvalitetstilskuddet. Svært få av slaktene har oppnådd kravene til tilskudd innenfor slakteklasse E- og E, og ingen innenfor slakteklasse E+. Slakteklasse E- til E+ er derfor ikke synlige i figuren.

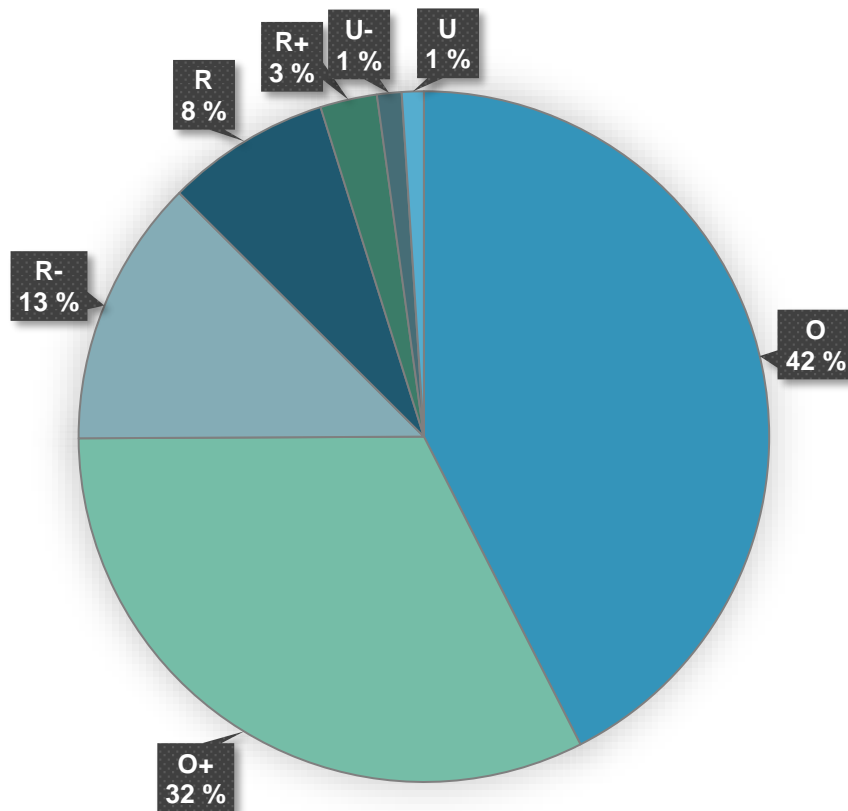


Figur 2.4 Prosentvis fordeling av slaktemengde fordelt på slakteklasse for storfe av kjøttfaser. Gjennomsnitt for perioden 2019–2022.

Figur 2.5 viser hvordan de leverte slaktene av kombiraser og krysninger med kombiraser fordeler seg på slakteklassene. Det er beregnet med en gjennomsnittlig samlet vekt per klasse i perioden 2019–2022, og det er kun tilskuddsberettigede slakt som er med i tallgrunnlaget bak figuren. Figuren viser at i gjennomsnitt oppnår 74 prosent av de leverte slaktene klasse O eller O+ av de slaktene som er berettiget kvalitetstilskuddet. Det er en lav andel av slaktene som oppnår klasse R+ og bedre. Svært få av slaktene har oppnådd kravene til tilskudd innenfor slakteklasse U+ og E-, og ingen innenfor slakteklasse E og E+. Slakteklasse U+ til E+ er derfor ikke synlige i figuren.

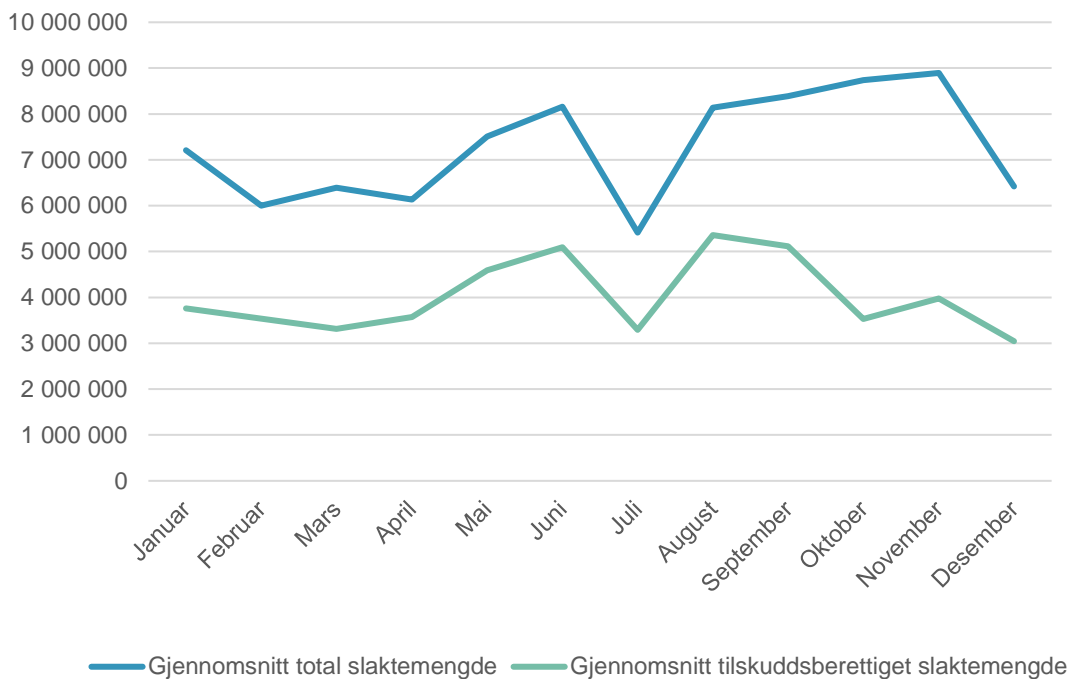
Ser man på melke-/kombiraser isolert er det en lav andel av disse dyrene som oppnår slakteklasse R eller høyere. Innkryssing av kjøttfaser bidrar til at slaktene oppnår høyere slakteklasser, og tar man disse ut av datagrunnlaget er andelen tilskuddsberettiget slaktemengde i slakteklasse O og O+ vesentlig høyere. I

2022 ble 60 prosent av melke-/og kombirasene som er berettiget tilskudd klassifisert innenfor slakteklasse O, og 35 prosent innenfor O+.



Figur 2.5 Prosentvis fordeling av slaktemengde fordelt på slakteklasse for storfe av kombiraser og kryssninger. Gjennomsnitt for perioden 2019–2022.

Andelen tilskuddsberettiget slaktemengde følger i stor grad den totale slaktemengden fra januar til høsten, uavhengig om man ser på antall dyr levert til slakt eller slaktemengden. Fra sensommeren øker den totale slaktemengden frem mot november, mens slaktemengden som tilfredstiller krav til kvalitetstilskudd er på vei ned igjen etter en topp i august. Telledatoer for tilskudd og prisløypa for engrosprisen påvirker slaktemengden gjennom året og hvilke slaktekategorier som slaktes ut når. Figur 2.6 viser hvordan den gjennomsnittlige totale og tilskuddsberettigede slaktemengden i perioden 2019–2022 fordeler seg i kg per måned.



Figur 2.6 Fordeling antall kg per måned. Gjennomsnitt for perioden 2019–2022.

2.3.5 Slik foregår innrapportering og utbetalingen av tilskudd

Det er slakteriene som betaler ut kvalitetstilskuddet til produsenten, for deretter å sende avregnings- og leveransedata til Leveransedatabasen (LDB), som er et fagsystem forvaltet av Landbruksdirektoratet. De kvanta kjøtt som slakteriet har avregnet i foregående måned/periode, samt slakteriets livdyromsetning, rapporteres inn elektronisk, enten ved filinnlesing eller rapportering via Altinn. Nortura-slakteriene rapporterer inn samlet ved filinnlesing. Det samme gjør slakteriene som er medlem i KLF. Slakteriene som ikke er medlem i KLF rapporterer til Landbruksdirektoratet via Altinn.

Slakteriene skal rapportere slaktedata til Landbruksdirektoratet for hver måned i året innen den 15. i påfølgende måned. Det vil si at slaktedata for mai skal rapporteres innen 15. juni. Direktoratet kontrollerer deretter dataene før tilskudd og avgifter til slakteriet beregnes og oppgjøret til slakteriet godkjennes. Oppgjøret består av tilskudd fratrukket avgifter for faktisk slaktet mengde i mai. De fleste av slakteriene mottar et forskudd på tilskudd som trekkes fra tilskuddsutbetalingen. I dette tilfellet fratrekkes tilskuddet forskuddet for mai, som slakteriet fikk utbetalt i slutten av april.

I slutten av den påfølgende måneden, i dette eksempelet i slutten av juni, utbetaler Landbruksdirektoratet oppgjøret for dyra som ble slaktet i mai. Sammen med oppgjøret for mai, som slakteriet altså mottar i slutten av juni, så får de fleste slakteriene utbetalt forskudd for juli. Forskudd til slakteriet for slakteoppgjøret i kommende måned, for eksempel juli 2022, er basert på slaktemengden det hadde samme måned året før (juli 2021) kombinert med satsene for inneværende år.

2.4 Utvikling og prognoser for norsk storfeproduksjon og kjøttkonsum

Siden innføringen av kvalitetstilskuddet i 2013 har det vært en økning i ammekuproduksjonen i Norge. Antall bedrifter med ammekyr har i perioden 2010-2021 økt fra drøyt 5000 til 5900 og den gjennomsnittlige besetningsstørrelsen økte fra 13 til 18 kyr i samme periode (Totalmarked kjøtt og egg, 2022). Det er rimelig å anta at innføringen av kvalitetstilskuddet på storfe har bidratt til økningen i den spesialiserte storfeproduksjonen, i tråd med formålet for tilskuddet. Økningen må også ses i sammenheng med endringer innen melkeproduksjonen i samme periode. Trenden i perioden fra 2010 har vært en

nedgang i forholdstallet mellom antall melkekyr og ammekyr. I 2010 var det om lag 11 000 jordbruksbedrifter med melkekyr med en gjennomsnittlig besetningsstørrelse på 23 dyr, mens det i 2022 var i overkant av 6 700 melkekyrbruk med i snitt 31 kyr. Antall melkekyr har blitt redusert, mens antall ammekyr har økt betydelig. Antall melkekyr har falt med om lag 25 000 dyr de siste ti årene, mens man har sett en økning på 40 000 flere ammekyr i samme periode. Det var i 2012 i underkant av 70 000 ammekyr i Norge, sammenlignet med nærmere 109 000 ammekyr i mars 2022. Totalmarked gjennomførte en spørreundersøkelse i 2022 som viser fortsatt interesse for å starte opp med ammeku på gården, samtidig som at mange også planlegger avvikling.

Fremtidige endringer i melkeproduksjonen ventes å føre til økt kjøttproduksjon fra melkebesetningene, eksempelvis ved å krysse kjøttferaser og kombi/melkekuraser eller kombinert drift med ammeku. Ifølge Totalmarked kjøtt og egg sitt grunnlagsdokument for 1. halvår 2023, ventes det en liten nedgang i norskprodusert storfekjøtt i 2023. Antall melkekyr går ned, men det ventes en fortsatt økning i ammekubestanden. Framtidig forbruk og etterspørsel etter kumelk og tilpasninger av utvikling i mengde melk per ku vil påvirke behovet for antall ammekyr framover.

Totalmarkedet har også utarbeidet langtidsprognoser for markedsbalansen i kjøttnæringen fram mot 2027. Det prognoseres blant annet en årlig nedgang i konsumet av rødt kjøtt per innbygger på 1 prosent. Tar man utgangspunkt i forventet befolkningsvekst betyr dette en nedgang i totalkonsumet av rødt kjøtt på 2,3 prosent i 2027 sammenlignet med forventet salg i 2023. Når det gjelder hvitt kjøtt forventes det en økning per innbygger på 2 prosent. Det er videre prognosert et behov for antall ammekyr gitt framskrevet innenlandsk salg minus importkvoter. For å gi full markedsdekning i 2027 er det estimert et ammekutall på om lag 112 000, med utgangspunkt i årlig kumelkbehov på om lag 1 400 millioner liter og stabil melkeytelse. Dette tilsvarer om lag samme antall ammekyr som i dag. Totalmarked viser derfor til at langtidsutsiktene innebærer at det ikke er behov for flere ammekyr for å dekke storfekjøttmarkedet.

2.4.1 Forbrukstrender

Det har vært en reduksjon i kjøttkonsum per norsk innbygger siden 2010, med unntak av en oppgang i kjøttforbruket under koronanedstengningen i 2020-2021. Oppgangen under pandemien antas å skyldes redusert grensehandel, færre utenlandsreiser og flere måltider hjemme. Ifølge Totalmarked egg og kjøtt (2022) er engrosforbuket av rødt kjøtt per innbygger på det laveste siden 1999. Samtidig ser man en trend der nordmenn spiser mer fjørfe og egg. Det er knyttet usikkerhet til hvordan forbruket vil utvikle seg framover.

Historisk sett har det vært en sterk sammenheng mellom inntekt og forbruk av kjøtt, men man ser at dette endrer seg. Selv om pris og kjøpekraft, sammen med smak, påvirker matvalgene våre tar mange også i større grad hensyn til andre faktorer. Det har vært et økende fokus på bærekraft og dyrevelferd, samtidig som norske konsumenter ønsker magre og lettvinde produkter. Hensyn til selvforsyning, mattrygghet og tillit til norsk kjøttbransje spiller også inn. Matpreferanser varierer mellom aldersgrupper, kjønn og mellom by og bygd. Av de som ønsker å redusere kjøttforbruket sitt og personer som definerer seg selv som veganer eller vegetarianer er det eksempelvis en størst andel av disse som bor i bynære strøk og befinner seg i de yngre aldersgruppene. Ser man på hele befolkningen har det vært en økning etter 2013 blant andelen som ønsker å redusere kjøttforbruket sitt. Denne andelen var i 2020 på rundt 30 prosent, ifølge spørreundersøkelsen «Norsk spisefakta» utført av Ipsos, som det vises til i Totalmarked kjøtt og egg sitt grunnlagsdokument for 1. halvår 2022. Videre var 36 prosent av befolkningen positive til å spise mer plantebasert mat. I aldersgruppen 18-29 år gjaldt dette for halvparten av de spurte.

2.5 Andre tilskudd til storfeproduksjon

Vi gir her en omtale av andre typer tilskudd som norske storfeprodusentene kan motta, som grunnlagsinformasjon med tanke på mulige tiltak for å bøte på eventuelle uønskede effekter endringer i innretningen av kvalitetstilskuddet kan ha for bestemte grupper storfeprodusenter. Omtalen er delt i to: pristilskudd og produksjonstilskudd. Mens produksjonstilskudd gis på grunnlag av mer produksjonsuavhengige enheter (antall dekar, antall dyr), gis pristilskudd for produsert mengde (f.eks. kg produsert, antall liter produsert osv.) Pristilskudd utbetales i hovedsak løpende i løpet av året sammen med oppgjøret når du leverer slakt,

melk osv., mens produksjonstilskudd utbetales en gang i året etter søknad. Mange av tilskuddsordningene har en struktur- og/ eller distriktsdifferensiering. Dette innebærer at foretak med små besetninger gis mer i tilskudd per dyr enn foretak med større besetninger, og at tilskudd per dyr vil variere ut ifra hvor i landet produksjonen skjer.

