

Rapport

Gjennomgang av OR

Rapport fra arbeidsgruppe «D2 kjøtt og egg» til Omsetningsrådet avgitt 18. mars

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	1
1 Mandat.....	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Mandat fra OR.....	4
1.2.1 Overordnet mandat	4
1.2.2 Omsetningsrådets presisering av mandatet.....	4
1.2.3 Operasjonalisering av mandatet	7
1.2.4 Begreper	7
1.2.5 Organisering, arbeidsform, metode	8
2 Om markedsbalansering på kjøtt og egg.....	9
2.1 Markedsregulators plikter og rettigheter skal balansere.....	9
2.1.1 Priser og prognoser.....	10
2.1.2 Markedsregulators plikter.....	11
2.1.3 Virkemidler – markedsregulators verktøykasse	12
2.1.4 Opplysningsvirksomhet og faglige tiltak.....	13
2.2 Markedsregulator må kunne sette pris uavhengig av andre aktører i markedet	13
2.3 Sektorforskjeller i etterspørsel og produksjon.....	13
2.3.1 Egg.....	13
2.3.2 Gris	14
2.3.3 Sau/lam.....	14
2.3.4 Storfe	15
3 Dobbel mottaksplikt på kjøtt.....	16
3.1 Formålet med mottaksplikten	16
3.2 Dobbel mottaksplikt som virkemiddel i markedsreguleringen	16

3.2.1	Norturas forslag: Dobbel mottakspunkt av helslakt kan innføres i en begrenset periode dersom det foreligger alvorlig markedssvikt	18
3.2.2	KLFs forslag: Dobbel mottakspunkt bør være normalløsningen dersom ikke særskilte forhold begrunnet i regulatorrollen tilsier noe annet	19
3.2.3	Norturas tilsvaret til KLFs forslag.....	21
4	Gjennomgang av tidligere bruk av produksjonsregulerende tiltak og avsetningstiltak	23
4.1	Egg	23
4.1.1	Produksjonsregulerende tiltak	24
4.1.2	Avsetningstiltak.....	25
4.2	Kjøtt.....	27
4.2.1	Produksjonsregulerende tiltak	27
4.2.2	Avsetningstiltak.....	30
5	Produksjonsregulerende tiltak	32
5.1	Innledning	32
5.2	Sektorvis vurdering av tiltak	32
5.2.1	Egg.....	32
5.2.2	Gris	33
5.2.3	Sau / lam.....	34
5.2.4	Storfe	36
5.3	Etablering av økonomiske stimuli for produksjonsplanlegging.....	37
5.3.1	Produksjonsplanlegging etter modell fra grøntbransjen.....	37
5.3.2	To - delt omsetningsavgift – nyetablerte produsenter får høyere omsetningsavgift i en periode	37
5.4	Forslag til tiltak som krever endringer i tilgrensende politikkområder.....	38
6	Avsetningstiltak.....	40
6.1	Bedre utnyttelse av spesialmarkeder?	40
6.2	Stimulere til bruk av norske egg i industrien ved hjelp av prisnedskrivning	41
7	Forsyningsplikt	43

8 Oppsummering og anbefalinger	44
8.1 Dobbel mottaksplikt – delt innstilling	44
8.2 Produksjonsregulerende virkemidler og avsetningstiltak.....	44
Vedlegg 1: Dobbel mottaksplikt – Norturas forslag.....	47
Vedlegg 2: Dobbel mottaksplikt – KLFs forslag.....	50
Vedlegg 3: Norturas tilsvaret til KLFs forslag.....	54

1 Mandat

1.1 Bakgrunn

Regjeringen varslet i Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling – En fremstidsrettet jordbruksproduksjon* at de ville gjøre endringer i markedsbalanseringsordningen. Næringskomiteen behandlet stortingsmeldingen i Innst. 251 S (2016–2017). Flertallet på Stortinget mente det ikke var behov for store omlegginger av ordningene. Flertallet i næringskomiteen «*ser likevel behov for å foreslå noen justeringer av de ulike ordningene for å tilpasse disse til dagens behov*».