2.5.1 Pristilskudd

Pristilskuddene skal blant annet bidra til å bedre de økonomiske vilkårene for produsenter av jordbruksprodukt og utjevne distriktsforskjeller i produksjon og omsetning av jordbruksprodukter i samsvar med Stortinget sine målsetninger for jordbruket, som er nedfelt i Prop. 1 S. Vilkår for pristilskudd reguleres etter forskrift 19. desember 2008 nr. 1490 om pristilskudd i landbrukssektoren (pristilskuddforskriften) og forskrift 19. desember 2008 nr. 1491 om formidling av pristilskudd i landbrukssektoren (formidlingsforskriften). Forskriften gjelder for 16 ulike pristilskudd knyttet til produksjon, frakt eller bruk av egg, slakt, slaktedyr, melk, ull, skinn, korn, kraftfôrråvarer og andre vekster som gir grunnlag for tilskudd etter kapittel 6 om pristilskudd i jordbruksavtalen. Størrelsen på tilskuddet beregnes på grunnlag av mengde levert, eller kjøpt vare og satser som er fastsatt i eller i medhold av jordbruksavtalen.

I det følgende omtales pristilskuddene som er relevante for foretak med storfe.

Pristilskudd kjøtt

Pristilskudd kjøtt omfatter grunntilskudd og distriktstilskudd for kjøtt, kvalitetstilskudd for storfekjøtt og kvalitetstilskudd for slakt av lam og kje. For storfekjøtt gis det distriktstilskudd i tillegg til kvalitetstilskuddet som denne utredningen omhandler.

Formålet med tilskuddene er å bidra til en inntekts- og produksjonsutvikling som er med på å holde oppe bosetting og sysselsetting i hele landet gjennom å jevne ut forskjeller i lønnsomheten i produksjonen. Distriktstilskudd kjøtt gis per kg kjøtt differensiert på fem geografiske soner. Det utbetales ikke tilskudd til foretak med storfeproduksjon i sone 1, der satsen for distriktstilskudd er 0 kroner. I 2023 er det bevilget 673,3 millioner kroner til distriktstilskuddet for kjøtt (gjelder alt kjøtt, ikke kun storfekjøtt).

Pristilskudd melk

Pristilskudd melk omfatter distriktstilskudd og grunntilskudd melk. Formålet med pristilskudd til melk er å bidra til en inntekts- og produksjonsutvikling i melkeproduksjonen som er med på å opprettholde bosetting og sysselsetting i hele landet gjennom å utjevne forskjeller i lønnsomheten i produksjonen. Distriktstilskudd utbetales for ku- og geitemelk, og grunntilskudd utbetales kun for geitemelk. Tilskudd kan utbetales til produsent for melk som er produsert innenfor disponibel kvote, jf. pristilskuddforskriften § 5. Dette innebærer at tilskuddet faller bort for melk som er produsert ut over disponibel kvote.

Pristilskuddene beregnes per liter melk. Distriktstilskuddet beregnes per liter melk med satser differensiert etter geografisk beliggenhet. Det utbetales ikke tilskudd til foretak med melkeproduksjon i sone A (i hovedsak Jæren), der satsen for distriktstilskudd er kr 0. I jordbruksavtalen 2022 – 2023 varierer satsene for distriktstilskuddet fra null og opp til 195 øre per liter melk. I 2023 er det bevilget 729,7 millioner kroner til pristilskudd melk, fordelt med 70 millioner kroner til grunntilskudd for geitemelk og 659,7 millioner kroner i distriktstilskudd for all melk.

2.5.2 Produksjonstilskudd

Produksjonstilskudd er en fellesbetegnelse for flere tilskuddsordninger som foretak med husdyr- og/eller planteproduksjon kan søke om, og utgjør en viktig inntektskilde for mange foretak. Satsene for de ulike tilskuddsordningene fastsettes i jordbruksoppgjøret. For foretak med storfe er det en rekke av ordningene som er aktuelle. I det følgende omtales ordningene som er relevante for foretak med storfe.

Husdyrtilskudd

Formålet med tilskudd for husdyr er å medvirke til å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner og bruksstørrelser i husdyrholdet. Tilskuddet gis for ulike dyreslag og storfe er delt inn i kategoriene melkeku, ammeku og øvrige storfe. Husdyrtilskuddet gis på grunnlag av antall dyr foretaket disponerer. Tilskuddet for ammekyr og tilskuddet for melkekyr er strukturdifferensiert, noe som gjør at

små bruk får mer i tilskudd per ku enn store bruk. For 2023 er den totale bevilgningen til husdyrtilskuddsordningen (ekskl. tilskudd til små og mellomstore melkebruk) på rundt 3 905 millioner kroner, hvorav husdyrtilskudd for melkeku utgjør om lag 1 011 millioner kroner, husdyrtilskudd for ammeku utgjør om lag 550 millioner kroner, og husdyrtilskudd for øvrige storfe utgjør nærmere 683 millioner kroner.

Driftstilskudd til spesialisert storfekjøttproduksjon

Formålet med driftstilskudd til spesialisert storfekjøttproduksjon er å styrke økonomien i produksjon av storfekjøtt, samt jevne ut forskjeller i lønnsomhet mellom foretak av ulik størrelse og mellom bruk i ulike distrikt. Tilskuddet utmåles på grunnlag av antall ammekyr. Driftstilskuddet har struktur differensiering, og maksimalt driftstilskudd til spesialisert storfekjøttproduksjon oppnås ved førti ammekyr. Foretak med færre enn 6 ammekyr mottar ikke tilskuddet. Driftstilskuddet er også distriktsdifferensiert, altså varierer størrelsen på tilskuddet ut ifra hvor i landet produksjon foregår (foretak i arealsonene 5-7 har en noe høyere sats enn foretak i arealsonene 1-4). Totalt er det bevilget 669,2 millioner kroner til driftstilskudd til spesialisert storfekjøttproduksjon i 2023.

Driftstilskudd til melkeproduksjon

Formålet med driftstilskudd til melkeproduksjon er å styrke økonomien i melkeproduksjonen, samt jevne ut forskjeller i lønnsomhet mellom foretak av ulik størrelse og mellom bruk i ulike distrikt. Tilskuddet utmåles på grunnlag av antall melkekyr. Driftstilskuddet har struktur differensiering, og maksimalt driftstilskudd til melkeproduksjon oppnås ved fem melkekyr. Det betyr for eksempel at et foretak med fem melkekyr mottar like mye i driftstilskudd som et foretak med 40 eller 100 melkekyr. Tilskuddet for kumelkproduksjon er også distriktsdifferensiert, altså varierer størrelsen på tilskuddet ut ifra hvor i landet foretakene har sin melkeproduksjon. I jordbruksavtalen 2022 – 2023 varierer satsene fra 238 050 kroner per foretak med fem eller flere melkekyr i arealzone 2 (Jæren) til 277 050 kroner per foretak i arealzone 6 og 7 (Nord-Norge). Totalt er det bevilget 1 814,5 millioner kroner til driftstilskudd til melkeproduksjon i 2023.

Tilskudd til små og mellomstore melkebruk

Tilskudd til små og mellomstore melkebruk er også et tilskudd med struktur differensiering. Tilskuddet kan kun gis til foretak med mellom 6 og 50 melkekyr. Tilskuddet er på det høyeste for foretak med 23 melkekyr, før det gradvis reduseres jo større bruket er. Foretak med mer enn 50 melkekyr mottar ikke tilskuddet. Totalt er bevilgningen til denne tilskuddsordningen på 164,3 millioner kroner i 2023.

Beitetilskudd og utmarksbeitetilskudd

Tilskuddene for dyr på beite og dyr på utmarksbeite skal stimulere til økt beiting. Ordningen skal bidra til pleie av kulturlandskapet, samt å oppnå god utnyttelse av utmarksressursene. Tilskuddene utmåles på grunnlag av antall dyr på beite og gis både for storfe og småfe. For 2023 er det bevilget 280 millioner kroner til tilskudd for storfe og hest på utmarksbeite og om lag 339 millioner kroner i tilskudd for storfe m.m. (hjort, hest og lama) på beite.

Tilskudd til dyr av bevaringsverdig rase

Tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser har som formål å støtte foretak med husdyr av disse rasene for å sikre økt bruk og vern av landbrukets genetiske ressurser samt å øke populasjonen. Tilskuddet blir gitt per dyr. Det gis tilskudd for melkekyr eller ammekyr som har kalvet i løpet av de siste 18 månedene, og for inntil to okser av samme rase som er 12 måneder eller eldre på telledato per foretak. Det er individer som på telledato er registrert i Kuregisteret ved Norsk Genressurscenter som kan gi grunnlag for et slikt tilskudd. Sidet trønder- og nordlandsfe (STN), østlandsk rødkolle, dølafe, vestlandsk raudkoll, vestlandsk fjordfe og telemarkfe regnes som bevaringsverdige storferaser. Alle disse faller innunder rasegruppe 1 (Kombi) i klassifisering av slakt (jf. tabell 2.2.). Kyr og okser må være minst 7/8 raserene for at de kan gi grunnlag for tilskudd for dyr bevaringsverdig husdyrrase.

Totalt er det i 2023 bevilget 25,7 millioner kroner til tilskudd til dyr av bevaringsverdig rase, hvorav rundt 19 millioner kroner er tilskudd til storfe av bevaringsverdig rase.

Areal- og kulturlandskapstilskudd

Formålet med areal- og kulturlandskapstilskuddet er å bidra til å skjøtte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift, og til å holde jordbruksareal i drift i samsvar med gjeldende

landbrukspolitiske mål. Tilskuddet medvirker også til å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner, og mellom distriktene. Arealtilskuddet gis for vekstgruppene grovfôr, korn, grønnsaker, potet, frukt og bær m.m., og det er ulike tilskuddssatser for de ulike vekstgruppene. Tilskuddet gis per dekar. Arealtilskuddet har distriktsdifferensiering, og satsene varierer ut ifra hvor i landet arealene befinner seg. Kulturlandskapstilskuddet gis per dekar jordbruksareal, med lik sats uavhengig av vekstgruppe. Den samlede bevilgningen i 2023 er på 5 360,5 millioner kroner, som er fordelt med 2 337,9 millioner kroner i kulturlandskapstilskudd og 3 022,6 millioner kroner i arealtilskudd.

Tilskudd til økologisk husdyrproduksjon

Formålet med tilskudd til økologisk husdyrproduksjon er å stimulere til at en større del av jordbruksproduksjonen skjer i form av økologisk produksjon. Det er et vilkår for tilskuddet at foretaket driver husdyrproduksjon i samsvar med økologiforskriften. Tilskudd kan gis til foretak som driver økologisk husdyrproduksjon eller har startet omlegging til slik produksjon. Tilskuddet gis på grunnlag av antall dyr foretaket disponerer.. Totalt er det i 2023 bevilget 88,5 millioner kroner til tilskudd til økologisk husdyrproduksjon, hvorav rundt 57,8 millioner kroner er tilskudd som gis for melkekyr, ammekyr og øvrig storfe.

Arealtilskudd til økologisk landbruk

Formålet med arealtilskudd til økologisk landbruk er å stimulere til at en større del av jordbruksproduksjonen skjer i form av økologisk produksjon. Det er et vilkår for tilskuddet at arealene drives i samsvar med økologiforskriften. Tilskudd kan gis for arealer som drives økologisk eller er under omlegging til økologisk produksjon. Tilskuddet gis for vekstgruppene grovfôr, korn, grønnsaker, potet, frukt og bær m.m., og det er ulike tilskuddssatser for de ulike vekstgruppene. Tilskuddet gis per dekar. Det gis også tilskudd for grønn gjødslingsareal og areal som er brakka for å bekjempe ugras. Den samlede bevilgningen til økologisk arealtilskudd i 2023 er på 58,1 millioner kroner.

2.6 Om WTO-regelverket og begrensninger

Norge har vært medlem av Verdens handelsorganisasjon (WTO) siden organisasjonen ble opprettet i 1995 som etterfølgeren til Generalavtalen for toll og handel (GATT). WTO-avtalen skal sikre like vilkår og forutsigbarhet i handelen mellom stater. Avtalen definerer ulike typer statsstøtte i kategorier kalt «bokser» med ulike farger og innebærer bl.a. at det er satt begrensninger for nasjonale tilskuddsordninger til landbruket:

- Gul boks: «Handelsvridende støtte» med øvre beløpsbegrensning. Begrensningen er uttrykt ved hjelp av et samlet mål for støtte, såkalt AMS (Aggregate Measurement of Support). I gul boks har Norge en årlig begrensning på om lag 11,4 mrd. kroner.
- Blå boks: «Produksjonsbegrensende støtteprogrammer» som oppfyller gitte kriterier. Tilskudd under såkalte produksjonsbegrensende programmer regnes ikke inn i et lands AMS dersom utbetalingene baserer seg på et fast areal/avling, et fast antall dyr, eller blir gitt for maksimalt 85 % av produksjonen i en basisperiode.
- Grønn boks: «Produksjonsuavhengig/ikke-handelsvridende støtte» som oppfyller gitte kriterier. I grønn boks er det ingen tak for utbetaling. Dette er støtte som ikke skal ha noen, eller minimale, handelsvridende virkninger, eller virkninger på produksjonen. Det vil si, offentlig støtte som ikke avhenger av produksjonsnivå, type produksjon eller pris.

Hvert år skal hvert medlemsland notifisere sin landbruksstøtte til WTOs landbrukskomité etter fastsatt mal. I tillegg gjennomføres grundige handelspolitiske gjennomganger (TPR) av alle medlemmer med jevne mellomrom, som inkluderer gjennomgang av landbrukspolitikken og importvernet.

2.6.1 Utbetaling av kvalitetstilskudd iht. WTO-regelverket

Kvalitetstilskuddet befinner seg i blå boks og oppfyller sistnevnte kriterie om at tilskuddet gjelder for 85 % eller mindre av basisnivået for produksjonen. Det kan på bakgrunn av dette maksimalt gis kvalitetstilskudd for 50,49 millioner kg storfekjøtt per år i Norge. I WTO-notifiseringen for det enkelte året rapporteres

utbetalt tilskudd for slakt som blir refundert pristilskudd for i det året. Det innebærer at for 2022 notifiseres utbetalt tilskudd for slaktevolumet for perioden november 2021 til oktober 2022.

Det har som omtalt vært en økning i norsk ammekuproduksjon og tilskuddsberettiget slaktemengde gjennom tilskuddsordningens levetid. Dette har ført til at man har nærmet seg kvantumsbegrensingen for tilskuddet. Kvalitetstilskuddet ble rapportert inn som del av gul boks i 2018 på grunn av at det ble gitt kvalitetstilskudd for mer enn 50,49 millioner kg storfekjøtt det året. I etterkant av dette iverksatte man tiltak og fjernet i jordbruksoppgjøret 2018 slaktekategorien okse fra ordningen. I 2021 ble det gitt tilskudd for 49,2 millioner kg, mens det i 2022 ble det gitt tilskudd for 51,8 millioner kg. Det vil si at man for 2022 overskred kvantumsgrensen på 50,49 millioner kg med 1 310 tonn.

Som omtalt i kapittel 2.4 har antall melkekyr vært relativt stabilt de siste årene, men noe fallende, mens antall ammekyr har økt betydelig. Ifølge Totalmarked kjøtt og egg ventes også videre endringer i melkeproduksjonen å føre til et økt antall ammekyr på melkebruk og økt kjøttproduksjon fra melkebesetningene. Samtidig peker de i langtidsprognosene på at det ikke er behov for flere ammekyr for å dekke storfekjøttmarkedet frem mot 2027. Prognosene fra Totalmarked for 2023 viser også redusert storfekjøttproduksjon.

Landbruksdirektoratet utarbeider i tillegg egne prognoser for tilskuddsberettiget slaktemengde for storfe basert på tallene fra Totalmarked kjøtt og egg. For 2023 er tilskuddsberettiget slaktemengde prognosert til 48,8 millioner kg. Det er derfor noe usikkert om man uten endringer av tilskuddsordningen vil overgå kvantumsbegrensingen, slik det ble antatt når mandatet for utredningen ble gitt i jordbruksoppgjøret 2022.

Ettersom kvalitetstilskuddet er et pristilskudd med løpende utbetaling gjennom året er utfordringen å finne en balanse mellom å sikre at kvantumsgrensen overholdes, samtidig som at bonden får utbetalt i tråd med avsetningen i jordbruksoppgjøret. Til sammenligning kan utbetaling av produksjonstilskudd bedre tilpasses WTO-begrensningene siden man etter søknadsomgangen vet totalt antall enheter det er søkt tilskudd for. Pristilskuddene er overslagsbevilgninger, der satsene er satt og det utbetales løpende gjennom året for alle slakt som oppfyller vilkårene. I produksjonstilskuddsordningen fastsettes de endelige satsene i januar året etter søknadsåret, når man vet det totale antall omsøkte dyr, arealer m.m. I den forbindelse ser man også om antall dyr det gis tilskudd for må nedjusteres for å overholde WTO-forpliktelsene om maksimalt antall støtteberettigede enheter. Utbetalingen av produksjonstilskudd skjer ikke før etter dette er gjort. Det er derfor enklere å sikre at utbetaling er i tråd med WTO-begrensningene for produksjonstilskudd enn for pristilskudd.

I kapittel 3.1 ser vi nærmere på tiltak som kan være aktuelle å iverksette for å sørge for fremtidig overholdelse av WTO-regelverket. Det er ønskelig med tiltak som er enkle å forvalte og som gir husdyrprodusentene forutsigbarhet for hva de kan oppnå i tilskudd gjennom hele året.

3 Alternative innretninger av tilskuddsordningen

I dette kapittelet ser vi på alternative måter å innrette kvalitetstilskuddet på sammenlignet med dagens tilskuddsmodell. Vi begynner med å skissere aktuelle tiltak som kan iverksettes for å sikre at kvantumsbegrensningen for tilskuddet overholdes, før vi går over til å beskrive aktuelle modeller for en ny, jevnere satsløype. Vi har undersøkt kostnader ved praktisk gjennomføring av tiltakene ved å kontakte slakteriene det gjelder og utstysleverandør Meats AS, i tillegg til å gjøre beregninger av kostnader med å endre Landbruksdirektoratets fagsystemer. Avslutningsvis ser vi på de minste slakteriene som per i dag ikke har godkjent klassifisør eller nødvendig klassifiseringsutstyr, og hvilke løsninger som kan være aktuelle for disse.

3.1 Tiltak for å overholde WTO-regelverket

Som beskrevet i kapittel 2.6 har man nærmet seg kvantumsbegrensningen som WTO-regelverket setter for hvor stor slaktemengde det kan utbetales kvalitetstilskudd for. For 2022 overskred man denne grensen. Dette er bakgrunnen for at direktoratet er bedt om å utrede mulige tiltak som sikrer at kvantumsbegrensningen for 2023 overholdes. Her må det også tas hensyn til at eventuelle tiltak som avtalepartene kommer til at de vil innføre kun vil ha en effekt på slaktemengden fra 1. juli til ut oktober for utbetalingen i 2023.

Selv om prognosene for 2023 viser en reduksjon i storfekjøttproduksjonen, og tilskuddsberettiget slaktemengde ventes å bli lavere noe enn i 2022, bør det settes i verk tiltak som sikrer at man overholder kvantumsbegrensningen for 2023 og fremover. Under ser vi nærmere på aktuelle tiltak.

3.1.1 Gi tilskudd for kun en andel av dyret som leveres til slakt

Et mulig tiltak kan være å bare gi tilskudd for en prosentandel av total slaktevekt. Eksempelvis kan man gi tilskudd for 90 prosent av slaktevekta. Det vil si at det ikke blir gitt tilskudd for ti prosent av slaktevekta i et slikt tilfelle. Dersom slaktet veier 350 kg innebærer dette at det vil bli gitt kvalitetstilskudd for 315 kg. Dette kan gjøres ved at avtalepartene i jordbruksoppkjøret fastsetter den aktuelle prosenten for det kommende året på grunnlag av prognoserte slaktemengder. Her kan det være aktuelt at Landbruks- og matdepartementet, etter samråd med de øvrige avtalepartene, justerer prosentandelen i desember når man har sikrere grunnlag for prognoser. Det er viktig at det er en sikkerhetsmargin slik at man sikrer seg at taket ikke overskrides mot slutten av det året prosenten fastsettes for. Dersom prognosene endrer seg betydelig gjennom året, slik at man likevel er redd for å overskride taket, kan prosentandelen reduseres for siste halvår i inneværende år. Vi anbefaler likevel at man prøver å unngå at det settes en prosentandel halvveis i året av hensyn til forutsigbarhet for produsentene. I tillegg vil det bli mer krevende for slakteriene å håndtere flere justeringer i løpet av året og kontrollere utbetalinger i ettertid.

I gjennomsnitt utgjorde ti prosent av slaktemengden for perioden 2019-2022 om lag 4 800 tonn, og fem prosent utgjorde om lag 2 400 tonn. I 2022 ville en fastsatt prosentandel på 95 ha redusert total tilskuddsberettiget slaktemengde med i underkant av 2 600 tonn. Et slikt tiltak ville dermed bidratt til at man ikke hadde overskredet kvantumsbegrensningen i 2022. Beregningen av reduksjonen basert på en gitt prosentandel vil naturligvis differensiere noe mellom beregning på total slaktemengde og på faktiske vekt per dyr. Å beregne reduksjonen i kvantum ut ifra total slaktemengde gir likevel et realistisk bilde av effekten av et slikt tiltak.

En slik løsning rammer de produsentene som leverer de største slaktene mest. Det vil si de tyngre storferasene og produsenter som driver spesialisert kjøttproduksjon. En prosentvis reduksjon gir større kronemessig reduksjon på et stort slakt enn et lite slakt sammenlignet med hva produsenten ville fått utbetalt i dag. Slik vi ser det er det uheldig at tilskuddet reduseres mer på de slaktene som oppnår de høyere slakteklassene, og dette er ikke helt i tråd med formålet til tilskuddet.

En annen variant er å sette makstak for antall kg per slakt det kan gis kvalitetstilskudd for. For å illustrere med utgangspunkt i slaktedata for 2022, så ville man redusert tilskuddsberettiget slaktemengde med om lag 1700 tonn med et makstak på 350 kg for alle slakt. Et slikt makstak vil ikke påvirke utbetaling av

tilskuddet til de lette slaktene i noe særlig grad (om i det hele tatt). Det kan det være uheldig at tilskuddet reduseres for de slaktene som oppnår de høyere slakteklassene, med utgangspunkt i formålet for tilskuddet slik det forstås i dag. Noen av aktørene i bransjen har likevel signalisert at når stykningsdelene blir for store er de vanskelige å omsette i markedet, og at det derfor ikke er ønskelig med for store slakt. Å sette et makstak for antall kg vil i så fall bidra til at produksjonen er mer i takt med markedspreferasene. Det blir da opp til markedsprisen, og ikke tilskudd, å stimulere til store slakt i den grad det er ønskelig. Videre vil tiltaket kunne ha en positiv effekt på fôrforbruk og lavere klimaavtrykk, fordi når et dyr kommer over en viss vekt trengs det mer fôr per antall kg.

Hvorvidt man oppnår ønskede effekter av tiltaket avhenger av hvilket makstak man må sette for at slaktemengden reduseres tilstrekkelig for å overholde kvantumsbegrensingen. Ut ifra våre beregninger antas det at makstaket bør settes rundt 350 kg for at tiltaket skal gi tilstrekkelig effekt med hensyn til kvantumsbegrensningen. I så fall vil tiltaket mest sannsynlig også ramme slakt der størrelsen på dyret i seg selv ikke er et problem. Nortura og KLF har signalisert at å sette et makstak på antall kg kan være et aktuelt tiltak og vil kunne fungere som en fellesløsning for bransjen for å redusere slaktevekter og sådan regulere markedet, men at det samtidig vil kunne være krevende å innføre. Blant annet fordi det bør settes ulike makstak for de ulike storferasene.

En tredje variant er å redusere antall kg bonden får utbetalt tilskudd for, med like mange kg for alle slakt. På den måten reduseres utbetaling for alle slakt like mye uavhengig av slaktevekt, og vil ikke påvirke ønsket målgruppe for tilskuddet i like stor grad som å sette et makstak for antall kg. Her bør man imidlertid se på hvilke slaktekategorier dette skal gjelde for. Eksempelvis mener vi det bør gjøres en vurdering av om kalv bør unntas, fordi tiltaket vil kunne gi en betydelig reduksjon av utbetalingen på dyret. Fastsetting av antall kg som skal trekkes fra tilskuddsberettiget slaktevekt kan gjøres på samme måte som ved fastsetting av en prosentandel. Dersom alle slakt, unntatt kalv, som mottok tilskudd i 2022 fikk trukket fra 10 kg av slaktevekten, viser beregningene våre at det ville blitt utbetalt tilskudd for i underkant av 50,2 millioner kg.

Alle disse tre variantene antas å være mindre kostbare å innføre enn omlegging til desimalgradering med tanke på endring av slaktesystemer. Dette er basert på samtaler med Meats AS, men vi har ikke innhentet detaljert informasjon fra slakteriene.

3.1.2 Endre krav om slakteklasse

Et annet mulig tiltak er å utelukke ytterligere en eller flere slakteklasser (utover hovedklasse P) fra tilskuddsordningen, eller deler av en klasse dersom en velger å innføre desimalklasser. Hvilke(n) klasse(r) som eventuelt skulle utelukkes vil avhenge av hva man ønsker å oppnå.

En variant av tiltaket er å ta ut klasser i toppen av klassifiseringskalaen. Dette vil bidra til at man ikke stimulerer til produksjon av de tyngste dyrene, som nevnt over gir store stykningsdeler som kan være vanskelige å omsette i markedet. Som beskrevet i kapittel 2.3.4 er det få dyr som oppnår slakteklasse U til E+, og skal dette tiltaket ha stor nok effekt må slakteklasse U- til og med E+ tas ut av ordningen. Tar man utgangspunkt i tilskuddets formål, så er det imidlertid ikke hensiktsmessig å utelukke slakt som oppnår de høyeste slakteklassene. Det var nettopp større slakt som var noe av hensikten med formålet med opprettelsen av tilskuddet, i tillegg til økt antall ammekuproducenter. Et slikt tiltak må derfor vurderes i sammenheng med en eventuell ny vurdering av formålet med ordningen, ut fra at produksjon av storfekjøtt og markedet har endret seg mye siden ordningen ble opprettet.

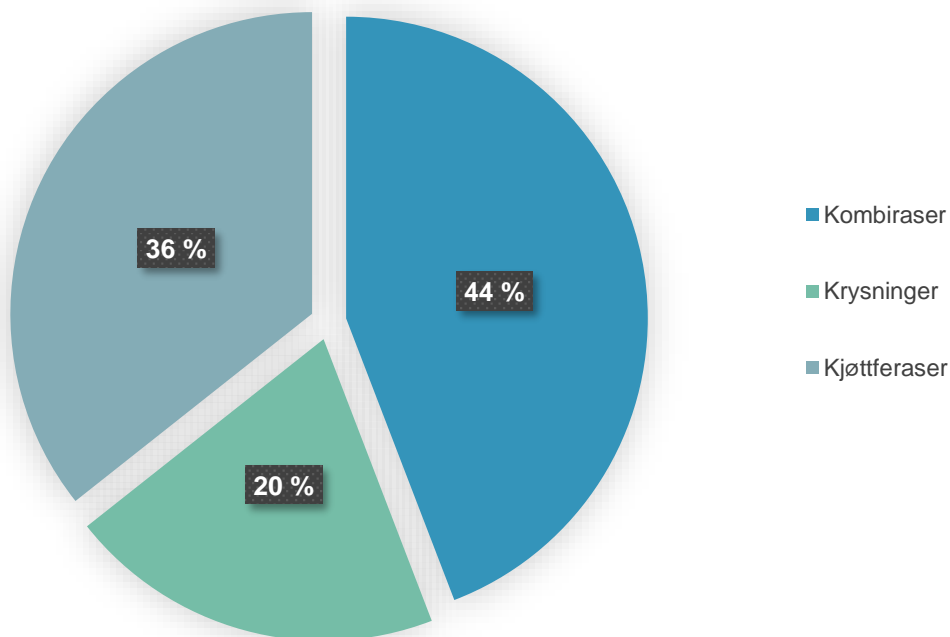
En annen variant kan være å utelukke hele eller deler av slakteklasse O. Det vil være i tråd med dagens formål med tilskuddet, ved at det vil bidra til å stimulere til høyere kvalitet og økte slaktevekter. Ser man på EUROP-skalaen er også O-klassen kun betegnet som «Fair». I perioden 2019–2022 var det om lag 17 400 tonn tilskuddsberettiget storfekjøtt som ble klassifisert i klasse O. I kroner utgjør dette om lag 95,7 millioner kroner i tilskudd med dagens sats på 5,50 kroner. Som illustrert i Figur 2.4 og Figur 2.5 vil en slik variant ramme flest melkeprodusenter. I praksis vil det å utelukke slakteklasse O ha en stor negativ effekt på inntektene til melkeprodusentene, da denne slakteklassen i snitt utgjør 60 prosent av slaktemengden per år for kombirasene (se kapittel 2.3.4).

Dersom man velger å utelukke ytterligere slakteklasser enn i dag, vil noen av produsentene forholdsvis enkelt og raskt ha mulighet til å tilpasse seg slik at de likevel kan få kvalitetstilskuddet. Tiltak som innebærer å ta ut slakteklasser vil dermed kunne ha kortvarig effekt, men dette avhenger av hvilke(n) klasse(r) man velger å utelukke fra ordningen. Å utelukke klasse O regner vi likevel med at vil ha en mer langvarig effekt, fordi kvantumet er så stort (se kapittel 2.3.4). Med utgangspunkt i dagens satser er det allerede ganske sterke incentiver for å oppnå O+ eller høyere. Likevel havner en stor andel av slaktene i klasse O, og det er derfor rimelig å anta at det vil være vanskelig for mange av produsentene, særlig innenfor melkeproduksjon, å tilpasse seg høyere krav for å motta tilskuddet.