Oppdraget til Omsetningsrådet om å gjennomgå markedsreguleringen, kom i brev fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) 28. september 2017. I brevet ba departementet Omsetningsrådet følge opp Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2016–2017) og gjennomgå sitt regelverk for markedsbalansering.

1.2 Mandat fra OR

1.2.1 Overordnet mandat

Omsetningsrådet vedtok mandat for gjennomgang av markedsbalanseringen i møte 14. desember 2017, jf. sak 95/17. I mandatet står det blant annet overordnet at:

«Omsetningsrådet vil følge opp Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2016–2017) fra LMD og gjennomgå regelverk og ordninger.

Omsetningsrådet legger til grunn at flertallet på Stortinget mener det ikke er behov for store omlegginger av markedsbalanseringsordningen. Flertallet i næringskomiteen «ser likevel behov for å foreslå noen justeringer av de ulike ordningene for å tilpasse disse til dagens behov», jf. Innst. 251 S.»

Videre er det i mandatet presisert hvilke områder som skal gjennomgås, ut fra forholdene Stortinget vektlegger og som er avtalt av flertallet. Omsetningsrådet vedtok i møtet 14. desember at sekretariatet skulle legge fram en ytterligere presisering av oppgavene på neste møte.

1.2.2 Omsetningsrådets presisering av mandatet

I det følgende siteres det fra møteprotokollen etter Omsetningsrådets møte 8. februar 2018, jf. sak 8/18.

«Kjøtt og egg – Legge til rette for mulige produksjonsregulerende tiltak for alle husdyrarter som omfattes av markedsordningene

Fra Innst. 251 S (2016–2017) – næringskomiteens behandling av Meld. St. 11 avgitt 6. april 2017 sier flertallet om dette:

«F l e r t a l l e t viser til at framover vil det bli større behov for produksjonsregulerende tiltak for å oppnå en effektiv regulering av produksjon i forhold til etterspørsel i markedet.

Produksjonsregulerende tiltak innebærer å redusere produksjonen hos bonde i form av for eksempel færre dyr eller tidligere slakting.

F l e r t a l l e t legger til grunn at Omsetningsrådet ved behov kan vedta produksjonsregulerende tiltak for alle husdyrarter som omfattes av markedsordningene, og at det innenfor ordningene kan etableres økonomiske stimuli for produksjonsplanlegging hos bonde.»

Direktoratet legger til grunn at dette ikke gjelder melkeku og –geit, siden kvoteordningen eksisterer for disse produksjonene.

Videre ligger det allerede i dag åpning for bruk av produksjonsregulerende tiltak i retningslinjene for kjøtt og egg som følger:

Retningslinjer for markedsregulering kjøtt, §2: «Eventuelle andre avsetnings- og produksjonsregulerende tiltak kan gjennomføres etter forhåndsgodkjenning av Omsetningsrådet.»

Retningslinjer for markedsregulering av egg, § 2: «Følgende tiltak kan iverksettes etter forhåndsgodkjenning av Omsetningsrådet i hvert enkelt tilfelle:

...
b) Frivillig førtidsslakting av verpehøns

Andre tiltak kan iverksettes etter forhåndsgodkjennelse av Omsetningsrådet i hvert enkelt tilfelle.»

Ut fra diskusjoner i rådet om stadig færre avsetningstiltak og bortfall av mulig reguleringseksport av svin fra 2021, vil direktoratet anbefale at det gjennom prosjektet forelegges rådet forslag til denne typen tiltak. Tiltakene må beskrives på et detaljert nivå og kostnadsberegnes. Det vil være naturlig å utfordre aktørene i kjøtt og egg -bransjen samt faglagene til å fremme forslag.

Kjøtt – Innføre en avgrenset mottakplikt for Nortura fra uavhengige mottakere av slakt

Om dette skriver Næringskomiteen i Innst. 251 S (2016–2017):

«K o m i t e e n merker seg videre at regjeringen, for å sikre konkurransenøytralitet, vil innføre en avgrenset mottakplikt for Nortura fra uavhengige mottakere av slakt (dobbel mottakplikt). K o m i t e e n registrerer videre at regjeringen legger opp til at det er Omsetningsrådet som skal definere hvilke varer som omfattes av den doble mottakplikten.

K o m i t e e n s f l e r t a l l, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til avtale inngått mellom Nortura og KLF der det slås fast hvordan denne doble mottakplikten skal håndteres og at den begrenses til skåret slakt. F l e r t a l l e t ber om at denne enigheten legges til grunn.»

I denne avtalen ligger det også et forslag om et «Råd for markedsbalansering av kjøtt og egg». Dette rådet skal være innstillende organ i spørsmål som omhandler produksjonsregulering og balanseringstiltak som krever særskilt godkjenning i Omsetningsrådet. Rådet skal behandle saker som gjelder tiltak for produksjonsregulering, nivå på omsetningsavgiften og tidshorisont for ulike avgiftsnivå. Rådet skal ha tre

representanter fra henholdsvis Nortura og KLF. LMD forela forslaget for Konkurransetilsynet, etter pålegg fra næringskomiteens flertall (ref. Innst. 251 S (2016-2017) avs. 13.11). Konklusjonen var at regjeringen ikke vil ta initiativ til å utvide primærnæringsunntaket, og begrunnelsen ligger i Prop. 141 S (2016–2017) Endringer i statsbudsjettet 2017 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2017 m.m.) avsn. 7.12.3.

Her foreligger det allerede en avtale om utvidet mottaksplikt, som prosjektet kan ta utgangspunkt i for beskrivelse av den nye ordningen. Det må tas hensyn til at det foreslåtte Bransjerådet ikke kan etableres. Det vil være naturlig å avklare faktabeskrivelse og forslag med Nortura og KLF, ev. også faglagene avhengig av kompleksitet. Når forslaget er behandlet i OR må endringen også anbefales for LMD, siden mottaksplikten er hjemlet i rammeforskriften til LMD.

Melk og svinekjøtt – Bortfall av reguleringseksport fra 2021 – konsekvensvurdering og ev. nye tiltak

Det er tatt opp av rådets medlemmer at denne problemstillingen må belyses av rådet. Direktoratet foreslår at oppgaven tas i prosjektet og at markedsregulatorene, med sitt ansvar for prognosering og vurdering av markedsbalansen bes om å gjøre en konsekvensvurdering for OR og samtidig spille inn ev. nye tiltak.

Begrensningene i adgangen til å bruke reguleringseksport som virkemiddel har satt ytterligere fokus på forbudet mot eksportsubsidier. Dette aktualiserer et behov for en gjennomgang av regelverket slik at man forebygger at markedsordningen nyttes til å gi interne subsidier som i realiteten er eksportsubsidier i strid med WTO-retten. Det bør forut for en slik gjennomgang, foretas en analyse av hvilket handlingsrom norske myndigheter har til å benytte internsubsidier innenfor WTO-avtalenes rammeverk.

Egg – endring av regelverket for egg til industri

I Prop. 141 S (2016–2017) Endringer i statsbudsjettet 2017 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2017 m.m.) avsn. 7.8.4 står det i andre avsnitt:

«Landbruks- og matdepartementet har mottatt innspill fra Kjøtt- og fjørfeforbund (KLF) om behov for endring av forskriften for markedsregulering. Egg på reguleringslager er priset til gjeldende engrospris. KLF hevder at det er billigere å importere egg via WTO- og EU-kvotene enn å kjøpe norske reguleringsegg. I 2016 var utnyttelsen av disse kvotene på hhv. 32 og 86 pst. KLF foreslår at egg på reguleringslager kan selges til eggproduktfabrikkene til nedskrevet pris, for å redusere behovet for bruk av importkvotene.