3.1.3 Endre krav om fettgruppe

En annen mulighet som kan redusere antallet kg kjøtt det gis kvalitetstilskudd for, er å utelukke slakt med fettkvalitet 4- fra ordningen. Krav om fettgruppe 4- eller lavere ble innført fra 2018 for å unngå produksjon av overflødig fett og bidra til produksjon av slakt av høy kvalitet. Det kan være positivt å fjerne enda en fettgruppe med tanke på å redusere fettinntaket fra rødt kjøtt, i tråd med gjeldende kostråd fra helsemyndighetene. Det vil si at det kun gis tilskudd til slakt av fettgruppe 3+ eller lavere, noe som også er i samsvar med anbefalingene i rapporten «Økt storfekjøttproduksjon i Norge» fra 2013. Å fjerne fettgruppe 4- fra tilskuddsordningen vil, basert på gjennomsnittet for perioden 2019–2022 (se figur 3.1) utgjøre om lag 2 140 tonn. I 2022 utgjorde denne fettgruppen fem prosent av den totale mengden som er tilskuddsberettiget, så dette tiltaket vil berøre en mindre andel av produsentene enn øvrige tiltak beskrevet i kapittel 3. Som nevnt i kapittel 2.6 ble kvantumsbegrensingen for tilskuddet overskredet med 1 310 tonn i 2022. I tillegg tyder prognoser på redusert storfekjøttproduksjon i 2023. Det forventes derfor at å utelukke slakt med fettkvalitet 4- fra ordningen vil sikre at man ikke overskrider kvantumsbegrensingen for 2023. Tiltaket vil likevel kun ha en effekt for de fire gjenstående månedene av utbetalingsåret 2023, fra en eventuell iverksetting innen 1. juli 2023 og ut oktober måned.

En ulempe ved tiltaket er at det kan ramme produsenter med lette storferaser som f.eks. Hereford og Aberdeen Angus, i tillegg til melkekurasene, kombirasene og kryssninger mellom disse. I 2021 utgjorde disse om lag 70 prosent av slaktene som ble klassifisert i fettgruppe 4-. De lette kjøttferasene er tidlig slaktemodne og nøysomme. Slike raser har derfor lettere for å avleire fett. Kjøttproduksjon er som tidligere nevnt en viktig del av økonomien til de fleste melkeprodusentene. Å fjerne tilskuddet til slakt i fettgruppe 4- kan ha negative konsekvenser for disse produsentene.



Figur 3.1 Fettgruppe 4- fordelt på raser. Gjennomsnitt for perioden 2019–2022 i tonn.

3.2 Modeller for ny satsløype

Vi har sett på alternativer til dagens satsløype (det vil si modell 1), og utformet tre alternativer til hvordan satsløypen kan jevnes ut i større grad, basert på desimalklassifiseringen av slaktet. Med grunnlag i mandatet for utredningen har vi utformet noen forutsetninger som bør ligge til grunn for ny tilskuddsmodell, dersom jordbruksavtalepartene kommer til at de ønsker å innføre nye satsløyper basert på desimalgraderingen av slaktet:

- Det er ikke ønskelig med betydelige sprang i tilskuddssats mellom slakteklassene, både ved overgang fra O- til O, og fra O til O+, og videre til R-.
- Ny satsløype bør være i tråd med formålet for tilskuddet (økte slaktevekter per dyr). Det vil si at det bør lønne seg for produsent å oppnå høyere slakteklasser.

Som vi kommer inn på i kapittel 4 har det i utredningsarbeidet dukket opp noen problemstillinger rundt mandatet som ligger til grunn for utredningen og således hvilke forutsetninger som en eventuelt ny tilskuddsmodell bør bygge på. I diskusjoner med referansegruppen er det stilt spørsmål ved om det faktisk er ønskelig med en glidende, differensiert satsløype, og om det er hensiktsmessig å endre på dagens satsløype. Vi kommer tilbake til disse drøftingene i kapittel 4.

I dette kapittelet beskriver vi noen alternative tilskuddsmodeller med grunnlag i bakgrunnen og mandatet for utredningen, og gjør deretter en samlet vurdering av de ulike modellene opp mot hverandre. Vi understreker at de tre tilskuddsmodellene vi presenterer i utgangspunktet er utarbeidet for å illustrere hvordan en ny modell kan se ut, basert på satsene som jordbruksavtalepartene fastsatte for 2023. Her kan man tenke seg mange ulike variasjoner av modellene som også vil påvirkes av eventuell fremtidig endring av satsene. Vi har videre gjort noen vurderinger av forvaltbarheten til de ulike modellene, og hvordan avtalepartene best kan fastsette satser med disse modellene. Her bør man likevel se nærmere på detaljene når partene har kommet til om det er ønskelig å innføre en omlegging til utbetaling basert på desimalklassifisering, og hvilken modell som peker seg ut.

Tallgrunnlaget for modellene er slaktedata fra 2022 hentet fra Animalia, og det kan være noe avvik fra direktoratets tall. Dette er fordi utbetalingsåret som direktoratet følger gjelder fra november året før til oktober inneværende år. Kolonne «Beregnet tilskudd per klasse» i modellene viser med andre ord ikke faktisk utbetalt tilskudd i 2022, men er beregnet ut ifra rapporterte slaktedata.

3.2.1 Modell 1- dagens innretning

Modell 1 er dagens satsløype oppdatert med satser gjeldende fra 2023, det vil si 5,50 kroner per kg for slakteklasse O og 10,50 kroner per kg for slakteklasse O+ til E+.

Tabell 3.1 viser de store hoppene i satser mellom klassene i dag. Dette betyr at et slakt som klassifiseres til desimalklasse 4,49 ikke gir grunnlag for tilskudd, mens bonden får tilskudd for et slakt som klassifiseres i desimalklasse 4,5. For et storfe som veier 250 kg, vil det henholdsvis generere 0 kroner og 1 375 kroner i tilskudd, uten at en kan si at kvalitetsforskjellen er nevneverdig. Når vi kommer til desimalklasse 5,49 og 5,5, blir denne forskjellen desto større. Verdien på et dyr som veier 300 kg øker med 1 500 kroner fra den ene desimalklassen til den andre, uten at en kan si at kvaliteten er nevneverdig forskjellig. Dette fører dermed til at det ligger en stor og viktig økonomisk gevinst i å føre dyra litt ekstra for å oppnå klasse O+.

Tabell 3.1 Modell 1 som viser dagens satsløype.

Slakte-klasse	Satsløype (kr)	Desimalklasse	Antall slakt	Antall kg	Gj.snittlig vekt per slakt	Gj.snittlig utbetaling per slakt (kr)	Beregnet tilskudd per klasse (kr)
O	5,50	4,50 - 5,49	59 886	16 492 999	275	1 515	90 711 493
O+	10,50	5,50 - 6,49	44 312	13 828 095	312	3 277	145 194 999
R-	10,50	6,50- 7,49	22 713	7 032 980	309,6	3 251	73 846 291
R	10,50	7,50-8,49	16 891	5 499 527	325,6	3 419	57 745 031
R+	10,50	8,50-9,49	12 340	4 417 454	358,0	3 759	46 383 266
U-	10,50	9,50-10,49	6 079	2 386 211	392,5	4 122	25 055 216
U	10,50	10,50-11,49	1 541	658 023	427,0	4 484	6 909 246
U+	10,50	11,50-12,49	133	61 942	465,7	4 890	650 386
E-	10,50	12,50-13,49	8	3 955	494,4	5 191	41 528
E	10,50	13,50-14,49	1	561	560,8	5 888	5 888
E+	10,50	14,50-15,49	-	-	-	-	-
Beregnet utbetaling av tilskudd totalt							446 543 343

3.2.2 Modell 2 – trinnvis økning mellom desimalklassene

Modellen starter med mye lavere tilskuddssats enn i modell 1. Mens modell 1 starter på 5,50 kroner, starter modell 2 med en sats på 1 kroner for desimalklasse 4,5–4,59. Dette glatter ut den store forskjellen i tilskuddsutbetaling med dagens satsløype mellom slakteklasse O- som gir 0 kroner i tilskudd, og desimalklasse 4,5 som genererer 5,50 kroner per kg. For hver nye desimalklasse i modell 2 øker satsen med 50 øre. Det betyr også at for å oppnå satsen på 5,50 eller 10,50 kroner må slaktet være i toppsjiktet i klasse O eller O+, henholdsvis desimalklasse 5,4 eller 6,4.

Reduksjonen av satser i de laveste desimalklassene i klasse O medfører i hovedsak størst tap for produsentene av de lettere rasene, som kombirasene. Dette vil påvirke deres økonomi, da kvalitetstilskuddet er en viktig inntektskilde for disse produsentene, og det vil bli vanskeligere å oppnå lik tilskuddsutmåling som i dag.

Modell 2 slik den er presentert medfører en mindre utbetaling av kvalitetstilskudd totalt enn med dagens modell. Det kan imidlertid løses med å heve satsene tilsvarende. Ved å sette startsatsen på 2 kroner og øke med 50 øre per desimalklasse opp til 12 kroner vil man oppnå tilnærmet lik total utbetaling som med modell 1. Modell 2 gir videre en betydelig mindre utbetaling av tilskudd for klasse O og klasse O+ enn en videreføring av dagens modell innebærer. Dersom man velger en slik modell kan man også vurdere å kompensere dette med å øke sats for andre tilskudd som tilfaller produsentene som dette rammer.

Med en slik modell ser vi for oss at avtalepartene setter «minstesatsen» for O og graderer oppover med et fastsatt kronebeløp eller en prosentvis sats for hvert satstrinn. For sistnevnte bør man da være klar over at en prosentvis økning gir økt gevinst jo høyere klasse man får beregnet, som for så vidt er i tråd med formålet til tilskuddet. En slik modell kan også være noe mer utfordrende å forholde seg til under jordbruksforhandlingene ved beregningen av det totale beløpet som skal settes av på statsbudsjettet, da denne modellen er mer kompleks med flere volum å forholde seg til for hver sats enn dagens modell. I tabell 3.2 har vi brukt 50 øre i økning per satstrinn til å illustrere hvordan en slik modell kan se ut.

Tabell 3.2 Modell 2

Slakte-klasse	Satsløype (kr)	Desimal-klasse	Antall slakt	Antall kg	Gj. snittlig vekt per slakt	Gj.snittlig utbetaling per slakt (kr)	Beregnet tilskudd per klasse (kr)
O	1,00	4,5 – 4,59	5 152	1 295 415	251	251	1 295 415
	1,50	4,6 – 4,69	5 407	1 389 817	257	386	2 084 726
	2,00	4,7 – 4,79	5 686	1 488 229	262	523	2 976 457
	2,50	4,8 – 4,89	6 088	1 623 557	267	667	4 058 893
	3,00	4,9 – 4,99	6 021	1 630 601	271	812	4 891 802
	3,50	5 – 5,09	6 248	1 731 780	277	970	6 061 231
	4,00	5,1 – 5,19	6 442	1 829 172	284	1 136	7 316 688
	4,50	5,2 – 5,29	6 459	1 865 551	289	1 300	8 394 980
	5,00	5,3 – 5,39	6 245	1 817 638	291	1 455	9 088 191
	5,50	5,4 – 5,49	6 138	1 821 239	297	1 632	10 016 815
Beregnet utbetaling for slakteklasse O							56 185 196
O+	6,00	5,5 – 5,59	6 043	1 840 811	305	1 828	11 044 863
	6,50	5,6 – 5,69	5 708	1 753 139	307	1 996	11 395 402
	7,00	5,7 – 5,79	5 240	1 627 893	311	2 175	11 395 248
	7,50	5,8 – 5,89	4 976	1 557 444	313	2 347	11 680 829
	8,00	5,9 – 5,99	4 481	1 421 086	317	2 537	11 368 684
	8,50	6 – 6,09	4 239	1 335 615	315	2 678	11 352 728
	9,00	6,1 – 6,19	3 779	1 197 196	317	2 851	10 774 762
	9,50	6,2 – 6,29	3 509	1 105 371	315	2 993	10 501 021
	10,00	6,3 – 6,39	3 320	1 040 345	313	3 134	10 403 451
	10,50	6,4 – 6,49	3 017	949 198	315	3 303	9 966 575
Beregnet utbetaling for slakteklasse O							109 883 561
R- til E+	10,50	6,5-15,49	59 706	20 060 653	336	3 528	210 636 857
Beregnet utbetaling av tilskudd totalt							376 705 613

3.2.3 Modell 3 – sammenslåing av desimalklasser

I denne modellen reduseres antall satser ved å slå sammen et antall desimalklasser. En slik løsning kan være gunstig av hensyn til slakteriene og antall satser de skal operere med. Færre satser innebærer færre justeringer i systemet ved endringer i satsene. Dette antas å gi slakteriene bedre oversikt og mindre rom for feil når satsene skal settes. En slik modell vil også være noe mindre utfordrende å forholde seg til under jordbruksforhandlingene ved beregningen av det totale beløpet som skal settes av på statsbudsjettet. Hvor mange satstrinn som settes avgjør kompleksiteten, men den er likevel mindre kompleks enn modell 2.

Nedenfor har vi illustrert to ulike varianter av en slik modell. En hvor fem og fem desimalklasser er slått sammen, og en hvor to og to desimalklasser er slått sammen. Avhengig av hvor høye satsene settes kan det oppstå større hopp mellom satsene, og satsene bør settes på en måte som unngår dette i for stor grad dersom man skal oppnå ønsket effekt med å ha en mer glidende overgang mellom klassene enn dagens modell. Begge variantene vil medføre lavere totale utbetalinger i klasse O og O+ med dagens satser enn en videreføring av dagens satsløype, det vil si lavere total utbetaling av kvalitetstilskuddet dersom satsløypa fra R- til E+ forblir uendra slik det er lagt opp til i modellene under. Dette kan løses ved å heve tilskuddssatsene, men da må det en stor økning til. Dette er uheldig med tanke på å sikre en jevn satsløype.

Tabell 3.3 Modell 3.1- fem og fem desimalklasser

Slakte-klasse	Satsløype kr	Desimal-klasse	Antall slakt	Antall kg	Gj.snittlig vekt per slakt	Gj.snittlig utbetaling per slakt (kr)	Beregnet tilskudd per klasse (kr)
O	2,5	4,50-4,99	28 354	7 427 619	266,3	666	18 569 048
	5,0	5,10-5,49	31 532	9 065 380	289,4	1 447	45 326 900
Beregnet utbetaling for slakteklasse O							63 895 948
O+	7,5	5,50-5,99	26 448	8 200 371	310,3	2 327	61 502 783
	10,0	6,00-6,49	17 864	5 627 724	318,1	3 181	56 277 240
Beregnet utbetaling for slakteklasse O+							117 780 023
R- til E+	10,50	6,50-13,49	59 706	20 060 653	336,0	3 528	210 636 857
Beregnet utbetaling av tilskudd totalt							392 312 827

Tabell 3.4 Modell 3.2- to og to desimalklasser

Slakte-klasse	Satsløype (kr)	Desimal-klasse	Antall slakt	Antall kg	Gj.snittlig vekt per slakt	Gj.snittlig utbetaling per slakt (kr)	Beregnet tilskudd per klasse (kr)
O	1	4,5-4,69	10 559	2 685 232	254,3	254	2 685 232
	2	4,7-4,89	11 774	3 111 786	264,3	529	6 223 572
	3	4,9-5,09	12 269	3 362 381	274,1	822	10 087 143
	4	5,1-5,29	12 901	3 694 723	286,4	1146	14 778 892
	5	5,3-5,49	12 383	3 638 877	293,9	1469	18 194 385
Beregnet utbetaling for slakteklasse O							51 969 224
O+	6	5,5-5,69	11 751	3 593 949	305,8	1835	21 563 694
	7	5,7-5,89	10 216	3 185 336	311,8	2183	22 297 352
	8	5,9-6,09	8 720	2 756 701	316,1	2529	22 053 608
	9	6,1-6,29	7 288	2 302 566	315,9	2843	20 723 094
	10	6,3-6,49	6 337	1 989 543	314,0	3140	19 895 430
Beregnet utbetaling for slakteklasse O+							106 533 178
R- til E+	10,5	6,50-15,49	59 706	20 060 653	335,7	3525	197 663 130
Totalt utbetalt tilskudd							356 165 532

3.2.4 Modell 4 – kun satsdifferensiering per desimalklasse i O

Med denne modellen unngår man store hopp i tilskuddsutbetalingene mellom klasse O-, O og O+ i tillegg til at proveny er tilnærmet uendret sammenlignet med modell 1. Tilskuddsutbetaling for klasse O+ blir altså lik som med modell 1, mens tilskuddsutbetaling for klasse O blir noe lavere enn modell 1.

I eksemplet vi har laget øker tilskuddet med 1 krone per desimalklasse i klasse O. Det gis 50 øre i tilskudd per kg slakt for desimalklasse 4,5-4,59, som øker opp til 9,50 kroner i tilskudd per kg for desimalklasse 5,4-5,49. Satsen på 5,50 kroner per kg som er gjeldende for klasse O fra 2023 befinner seg da i midterste desimalklasse. I klasse O+ gis det tilskudd på 10,50 kroner per kg slakt for alle desimalklassene. En slik modell kan også kombineres med elementer fra de andre modellene, for eksempel ved å bruke prosent i stedet for en fast kronesats eller slå sammen desimalklasser.

Tabell 3.5 Modell 4

Slakte-klasse	Satsløype kr.	Desimal-klasse	Antall slakt	Antall kg	Gj.snittlig vekt per slakt	Gj.snittlig utbetaling per slakt (kr)	Beregnet tilskudd per klasse (kr)
O	0,50	4,5 – 4,59	5 152	1 295 415	251	125,72	647 707
	1,50	4,6 – 4,69	5 407	1 389 817	257	385,56	2 084 726
	2,50	4,7 – 4,79	5 686	1 488 229	262	654,34	3 720 572
	3,50	4,8 – 4,89	6 088	1 623 557	267	933,39	5 682 450
	4,50	4,9 – 4,99	6 021	1 630 601	271	1 218,68	7 337 702
	5,50	5 – 5,09	6 248	1 731 780	277	1 524,45	9 524 791
	6,50	5,1 – 5,19	6 442	1 829 172	284	1 845,64	11 889 617
	7,50	5,2 – 5,29	6 459	1 865 551	289	2 166,22	13 991 633
	8,50	5,3 – 5,39	6 245	1 817 638	291	2 473,97	15 449 925
	9,50	5,4 – 5,49	6 138	1 821 239	297	2 818,80	17 301 771
Beregnet utbetaling for slakteklasse O							87 630 893
O+	10,50	5,5 – 6,49	44 312	13 828 095	312	3 276,65	145 194 999
R- til E+	10,50	6,5-15,49	59 706	20 060 653	336	3 527,90	210 636 857
Totalt utbetalt tilskudd							443 462 748

3.2.5 Modell 5 - trinnvis økning mellom slakteklasser

Modell 5 skiller seg fra modellene over da tilskuddssatsene ikke er differensiert etter desimalklasser, men slakteklasser, slik som i dag. Forskjellen fra modell 1 er at modellen ikke er basert på dagens satser for tilskuddet, i tillegg til at det er differensierte satser for slakteklasse O+ til U-. Satsen for klasse O starter på 2 kroner og øker med 2 kroner mellom klassene for å unngå store hopp i tilskuddsutbetaling. Det er lagt inn like satser fra U- til høyeste klasse E+ på bakgrunn av signaler fra referansegruppa om at det ikke er ønskelig med for tunge slakt. Her kan man likevel se nærmere på hvilke satser som skal gjelde og fra hvilken slakteklasse tilskuddet skal flate ut.

Vi har valgt å ta med denne modellen for å synliggjøre at det er mulig å få til en jevnere satsløype uten å legge om til utbetaling basert på desimalklasser. Samtidig gir en slik modell en betydelig lavere total utbetaling av tilskudd enn en videreføring av dagens modell, eller en innføring av de øvrige alternative modellene. Det blir da opp til avtalepartene å gjøre en vurdering av om hensynet til en jevnere satsløype og belønning av slakt som havner i de høyere slakteklassene likevel gjør en slik modell aktuell, og at storfeprodusentene kan kompenseres for tapte inntekter med andre virkemidler.

Tabell 3.6 Modell 5

Slakte- klasse	Sats- løype kr.	Desimal- klasse	Antall slakt	Antall kg	Gj.snittlig vekt per slakt	Gj.snittlig utbetaling per slakt (kr)	Beregnet tilskudd per klasse (kr)
O	2,00	4,50 – 5,49	59 886	16 492 999	275	551	32 985 998
O+	4,00	5,50 – 6,49	44 312	13 828 095	312	1 248	55 312 380
R-	6,00	6,50- 7,49	22 713	7 032 980	309,6	1 858	42 197 881
R	8,00	7,50-8,49	16 891	5 499 527	325,6	2 605	43 996 214
R+	10,00	8,50-9,49	12 340	4 417 454	358,0	3 580	44 174 539
U-	12,00	9,50-10,49	6 079	2 386 211	392,5	4 710	28 634 532
U	12,00	10,50-11,49	1 541	658 023	427,0	5 124	7 896 281
U+	12,00	11,50-12,49	133	61 942	465,7	5 589	743 298
E-	12,00	12,50-13,49	8	3 955	494,4	5 933	47 460
E	12,00	13,50-14,49	1	561	560,8	6 730	6 730
E+	12,00	14,50-15,49	-	-	-	-	-
Totalt beregnet utbetalt tilskudd							255 995 312

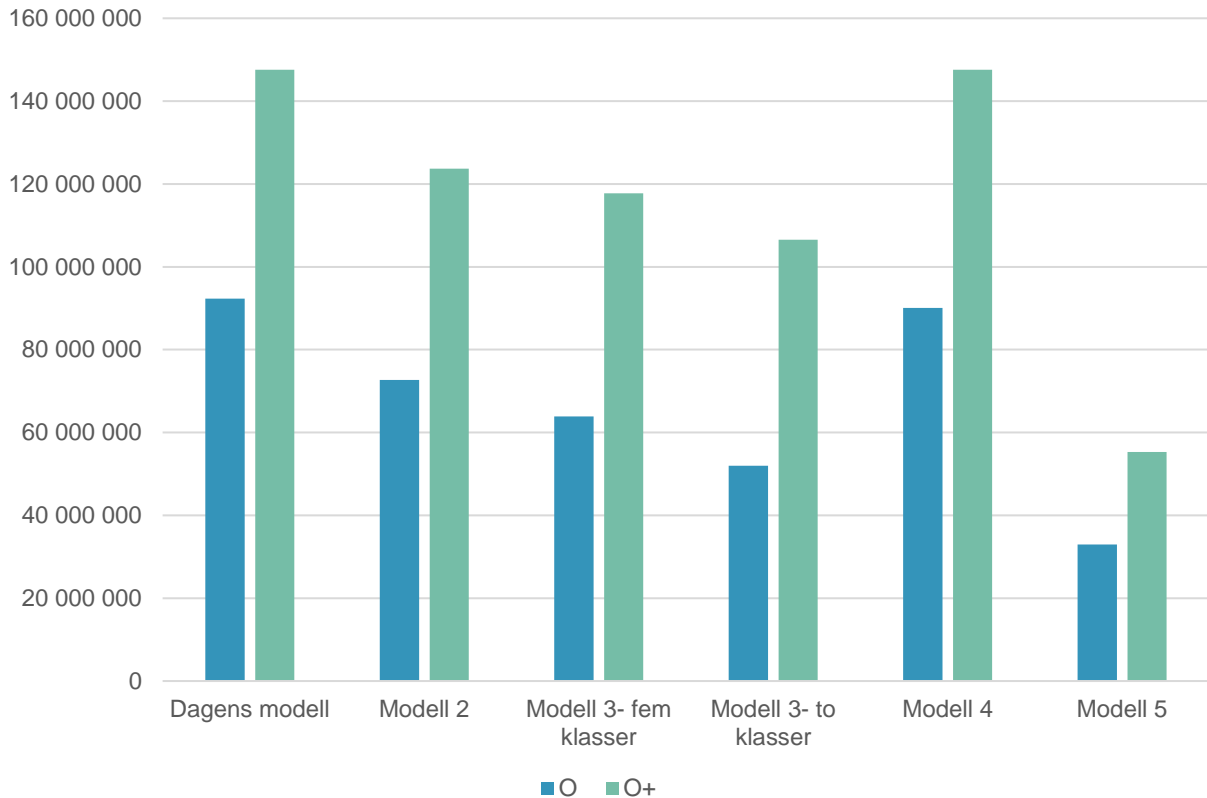
3.2.6 Sammenligning av modellene

Som vi har gått gjennom over, vil innføring av modellene påvirke de ulike produsentgruppene på forskjellig måte. Det er spesielt slakt i klasse O og O+ som vil være berettiget mindre tilskudd enn i dag, med unntak av modell 4 som har lik sats som i dag for O+. En slik endring vil gå mest utover storfeprodusenter med kombiraser og kryssninger, jf. figur 2.5 som viser at i perioden 2019-2021 var det hele 77 prosent av de tilskuddsberettigede slaktene av disse rasene som ble klassifisert i O eller O+. Ved valg av en slik modell bør man se på måter disse produsentene kan kompenseres for bortfall av inntekt på. Vi vurderer likevel en slik endring til å være i tråd med formålet med tilskuddet slik det er utformet i dag, der høyere slakteklasser skal premieres, og slakt i O-klassen tross alt kun er definert som kvalitet «Fair».

Modell 3 har den fordel at den er mindre kompleks enn modell 2 når det gjelder fastsetting av satser og beregning av det totale beløpet som skal settes av på statsbudsjettet. Denne modellen gir en total mindre utbetaling av tilskudd med dagens satser, ved at det betales ut mindre i tilskudd for klasse O og O+, tilsvarende som modell 2.

Modell 4 har tilnærmet uendret proveny sammenlignet med modell 1. Her legges det opp til at satsen endres med desimalklasse kun for klasse O, mens man holder på én sats for klasse O+ som i dag. Det vil si at bonden vil få mindre utbetalt for slaktene som befinner seg i nedre sjikt av klasse O enn med dagens satsløype, mens hen vil få utbetalt mer i tilskudd for slakt i øvre sjikt av klasse O enn i dag.

Som tidligere omtalt vil problemet med lavere total tilskuddsutbetaling kunne løses ved fastsetting av høyere tilskuddssatser for flere eller alle slakteklasser i jordbruksoppjøret. Endring av satser vil likevel ikke endre på hvordan tilskuddet fordeler seg mellom slakteklassene, der modell 2 og 3 medfører en omfordeling som gir lavere utbetaling for klasse O og O+ enn dagens modell. Figuren under viser en sammenlikning av de ulike modellene når det gjelder utbetaling av tilskudd for klasse O og O+, med utgangspunkt i dagens satser.



Figur 3.2 Sammenligning av total utbetaling i kroner i slakteklasse O og O+ for de ulike modellene, med utgangspunkt i dagens satser.

Videre viser tabell 3.7 en sammenlikning av de ulike modellene basert på gjennomsnittsvekten for hver slakteklasse, inkludert per desimalklasse for slakteklasse O og O+. Satsene som ligger til grunn for tabellen er de samme som ble valgt for å illustrere de ulike modellene tidligere i kapittelet. Som vist i tabellen gir alle modellene betydelig lavere utbetalinger for slaktet i nedre halvdel av slakteklasse O sammenlignet med dagens modell og satser. Modell 3.1 og 4 er de to modellene som gir minst reduksjon i utbetalinger generelt, selv om det er noe omfordeling innad i klasse O for begge modellene. De fleste modellene gir også reduserte utbetalinger og omfordeling av tilskudd i slakteklasse O+, med unntak av modell 4. Modell 5 gir også reduserte utbetalinger for hele hovedslakteklasse R, men gir økte utbetalinger for de øverste slakteklassene på EUROP-skalaen.

Tabell 3.7 Sammenlikning av utbetaling for et gjennomsnittsslakt per slakteklasse for de ulike modellene.

Slakte- klasse	Desimal- klasse	Gj.snitts -vekt	Dagens modell	Modell 2	Modell 3.1	Modell 3.2	Modell 4	Modell 5
O	4,5 - 4,59	275	1 515	275	689	275	138	551
	4,6 - 4,69	275	1 515	413	689	275	413	551
	4,7 - 4,79	275	1 515	551	689	551	689	551
	4,8 - 4,89	275	1 515	689	689	551	964	551
	4,9 - 4,99	275	1 515	826	689	826	1 239	551
	5 - 5,09	275	1 515	964	1 377	826	1 515	551
	5,1 - 5,19	275	1 515	1 102	1 377	1 102	1 790	551
	5,2 - 5,29	275	1 515	1 239	1 377	1 102	2 066	551
	5,3 - 5,39	275	1 515	1 377	1 377	1 377	2 341	551
	5,4 - 5,49	275	1 515	1 515	1 377	1 377	2 616	551
O+	5,5 - 5,59	312	3 277	1 872	2 340	1 872	3 277	1 248
	5,6 - 5,69	312	3 277	2 028	2 340	1 872	3 277	1 248
	5,7 - 5,79	312	3 277	2 184	2 340	2 184	3 277	1 248
	5,8 - 5,89	312	3 277	2 340	2 340	2 184	3 277	1 248
	5,9 - 5,99	312	3 277	2 496	2 340	2 496	3 277	1 248
	6 - 6,09	312	3 277	2 653	3 121	2 496	3 277	1 248
	6,1 - 6,19	312	3 277	2 809	3 121	2 809	3 277	1 248
	6,2 - 6,29	312	3 277	2 965	3 121	2 809	3 277	1 248
	6,3 - 6,39	312	3 277	3 121	3 121	3 121	3 277	1 248
	6,4 - 6,49	312	3 277	3 277	3 121	3 121	3 277	1 248
R-	6,50- 7,49	310	3 251	3 251	3 251	3 251	3 251	1 858
R	7,50-8,49	326	3 419	3 419	3 419	3 419	3 419	2 605
R+	8,50-9,49	358	3 759	3 759	3 759	3 759	3 759	3 580
U-	9,50-10,49	393	4 122	4 122	4 122	4 122	4 122	4 710
U	10,50-11,49	427	4 484	4 484	4 484	4 484	4 484	5 124
U+	11,50-12,49	466	4 890	4 890	4 890	4 890	4 890	5 589
E-	12,50-13,49	494	5 191	5 191	5 191	5 191	5 191	5 933
E	13,50-14,49	561	5 888	5 888	5 888	5 888	5 888	6 730
E+	14,50-15,49	561	5 888	5 888	5 888	5 888	5 888	6 730

Dersom det er et ønske hos avtalepartene å kompensere for tapte inntekter hos storfeprodusenter med kombiraser og krysninger ved endring av tilskuddsmodellen kan det vurderes å flytte midler over på andre tilskuddsordninger som retter seg mot denne gruppen. Dette er en annen måte å sikre uendret proveny på, som et alternativ til eller i kombinasjon med fastsetting av høyere satser for kvalitetstilskuddet. For eksempel vil man ved å flytte midler over på husdyrtilskudd for melkeku eller driftstilskudd til melkeproduksjon treffe melkeprodusenter som har mye slakt i klasse O og O+. Mens kvalitetstilskuddet utmåles på grunnlag av slaktevolum (kg) utmåles husdyrtilskuddet per melkeku og driftstilskuddet per foretak. I dag er det slik at foretak med store slaktevolum per melkeku/per foretak mottar mer kvalitetstilskudd enn foretak med lavt slaktevolum per melkeku/ per foretak. Dersom noe av midlene flyttes vil foretak med likt antall melkekyr motta likt tilskudd, uavhengig av slaktevolum. En slik endring vil også innebære en endring i utbetalingstidspunkt. Mens kvalitetstilskuddet utbetales løpende sammen med slakteoppjøret er det for husdyrtilskudd og driftstilskudd telledatoer 1.mars og 1.oktober. Disse tilskuddene utbetales i februar året etter søknadsåret. En eventuell flytting av midler til husdyrtilskudd og driftstilskudd vil også gi høyere satser på disse tilskuddene, og dermed forsterke telledatoproblematikken.

En slik flytting av midler som er beskrevet her vil ikke kompensere produsenter uten melkeproduksjon, men som likevel er blant dem som vil motta mindre tilskudd ved en eventuell endring av kvalitetstilskuddet for storfe. Eksempelvis produsenter med storfekjøttproduksjon som kjøper inn NRF-oksekalver til oppføring og slakt.

3.3 Kostnader ved praktisk gjennomføring

3.3.1 Endring av slakterienes systemer og utstyr

Vi har sett på hvilke kostnader som er forbundet med å gjennomføre en omlegging til tilskuddsutbetaling med grunnlag i desimalgradering. Vi har også sett på hvilke kostnader som er forbundet med iverksetting av tiltak for å overholde WTO-regelverket (gi tilskudd for andel av slaktet, utelukke slakteklasser eller endre krav om fettgruppe).

For å kunne overføre og bruke desimaldata for slaktet fra klassifiseringsterminalen må det gjøres endringer av Meats AS sin slakteri- og avregningsmodul som fører til kostnader for Meats AS og slakteriene som bruker disse systemene per i dag. I tillegg vil det være kostnader forbundet med innkjøp av klassifiseringsutstyr og avregningssystemer for de slakteriene som ikke har dette på plass per i dag, med mindre man finner en annen løsning for disse.

Landbruksdirektoratet har mottatt estimater fra Meats AS for hva det vil koste å gjøre endringer i Meats sine systemer knyttet til innføring av desimaler. Vi har også mottatt estimater for hva det vil koste for nye kunder som ønsker å kjøpe klassifiseringsutstyr og/eller avregningssystemer. Det er kun de minste slakteriene som ikke har på plass et avregningssystem fra Meats AS, eller fra andre leverandører i form av eget ERP-system. Dersom det blir aktuelt å innføre avregningssystemer for disse kan det tenkes at andre programmer enn Meats, eksempelvis NaviMeat, også kan være aktuelle. Landbruksdirektoratet har ikke vært i kontakt med andre leverandører enn Meats AS om selve slakteterminalen, da dette virket mindre aktuelt i denne omgang.

Vi har også vært i kontakt med slakteriene som har egne ERP-systemer for å innhente kostnadsestimater for endring av deres systemer. Det er generelt sett viktig å påpeke at kostnadsoverslagene vi har mottatt er grove estimater som er utarbeidet basert på informasjon fra Landbruksdirektoratet per november/desember 2022 om hvilke tiltak som kan være aktuelle å innføre: fastsetting av tilskuddssatser per desimalklasse i slakteklassene og/eller begrensninger på utbetaling av tilskuddet (eksempelvis opp til et gitt antall kg eller kronebeløp, eller inntil en viss prosent av slaktet). Faktiske kostnader vil avhenge av hvilke tiltak som iverksettes for ordningen. Endringer vil videre kreve utvikling, testing og integrasjoner opp mot Meats AS sine systemer som er vanskelige å tallfeste på forhånd.

Kostnadsestimater fra Meats AS

Ifølge Meats AS vil ikke en innføring av begrensninger på andel av slaktet som mottar tilskudd medføre kostnader for endring av utstyr eller avregningssystem. Det som vil medføre større kostnader er en omlegging til tilskuddsutbetaling basert på desimalgradering. Dette vil også kunne innebære at de slakteriene som ikke har utstyr og systemer for lengdemåling på plass i dag vil måtte gå til innkjøp av dette.

Meats estimerer at det vil koste 25 000 kroner å gjøre desimalklasser tilgjengelig i rapportering til hvert av ERP-systemene til Fatland, Nortura, Furuseth og Ole Ringdal. Videre vil det koste om lag totalt 200 000 kroner å endre Meats sin avregningsmodul for omlegging til tilskuddsutbetalinger med grunnlag i desimalgradering. Dette gjelder de kundene som bruker Meats sine avregningssystemer: Bø gårdsslakteri, Horns slakteri, Jens Eide, Nordfjord kjøtt, Røros slakteri, Slakthuset Eidsmo Dullum, Øre Vilt SA og Ytre Nordmøre slakteri (jf. 2.2.3).

For slakterier som per i dag ikke gjennomfører lengdemåling eller benytter Meats sitt slakterisystem, har Meats utformet ulike kostnadsoverslag, avhengig av om slakteriet skal bruke lengdestav eller lasermåler. Meats har samtidig gitt uttrykk for at det er mulig å se på nedskalering av startpris og de månedlige lisenskostnadene. Nedskaleringen av slakterisystemet betyr at Meats har trukket ut avregningsmodulen og tilbyr det som et tillegg. Kostnad kommer også an på antall terminal som skal kjøpes inn. Her må det ses

på hva som er akseptabel pris for at slakteriene kan implementere lengdemåling og holde frem driften. Samme slakterisystem og klassifiseringsterminal kan brukes på storfe som på småfe (med bruk av en annen lengdestav).

Uavhengig av om det skal brukes lengdestav eller optisk lengdemåler, må slakteriet gå til innkjøp av et slakterisystem for å innføre lengdemåling. Meats sitt slakterisystem (innmelding, MATS, DHP, slakteoversikt, rapporter) har en startpris på 26 000 kroner og i tillegg ca. 12 000 kroner for miniserver/PC. Lisenskostnader per måned varierer ut ifra størrelsen på slakterianlegget. For mindre slakterier er månedlig lisenskostnad foreløpig estimert til 1 250 kroner. Dersom en ønsker avregningsmodulen i tillegg, er denne kostnadsberegnet til i overkant av 27 000 kroner i startpris og om lag 1000 kroner i lisenskostnad per måned.

For Meats klassifiseringsterminal med tilbehør er startpris anslått til ca. 50 000 kroner. Dette inkluderer klassifiseringsterminal og programvare for beregning av klasse/fett, lengdestav og skrottlappskriver. Månedlig lisenskostnad for klassifiseringsterminal er estimert til om lag 300 kroner. For lasermåler er startprisen estimert til om lag 100 000 kroner. Lisenskostnader per måned dekkes av Animalia/Meats.

Basert på Meats AS sine estimater vil det være en minimums innkjøpspris for nye kunder på om lag 90 000 kroner og månedlige lisenskostnader på nærmere 1 600 kroner. Etter det direktoratet kjenner til er det femseks av slakteriene som er godkjent for slakt av storfe og har rapportert inn slakt i 2022, som per i dag ikke eier utstyr for klassifisering og lengdemåling. Dersom slakteriet i tillegg ønsker å benytte seg av Meats sin avregningsmodul er det snakk om opp imot 120 000 kroner i totale innkjøpskostnader og om lag 2600 kroner i månedlige lisenskostnader. For slakterier som skal investere i lasermåler for storfe kommer da innkjøpsprisen på 95 000 kroner for dette i tillegg, noe som medfører en total innkjøpspris på om lag 215 000 kroner.

Kostnadsestimater for slakterier med egne avregningssystemer

Som omtalt i kapittel 2.2.3, er det noen av slakteriene som har egne avregningssystemer (såkalte ERP-systemer).

Nortura og Prima AS benytter systemet SAP. Nortura estimerer at det vil koste om lag 250 000 kroner +/- å endre interne avregningssystemer. Følgende må endres for Norturas og Prima AS sitt interne avregningssystem: endre integrasjon fra Meats (SAP PO), endre felt i SAP (slaktedata i SAP), endre modell for prising av tilskudd (SAP), endre utskrift avregning til å innbefatte tallverdi, endre rapport i datavarehus til å håndtere og rapportere tallverdi, og testing.

Fatland estimerer at det vil koste om lag 820 000 kroner å endre deres interne avregningssystem (Microsoft Dynamics AX 2012 R3), endre integrasjon mot Meats AS sine systemer og MES-systemet (Manufacturing Execution System) FrontMatec. De informerer også om at de har planer om å endre avregningssystem i løpet av ca. to år.

Ole Ringdal AS har gitt et grovt kostnadsoverslag på 30-40 000 kroner, men påpeker at det er vanskelig å estimere, også fordi det er uavklart hvilket omfang og endringer det vil bli snakk om, avhengig av hvilke tiltak jordbruksavtalepartene velger å innføre.

Furuseth og Midt-Norge slakteri estimerer at det vil koste mellom 150-350 000 kroner å endre deres interne systemer til avregning og regnskap (Dynamics Nav 5,1 -Navimeat), og at en omlegging vil ta ca. 1-3 måneder. For Midt-Norge slakteri kan det også være snakk om tilleggskostnader for overføring av slaktedata fra Nortura til NaviMeat på grunn av leieslaktavtale dem imellom.

Furuseth ga i tillegg tilbakemelding om at en omlegging til tilskuddsutbetaling basert på desimalgradering mest sannsynlig vil endre hele innrapporteringen av data til Evry og Dataflyt, i tillegg til Landbruksdirektoratets systemer. Dette går vi ut ifra vil gjelde de andre slakteriene med ERP-systemer også.

3.3.2 Kostnader ved å endre Landbruksdirektoratets systemer

Landbruksdirektoratet har grovestimert hva det vil koste å endre direktoratets fagsystem Leveransedatabasen (LDB) dersom jordbruksavtalepartene kommer til at det er ønskelig å innføre tilskuddsutbetaling basert på desimalklassifiseringen av storfeslakt. Estimater er basert på tidligere erfaringer med endringer i LDB. Det er estimert at det vil koste i størrelsesorden 450–500 000 kroner å tilpasse systemet. Inkludert i dette beløpet er 150 000 kroner som gjelder Landbruksdirektoratets interne ressursbruk for spesifisering, oppfølging av konsulenter og testing av systemet.

3.4 Slakterier uten godkjent klassifisør og nødvendig klassifiseringsutstyr

Som omtalt i kapittel 2.1 er det ikke alle slakteriene som mottar kvalitetstilskudd som har opplærte klassifisører som er godkjente gjennom Klassifiseringsordningen, eller benytter seg av lengdemåling. Dette gjelder for åtte slakterier som alle betegnes som små (det vil si at de slakter 1500 tonn eller mindre i året). Slaktemengde og tilskuddsutbetaling for disse slakteriene varierer, der noen har større slakterianlegg og andre er mindre gårdsslakterier. Tre av slakteriene rapporterte ikke inn storfeslakt i det hele tatt i 2022, jf. tabell 2.1. Til sammen ble det utbetalt i overkant av 600 000 kroner i kvalitetstilskudd via de fem resterende slakteriene i 2022.

Informasjonen Landbruksdirektoratet har mottatt fra slakteriene om hvordan de klassifiserer slaktene bekrefter at de ikke benytter klassifisører som er godkjente gjennom Klassifiseringsordningen, og at de klassifiserer slaktene ut fra visuell bedømming. Flere informerer likevel om at slakterne de benytter har mange års erfaring fra ulike slakteanlegg med annen type opplæring. Noen av slakteriene melder fra om at de planlegger å innhente eller lære opp egne ansatte til å bli godkjente klassifisører. Andre har meldt tilbake at det blir for stor kostnad for de å utdanne en klassifisør og re-godkjenne denne årlig, i tillegg til innkjøp av nytt klassifiseringssystem og programvare fra Meats AS til lengdemåling. Dette også med tanke på at det er små kvanta som blir slaktet på de små gårdsslakteriene, og at de mottar lite i kvalitetstilskudd. Det pekes samtidig på at det bør vurderes om det kan være tilstrekkelig med en forenklet klassifisør-utdanning for de små slakteriene, også fordi de nye lengdemålingsmetodene vil kreve mindre opplæring enn visuell bedømming. Animalia har gitt tilbakemelding om at de ser nærmere på en forenklet og rimeligere klassifisør-utdanning som kan tilbys de minste slakteriene og som vil gjelde opplæring i bruk av lengdestav.

3.4.1 Investeringskostnader

I det tilfellet jordbruksavtalepartene kommer til at det er ønskelig å innføre tilskuddsutbetaling med grunnlag i desimalklassifisering, bør det gjøres en vurdering av om omleggingen også skal gjelde for de minste slakteriene som per i dag rapporterer direkte til Landbruksdirektoratet og ikke gjennom Meats AS og Animalia sine systemer. Som omtalt i dette kapittelet vil en slik omlegging kreve innkjøp av utstyr og systemer på oppimot 120 000 kroner per slakteri som ikke har dette fra før, i tillegg til månedlige lisenskostnader i størrelsesorden 1600- 2600 kroner. Ved innføring av klassifiseringssystem og lengdemåling på reinsdyrslakt (som omtalt i kapittel 2.2.2) ble det innført et tilskudd for å dekke deler av kostnadene med innkjøp av utstyr og systemer. Det ble da utbetalt inntil 90 000 kroner til de største slakteriene for innkjøp av utstyr til lasermåling, og inntil 5000 kroner til innkjøp av lengdestav for de små slakteriene. Til sammen utgjorde disse utbetalingene 1,2 mill. kroner. Det ble i tillegg satt av midler til drift av Klassifiseringsutvalget og klassifiseringssystemet på om lag 7,6 mill. kroner. Når det gjelder storfe har de største slakteriene allerede investert i nødvendig utstyr og systemer for klassifisering og lengdemåling, men de minste slakterianleggene vil få investeringskostnader ved en omlegging til tilskuddsutbetaling basert på desimalklassifisering og/eller et krav om godkjent klassifisør.

3.4.2 Aktuelle løsninger

I fjorårets jordbruksoppgjør bestemte avtalepartene å fjerne unntak fra kravet om å ha egen klassifisør for kvalitetstilskuddet på lammeslakt, som frem til i dag har vært på plass for slakterianlegg med 2000 eller færre slakta sau/lam per år. Unntaket fjernes med virkning fra 1.7.23. Det jobbes nå med å se på hva kravet om godkjent klassifisør for kvalitetstilskuddet på lammeslakt innebærer, og hvilken type opplæring som skal gis. Vi mener det bør være like krav til slakteriene for formidling av kvalitetstilskudd på storfe og

lammeslakt i den grad dette er mulig. En eventuell innføring av et krav om bruk av godkjent klassifisør på storfe bør derfor ses opp mot løsningen som kommer på plass for kvalitetstilskuddet på lammeslakt.

For kvalitetstilskuddet på storfe er det i tillegg et moment at det er krav om bruk av lengdemåling for å bli del av Klassifiseringsordningen. Dersom man fastsetter krav om godkjent klassifisør på storfe må det gjøres en vurdering av hvordan begrepet «godkjent klassifisør» skal forstås, og om dette vil innebære innføring av lengdemåling og tilhørende kjøp av utstyr og systemer. Hensyn til etterprøvbarehet og like vilkår for alle slakterier kan tale for at alle slakterier har på plass samme systemer som sikrer god kontroll med slaktedata. Likevel bør kostnader for innkjøp og drift av slike systemer ses opp mot størrelse på slakterianlegg og tilskuddsbeløpene som betales ut. I henhold til de landbrukspolitiske målene som Stortinget har fastsatt er det et mål å bidra til landbruk over hele landet og stimulere til småskala og lokal matproduksjon. Dersom innføring av krav om godkjent klassifisør medfører at lokale slakterianlegg ser seg nødt til å avvike på grunn av for høye kostnader med innføring og drift av systemer og utstyr, er dette noe man bør ta hensyn til når man velger en løsning for de små slakteriene som per i dag ikke har på plass dette. Videre vil et slikt krav kunne være til hinder for at nye slakterier kan etablere seg rundt om i landet, fordi kostnadene med å starte opp blir betydelig høyere.

Et alternativ til å sette krav om godkjent klassifisør kan være å innføre en egen sats eller ordning for de mindre slakteriene som ikke har godkjent klassifisør, tilsvarende som har vært for kvalitetstilskuddet for lammeslakt tidligere. Unntaket som var på plass for kvalitetstilskuddet for lammeslakt gjaldt for anlegg med 2000 eller færre slakta sau/lam per år, som fikk adgang til å utbetale kvalitetstilskuddet for lammeslakt selv om de ikke hadde godkjent klassifisør. Tilskuddet ble da utbetalt for lam av kvalitet O+ eller bedre til slakterier med godkjent klassifisør, mens det for de mindre slakteriene ble forhåndssatt en tilskuddssats per lammeslakt i jordbruksoppgjøret med grunnlag i tidligere års gjennomsnittlige kvalitetsklassifisering (Prop. 127 S (2014-2015)). Likevel valgte jordbruksavtalepartene i 2022 å endre ordningen og innføre et krav om godkjent klassifisør for alle slakteriene. Dette fordi at en stor andel av slaktene oppnådde klassifisering O+ eller bedre (hele 93 prosent av slaktene i 2021), noe som innebar at ved levering av lam av dårligere kvalitet til slakterier uten klassifisør, ville produsentene likevel kunne oppnå kvalitetstilskuddet for dyra (Prop. 120 S (2021-2022)). Hvis partene likevel ønsker en egen sats for kvalitetstilskuddet på storfe for de slakteriene som ikke har godkjent klassifisør i dag, anbefaler vi at det fastsettes en lavere sats enn for de slakteriene med godkjent klassifisør. Basert på tidligere erfaringer med en slik sats på lammeslakt bør denne ikke fastsettes med grunnlag i tidligere års gjennomsnittlige klassifisering.

Meats AS og Animalia har også informert Landbruksdirektoratet om at de arbeider med en mindre omfattende og rimeligere løsning for at de minste slakteriene kan komme i gang med klassifisering, inkludert lengdemåling. Løsningen består av klassifiseringsterminal, lengdestav, kamera og skrottlappskriver. Innkjøpskostnad er estimert til i underkant av 52 000 kroner. Etter det direktoratet har forstått vil slakteriene som benytter denne løsningen få opplæring i bruk av utstyret av Animalia, men vil ikke kunne få godkjenning av klassifisør. Vi har derfor basert oss på tidligere kostnadsestimer vi har mottatt fra Meats AS når det gjelder innkjøp av nødvendig utstyr og systemer for klassifisering og lengdemåling. Ved en eventuell innføring av krav om godkjent klassifisør på storfe bør det ses nærmere på aktuelle løsninger sammen med Meats AS og Animalia.

4 Drøfting og vurderinger

Utredningen som Landbruksdirektoratet har fått i oppdrag å gjennomføre har vært todelt: Å utrede en omlegging til utbetaling av kvalitetstilskuddet for storfe med grunnlag i desimalgraderingen av slaktet, og vurdere hvordan vilkårene for utmåling av tilskuddet bør endres for å overholde WTO-regelverket. I dette kapittelet drøfter vi de ulike tiltakene sett opp mot dagens formål for tilskuddet, og skisserer når de kan iverksettes. Vi løfter også opp noen problemstillinger vi ser knyttet til formålet og innretningen på tilskuddsordningen.

4.1 Tiltak for overholdelse av WTO-regelverket

Etter innføringen av kvalitetstilskuddet har man sett en økning i den spesialiserte storfekjøttproduksjonen i Norge, både i antall bedrifter med ammekyr og den gjennomsnittlige størrelsen på besetningen. De totale utbetalingene av kvalitetstilskuddet har økt og man har nærmet seg kvantumsbegrensingen for tilskuddet, i henhold til Norges WTO-forpliktelser. Som omtalt i rapporten er det gjort endringer av ordningen underveis for å sikre at regelverket overholdes, og man har sett behov for innføringen av nye tiltak, som er bakgrunnen for mandatet for utredningen. I kapittel 3.1 har vi vurdert tre typer tiltak som kan være aktuelle å iverksette for å overholde WTO-regelverket: Gi tilskudd for kun en andel av dyret som leveres til slakt (begrenset til en viss prosentandel eller kg), eller endre krav til slakteklasse eller til fettgruppe.

Å gi tilskudd for en fastsatt prosentandel av total slaktevekt per dyr, eller å redusere antall kg bonden får utbetalt tilskudd for med et gitt antall kg per slakt, anses som langsiktige tiltak som gir god forutsigbarhet for bonden. Disse tiltakene vurderes å være i tråd med formålet for tilskuddet slik det er utformet i dag. De gir videre en stor grad av fleksibilitet ved at man i større grad kan tilpasse tilskuddet etter markedsbalansen og slaktemengde. Å gi tilskudd til kun en prosentvis andel vil gi en redusert utbetaling for alle slakt sammenlignet med i dag, men størst kronemessig reduksjon for store slakt. Dette innebærer at det er produsenter som driver spesialisert kjøttproduksjon med tunge raser som vil ha størst økonomisk tap. Å redusere utbetaling for alle slakt med et likt antall kg vurderes å ikke påvirke produsenter med spesialisert kjøttproduksjon i like stor grad som en fastsatt prosentandel. Dette fordi utmålingen av tilskuddet i dag er basert på total slaktevekt, og et slikt tiltak vil gi en prosentvis større reduksjon av den tilskuddsberettigede slaktevekten for små slakt enn for store slakt.

En iverksetting av disse tiltakene ventes å kreve noe mer systemendringer med tilhørende kostnader, sammenlignet med å endre kravet om fettgruppe. Det forventes derfor ikke å kunne innføre de overnevnte tiltakene fra 1. juli 2023, og vil sådan ikke påvirke utbetalingen i 2023. Det antas å være mer realistisk å innføre tiltakene med virkning fra 1.1.2024. Innføring forutsetter at det fastsettes en prosentsats eller gitt antall kg med utgangspunkt i prognosene for 2024. Før dette iverksettes må det i dialog med Meats AS og Animalia ses på hvordan man skal føre kontroll med at det betales ut korrekt tilskuddsbeløp for riktig slaktemengde.

Bransjen har signalisert at makstak på antall kg det kan utbetales tilskudd for per slakt kan være ønskelig for å unngå for store stykningsdeler, noe som i så fall tilsier at det må settes et tak som begrenser de aller største slaktene. Å sette et makstak på om lag 350 kg per slakt, som våre beregninger tilsier må gjøres for å ha en tilstrekkelig sikkerhetsmargin for å overholde WTO-regelverket, anser vi som en mindre aktuell variant av tiltaket. Et slikt generisk makstak innebærer at det er produsenter med spesialisert kjøttproduksjon som i størst grad rammes av tiltaket, og tar ikke hensyn til når de ulike rasene er slaktemodne. Dette er ikke i tråd med formålet med tilskuddet slik vi vurderer det. En annen variant, som vil ta hensyn til egenskapene ved de ulike storferasene og optimalt slaktetidspunkt, kan være å sette ulike tak for rasegruppene. Det er ikke utredet hva de ulike makstakene bør settes til for å etterkomme markedspreferansene, og det er derfor vanskelig å vurdere om dette vil ha tilstrekkelig effekt for å overholde kvantumsbegrensingen til WTO. Dersom partene velger å sette makstak på antall kg bør dette gjøres i nærmere dialog med bransjen. Slakteterminalen mottar i dag allerede informasjon om slaktet fra Husdyrregisteret. Ved en eventuell innføring av ulike makstak basert på rasetilhørighet må det tilrettelegges for at Landbruksdirektoratet skal kunne motta og kontrollere disse dataene, uten at vi har sett

på omfang og kostnader for de nødvendige systemendringene. Vi anser derfor at tiltaket ikke vil kunne innføres før tidligst 1.1.2024.

Å utelukke hele klasse O ser vi på som et mindre aktuelt tiltak fordi klassen utgjør en så stor andel av tilskuddsberettiget slaktemengde. Tilsvarende vurderer vi det som lite hensiktsmessig å utelukke deler av de høyere slakteklassene, da dette ikke vil gi tilstrekkelig effekt for overholdelse av WTO-regelverket over tid. Vi vurderer det som mer aktuelt å fjerne deler av slakteklasse O, men dette avhenger av om jordbruksavtalepartene bestemmer at utbetalingen av kvalitetstilskuddet skal baseres på desimalgradering av slaktet. Dersom partene kommer til at det ikke er ønskelig med en slik omlegging vurderes det som uforholdsmessig dyrt å endre systemer hos slakteriene og forvaltningen for å gi tilskudd kun for deler av slakteklasse O, sammenlignet med de andre aktuelle WTO-tiltakene som ikke vil medføre kostnader i særlig grad (jf. omtale i kapittel 3.3).

Å endre kravet om fettgruppe ved å ta ut fettgruppe 4- fra tilskuddsordningen vurderes som et aktuelt og lite kostbart tiltak som kan innføres med virkning fra 1.7.2023. Som pekt på i kapittel 3.1.3 vil et slikt tiltak kunne ramme produsenter med lette kjøttfaser som f.eks. Hereford og Aberdeen Angus, i tillegg til melkekuraser, kombiraser og krysninger mellom disse. Dette fordi disse rasene utgjør en stor del av slaktene som klassifiseres i fettgruppe 4- (70 prosent i 2021). Samtidig utgjør denne fettgruppen en relativt liten andel av den totale mengden som er tilskuddsberettiget (fem prosent i 2022), og anses derfor til å ha mindre effekt på bondens økonomi enn andre tiltak. En endring av krav om fettgruppe gir for øvrig relativt gode tilpasningsmuligheter gjennom eksempelvis tidligere utslaktning, og effekten av en innføring av tiltaket kan ha begrenset varighet. Tiltaket kan likevel være hensiktsmessig å innføre i en mellomfase dersom avtalepartene kommer til at de ønsker å gjøre større endringer i ordningen på sikt.

Å endre krav om slakteklasse eller fettgruppe innebærer små justeringer av dagens system hos slakteriene og Landbruksdirektoratet, da systemene allerede er tilpasset dagens krav til klasse og fettgruppe. Tiltakene som innebærer å gi tilskudd kun for en andel av slaktet antas til sammenligning å medføre noe mer kostnader i systemendringer, uten at vi kjenner til det totale kostnadsbildet. Kostnadestimatene vi har mottatt fra slakteriene er, som nevnt, utarbeidet med grunnlag i en overordnet beskrivelse av ulike tiltak som kan være aktuelle å iverksette. Estimatenes spesifiserer derfor ikke kostnader per tiltak.

4.2 Utjevning av satsløypa

Vi har i kapittel 3.2 illustrert fire alternative tilskuddsmodeller som vil sikre en jevnere satsløype enn dagens tilskuddsmodell. Alle modellene medfører mindre tilskuddsutbetaling til slakt i klasse O enn en videreføring av dagens løsning, jf. figur 3.2. Modell 2, 3 og 5 innebærer i tillegg mindre tilskuddsutbetaling i klasse O+. Modell 4 vil kunne gi en jevnere satsløype samtidig som den medfører minst omfordeling av utbetaling per slakteklasse sammenlignet med dagens satsløype. Denne modellen er mest lik dagens innretning av ordningen, og er i tråd med mandatet for utredningen. Likevel mener vi det er uheldig at slakt som klassifiseres i øvre sjiktet av klasse O vil få tilnærmet lik utbetaling som slakt i klasse O+ og oppover med tanke på at dette er et kvalitetstilskudd.

Modell 2 og modell 3 medfører en større grad av omfordeling av tilskudd mellom produsentgrupper der produsentene av de lettere rasene, som kombirasene, vil få størst reduksjon i inntekt sammenlignet med i dag. Vi mener likevel dette er mer i tråd med formålet med tilskuddet slik det er utformet i dag, der slakt med høyere klassifisering på EUROP-skalaen premieres. Ved et uendret formål for tilskuddet og innføring av utbetaling med grunnlag i desimalklassifisering er vår vurdering at en variant av modell 3 der man slår sammen flere desimalklasser er å foretrekke. Modell 3.1 har mindre reduksjon i utbetaling med de illustrerte satsene, sammenlignet med dagens utbetalingsnivå, enn modell 3.2. Med de satsene som er vist i direktoratets illustrasjoner gir modell 3.1 en mindre utjevning av satsløypa enn modell 3.2. Det vil dermed bli en avveining hvorvidt en ønsker å utjevne satsløypa for å unngå større sprang mellom satsene eller om det er inntektsgrunnlaget som skal veie tyngst. Begge varianter av modell 3 ventes å være enklere å forvalte for slakteriene sin del og mindre komplisert av hensyn til avsetning av midler i jordbruksoppjøret enn modell 2.

En omlegging til desimalklasser for klasse O og O+ vil medføre mindre tilskudd for de produsentgruppene som leverer flest slakt i disse slakteklassene for alle modellene unntatt modell 4. Det innebærer at det er

storfeprodusenter med kombiraser og krysninger som i størst grad vil merke en slik omlegging på inntektsgrunnlaget. Kombikua trekkes ofte frem som klimavennlig fordi samme dyr produserer både melk og kjøtt. Fordi kombirasene utgjør en så stor andel av den totale slaktemengden er det viktig å stimulere til best mulig kvalitet på disse slaktene, og det kan slik sett være uheldig å redusere dette incentivet. Vi vurderer likevel en slik endring til å være i tråd med formålet med tilskuddet slik det er utformet i dag, der høyere slakteklasser skal premieres, og slakt i O-klassen tross alt kun er definert som kvalitet «Fair». Dersom det er ønskelig å kompensere produsentgruppene som rammes av lavere kvalitetstilskuddutbetalinger, kan man vurdere å flytte tilskuddsmidler over til andre tilskuddsordninger som retter seg mot disse produsentgruppene. Dette er nærmere drøftet i kapittel 3.2.6.

Slakteriene har gitt signaler om at de opplever det som positivt å drive tilskuddsformidling, men formidling av tilskudd krever tilpasninger av systemene hos slakteriene som ellers ikke hadde vært nødvendig. Nortura og KLF har signalisert at bransjen ikke har planer om å innføre utbetaling av engrospris til bonden basert på desimalklassifisering. En slik omlegging til desimalgradering vil derfor kun gjelde utbetaling av kvalitetstilskuddet. På bakgrunn av dette bør det vurderes om nytten av en slik innføring overgår kostnadene som pålegges slakteriene. En omlegging til modell 5 vil ikke medføre kostnader på lik linje med de andre modellene. Modell 5 tilfredsstiller også ønsket om en jevnere satsløype. Likevel er det en betydelig svakhet at det ikke er muligheter til å kompensere for en lavere total tilskuddsutbetaling med økte satser, da dette gir samme problem som i dag med store forskjeller i utbetaling mellom slakteklassene.

Ved en omlegging til tilskuddsutbetaling basert på desimalklassifisering bør det tas stilling til om slakteriene skal få dekket deler av kostnadene med endring av systemer. I tillegg må det tas stilling til hvilken løsning som skal gjelde for de minste slakteriene, og hvorvidt omleggingen også skal gjelde for disse. Kostnader til innkjøp av nødvendig utstyr og system for avregning og lengdemåling bør også tas med i vurderingen. Ved innføring av ny tilskuddsmodell i årets jordbruksoppgjør kan det være et alternativ å utforme en overgangsløsning for de små slakteriene hvor det gis mer tid til tilpassing dersom disse skal inkluderes i omleggingen. For de andre store slakteriene som allerede har på plass systemer og utstyr ventes det at disse vil kunne innføre utbetaling basert på desimalklassifisering innen 01.01.2024. Det er likevel vanskelig å fastslå tidsbruk for innføring, og det bør tas hensyn til at innføringen kan ta oppimot ytterligere 6 måneder. En omlegging til desimalklassifisering vil også innebære behov for utvikling og endringer i fagsystem hos Landbruksdirektoratet.

I arbeidet med denne utredningen og i diskusjoner med referansegruppa har det dukket opp flere problemstillinger knyttet til mandatet for utredningen. Bakgrunnen for den første delen av utredningen har vært å unngå store sprang i utbetaling av tilskudd mellom slakteklasser. Ved å jevne ut satsløypa søker man å redusere bondens incentiv til å ty til intensiv kraftfôrbruk ved sluttføring for å oppnå en høyere slakteklasse, som kan gi betydelig større tilskuddsutbetaling. En utjevning av satsene forventes også å sette slakteriene i en mindre «skvis» ovenfor leverandørene sine og deres forventninger om størrelsen på tilskuddsutbetalingen, siden det ikke blir så store forskjeller i utbetaling avhengig av hvilken slakteklasse slaktet havner i. Samtidig vil en omlegging til utbetaling basert på desimalklassifisering gi mulighet til å utelukke deler av slakteklasser, eksempelvis nedre del av O, som et WTO-tiltak.

I diskusjoner med referansegruppa har det imidlertid blitt stilt spørsmål ved om innføring av en slik glidende, differensiert satsløype for utbetaling av kvalitetstilskuddet i realiteten vil fjerne incentivet for økt kraftfôrbruk. Kvalitetstilskuddet utgjør en viktig, og for mange en forutsigbar del av inntekten til bonden. Med dagens satsløype går man ut ifra at flere bønder i større grad har en formening om hvilken klasse slaktet havner i, og tilsvarende hvilken utbetaling hen vil få, enn med en mer glidende satsløype. På den ene side forventer man da at incentivet om økt kraftfôrbruk i sluttføringen reduseres ved en jevnere satsløype. Dersom slakteklassen ikke vil være like utslagsgivende for størrelsen på utbetalingen for slaktet kan man stille spørsmål ved om det vil lønne seg for bonden å øke kraftfôrbruken. Samtidig vil det alltid være et incentiv om å få kvalitetstilskuddet og størst mulig utbetaling på slaktet, som kan gjøre at bonden fører ekstra for å være på den sikre siden.

Et lignende innspill som dukket opp i diskusjoner med referansegruppa var at for å fjerne incentivet for økt bruk av kraftfôr i sluttføringen helt kan det argumenteres for at tilskuddet enda tydeligere bør innrettes mot ammekuprodusenter som uansett oppnår høyere slakteklasser. Enten ved å fjerne tilskuddet i lavere

slakteklasser og/eller videreføre store sprang i tilskuddsutbetaling mellom slakteklassene. Diskusjonene synliggjør usikkerheter rundt hvorvidt en utjevning av satsløypa i realiteten vil fjerne incentivet om økt kraftfôrbruk. Som nevnt over er det rimelig å anta at en mindre differanse mellom satsene kan fjerne noe av incentivet som er der i dag, men dette kan måtte innebære at satsene må settes så lavt at det er i konflikt med opprettholdelsen av et uendret proveny. En heving av satsene vil kunne bøte på noe av inntektstapet til de berørte produsentene, men samtidig gi tilsvarende utfordringer som i dag.

Det er også mulig å kompensere bortfallet av inntekt gjennom andre tilskuddsordninger, men det er utfordrende å treffe de samme produsentene som mister deler av inntektsgrunnlaget sitt. Hvordan dette kan gjøres er vanskelig å skissere i detalj uten å vite hvilket WTO-tiltak i kombinasjon med hvilken satsløype som iverksettes for ordningen.

4.3 Målgruppe og formål med tilskuddet

Underveis i arbeidet med utredningen har vi erfart at det i referansegruppa har vært noe motstridende syn når det gjelder hvem som er målgruppe for tilskuddet og hva formålet med tilskuddet bør være. Det har av enkelte blitt pekt på at det er viktig at ordningen også fremover treffer både bøndene som driver med spesialisert storfekjøttproduksjon og de som driver med melkeproduksjon. Et paradoks som virker vanskelig å komme utenom er likevel at det er utfordrende å treffe begge målgruppene og samtidig holde seg innenfor kvantumsbegrensningen for ordningen. Noe av årsaken til dette ligger i at storferasene som brukes i de to produksjonene har så ulikt utgangspunkt for slaktekvalitet, som gjør det krevende å premiere det som anses som god kvalitet innenfor begge produksjoner på en hensiktsmessig måte. Figur 2.4 og 2.5 viser hvor ulikt utgangspunkt de to produksjonene har med tanke på hvor på EUROP-skalaen flesteparten av slaktene havner. Det er derfor grunnlag for å se på om tilskuddsordningen burde innrettes mer mot en type produksjon, enten de som driver med spesialisert storfekjøttproduksjon eller melkeproduksjon. Å innføre ulike satsløyper innad i samme ordning, eller ha to parallelle ordninger, kan også være en måte å tilpasse tilskuddet til kombinasjonene og kjøttferasene uten at dette er sett nærmere på.

Dersom tilskuddsordningen tydeligere rettes inn mot ammekuprodusenter bør det ses på hvilke slakteklasser det skal gis tilskudd for, siden disse rasene lettere oppnår høyere slakteklasser enn kombiraser. Det kan argumenteres for at en innretning mot spesialisert kjøttproduksjon med dagens tilskuddssatser vil bære mer preg av å være et driftstilskudd enn et kvalitetstilskudd med tanke på at disse rasene i hovedsak oppnår klasse O+ eller høyere. I så måte kan det være aktuelt å se på om ordningen bør innrettes mot melkeku- og kombiraser, der det i større grad er behov for et incentiv om å oppnå bedre kvalitet på slaktet. Gitt at partene bestemmer seg for å innrette tilskuddsordningen mot kombinasjonsdrift eller mot spesialisert kjøttproduksjon er det også en mulighet at en slik endring vil kunne redusere den totale tilskuddsberettigede slaktemengden og på denne måten fungere som et WTO-tiltak. Vi har ikke sett mer spesifikt på hvilken effekt endringene vil gi for kvantumsbegrensningen og når endringene vil kunne gjelde fra, siden dette anses på siden av mandatet for utredningen.

Dersom man endrer innretningen på tilskuddsordningen ut fra produksjon og storferaser kan det vurderes om produsentgruppene som rammes og mister deler av inntekten sin eventuelt kan kompenseres med tilskudd over andre ordninger. Eksempelvis, dersom ordningen innrettes mot melkeku- og kombiraser kan man vurdere å øke satsene på driftstilskudd til spesialisert storfekjøttproduksjon for å kompensere ammekuprodusentene som rammes av at de ikke lenger vil motta kvalitetstilskuddet. Tilskuddet vil da utmåles på grunnlag av antall dyr (opptil 40 kyr) i stedet for slaktemengde. Det vil også bety en endring i utbetalingstidspunkt. Se nærmere beskrivelse av dette i kapittel 3.2.6. Vi har ikke utredet nærmere hvilken kompensasjon i form av andre tilskudd som er mest hensiktsmessig.

En del av formålet med tilskuddet har vært å bidra til økt produksjon av storfekjøtt gjennom økte slaktevekter per dyr. Som omtalt i kapittel 2.4 har det vært en økning i den spesialiserte storfekjøttproduksjonen i Norge siden kvalitetstilskuddet ble etablert i 2013, og det er rimelig å anta at tilskuddet en av flere faktorer som har bidratt til dette. I en markedssituasjon der prognoser tyder på at det ikke vil være behov for en økt storfekjøttproduksjon fremover kan det stilles spørsmål ved hvorvidt det er behov for et tilskudd som stimulerer til økt produksjon av storfekjøtt. Det kan ses på som uheldig dersom ordningen stimulerer til økt produksjon i en situasjon der markedsreguleringen rettes inn mot det motsatte.

Samtidig kalles tilskuddet for kvalitetstilskudd og baserer seg på EUROP- klassifiseringssystemet der det gis tilskudd til slakt med klasse O eller bedre og med fettgruppe 4- eller lavere. I arbeidet med utredningen har vi stilt spørsmål ved om dagens innretning er i tråd med hva som betegnes som storfekjøtt av høy kvalitet. Dersom det kun er EUROP- klassifiseringssystemet som skal ligge til grunn kunne man argumentere for at tilskuddet ikke burde gis til slakteklasse O og øke med de høyere slakteklassene, helt opp til E. I møter med referansegruppa har vi fått innspill om at det ikke nødvendigvis er ønskelig med for store slakt, og at for store stykningsdeler ikke etterspørres av markedet, jf. det skisserte tiltaket om å sette et makstak for antall kg per slakt det kan gis kvalitetstilskudd for. Innspillet har da vært at det ikke kun er EUROP-skalaen som bør ligge til grunn for definisjonen av «kvalitet». Kvalitetstilskuddet har også vært gjenstand for diskusjoner tidligere, der det har blitt stilt lignende spørsmål ved EUROP-systemet og hva som utgjør god kjøttkvalitet. Vi har vurdert det til å være utenfor mandatet vårt å gå om bord i denne diskusjonen og å foreta en gjennomgang av forskningen på området. Vi vil også peke på andre måter å stimulere til ønsket kjøttkvalitet på enn gjennom kvalitetstilskuddet i en situasjon der det ikke er behov for økt produksjon. Markedsregulering og engrospris er viktige og mer dynamiske virkemidler for å stimulere det som til enhver tid er ønsket kvalitet i markedet.

Referanseliste

Proposisjoner til Stortinget:

Prop. 164 S (2012-2013) *Jordbruksoppgjøret 2013 – endringer i statsbudsjettet for 2013 m.m.*

Prop. 127 S (2014–2015) *Jordbruksoppgjøret 2015 – endringer i statsbudsjettet 2015 m.m.*

Prop. 133 S (2015-2016) *Endringer i statsbudsjettet 2016 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2016 m.m.)*

Prop. 141 S (2016–2017) *Endringer i statsbudsjettet 2017 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2017 m.m.)*

Prop. 94 S (2017–2018) *Endringer i statsbudsjettet 2018 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2018 m.m.)*

Prop. 120 S (2021-2022) *Endringer i statsbudsjettet 2022 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2022)*

Prop. 1 S (2022-2023) *For budsjettåret 2023 – utgiftskapittel: 1100–1161 inntektskapittel: 4100–4150, 5576, 5652*

Andre offentlige dokumenter:

Landbruks- og matdepartementet (LMD). *Jordbruksavtale 2022-23*. Hentet fra regjeringen sine nettsider januar 2023:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/95fcb213995b48dda245821d19cf6cf2/jordbruksavtale-2022-2023-justerte-satser-driftstilskudd-melk-23.01.23.pdf>

Rapporter:

Animalia. *Klassifisering av storfe* (PDF). April 2011. Hentet fra Animalias nettsider 24. oktober 2022: <https://www.animalia.no/globalassets/klassifisering-og-pussing---dokumenter/klassstorfe-2011-web.pdf>

Landbruksdirektoratet. *Gjennomgang av klassifiseringssystemet for reinsdyrslakt. Rapport fra arbeidsgruppe*. Rapport nr. 40/2022. Desember 2022.

Rapport fra ekspertgruppe. 2013 *Økt storfekjøttproduksjon i Norge*. Hentet fra regjeringen sine nettsider desember 2022:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer_veiledere_rapporter/kjoettgruppen_rapport_feb_2013.pdf

Totalmarked kjøtt og egg, Nortura (PDF). 2022 *Grunnlagsdokument for 1. halvår 2022. Gjennomsnittlige engrospriser for storfe, svin, lam og egg*. Hentet fra Totalmarkeds nettsider desember 2022:

<https://totalmarked.nortura.no/getfile.php/13412106-1643798667/Totalmarked/Grunnlagsdokument/Grunnlagsdokument%20for%201.%20halva%CC%8Ar%202022%20-%20endelig%20oversjon%2002022022.pdf>

Totalmarked kjøtt og egg, Nortura (PDF). 2022 *Grunnlagsdokument for 1. halvår 2023. Gjennomsnittlige engrospriser for storfe, svin, lam og egg*. Hentet fra Totalmarkeds nettsider januar 2023:

<https://totalmarked.nortura.no/getfile.php/13424661-1666180978/Totalmarked/Grunnlagsdokument/Grunnlagsdokument%20-%20PGE%201.%20halv%C3%A5r%202023.pdf>

Nettsider:

Animalia. «Utdypende informasjon om klassifisering og kalkyleskjæring av slakt» (oktober 2021). <https://www.animalia.no/no/kjott--egg/klassifisering/utdypende-informasjon-om-klassifisering-og-kalkyleskjering-av-slakt/> hentet 24. oktober 2022.

Animalia. «Spørsmål og svar - klassifisering med lengdemåling» (oktober 2021). <https://www.animalia.no/no/kjott--egg/klassifisering/objektiv-klassifisering-av-storfe--lengdemaling/sporsmal-og-svar---klassifisering-med-lengdemaling/>, hentet 24. oktober 2022.

Animalia. «Klassifiseringshåndboka» (februar 2017). <https://www.animalia.no/no/kjott--egg/klassifisering/klassifiseringshandboka/>, hentet 21. november 2022.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Landbruksdirektoratet, Postboks 56, 7701 Steinkjer

BESØKSADRESSE:
Innspurten 11 D, 0663 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