Regelverket for dette er fastsatt av Omsetningsrådet, og det legges til grunn at forslaget gjennomføres av Omsetningsrådet dersom rådet ønsker det.»

Landbruksdirektoratet foreslår at forslaget behandles i prosjektet.

1.2.3 Operasjonalisering av mandatet

Arbeidsgruppa har valgt å disponere og behandle problemstillingene på kjøtt og egg under følgende hovedoverskrifter:

1) Dobbel mottaksplikt på kjøtt – kap. 3

Under denne overskriften diskuteres innføring av mottaksplikt for uavhengige aktører

2) Produksjonsregulerende tiltak – kap. 5

Mulighetene for å bruke avsetningstiltak, særlig tiltak hvor overskudd tas ut permanent av markedet, er/vil bli redusert. Muligheten for å bruke reguleringseksport vil for alle kjøttslag falle bort innen 2021. Under denne overskriften diskuteres mulighetene for å innføre flere og mer hensiktsmessige produksjonsregulerende tiltak for å bedre balansere tilførsel og etterspørsel, både for temporære og permanente tilbudsoverskudd. I dette kapitlet inngår også vurderinger av muligheten for bedre produksjonsplanlegging som verktøy for tilpasning av produksjonen til markedet når mulighetene for bruk av avsetningstiltak blir redusert.

3) Avsetningstiltak – kap. 6

Når mulighetene for permanent fjerning av varer blir redusert gjennom bortfall av eksport, mener gruppen det er hensiktsmessig å se på bedre utnyttelse av de ordningene man har i dag. Det forutsetter for øvrig at de avsetningstiltakene man har i dag for sesongmessig flytting av varer videreføres.

Arbeidsgruppa har også diskutert forsyningsplikt, men har ikke kommet fram til et omforent forslag innen tiden. Dette er kort omtalt i kap. 7.

Arbeidsgruppa vil presisere at forslagene i rapporten ikke er utfyllende for tiltak Omsetningsrådet bør og kan gjennomføre. Forslagene fra arbeidsgruppa kommer derfor i tillegg til andre tiltak Omsetningsrådet mener er aktuelt å gjennomføre.

1.2.4 Begreper

Det er litt ulikt innhold i en del begreper mellom publikasjoner, regelverk og utredninger. I denne rapporten har vi valgt denne tilnærmingen:

Markedsbalansering: Å balansere tilførsel og etterspørsel ved å regulere bort overskudd, hindre at overskudd oppstår eller påvirke etterspørselen innenfor Omsetningsrådets regi.

Avsetningstiltak: Tiltak som reduserer temporære overskudd ved å fjerne produkter fra markedet, midlertidig (mellom sesonger) eller permanent (eksport, omdisponering til andre formål, partisalg osv.).

Produksjonsregulerende tiltak: Tiltak som settes inn for å redusere fremtidig tilførselen til markedet ved å hindre eller redusere produksjon.

Konkurransavidende tiltak: Tiltak eller ordninger under markedsreguleringen som kan føre til at en eller flere aktører oppnår konkurransemessige fordeler eller ulemper i markedet.

Arbeidsgruppa legger til grunn denne definisjonen i vurderingen av (endret) risiko for konkurransevridding. Samvirkets tildelte markedsregulatorrolle skal ikke være konkurransevridende for noen. Siden det er den samlede overordnede balansen som er viktig, er det dermed ikke alltid hensiktsmessig å vurdere enkeltelementer hver for seg.

1.2.5 Organisering, arbeidsform, metode

I Omsetningsrådets møte 16. april 2018, sak 35/18, ble det vedtatt å etablere arbeidsgrupper på hver av hovedtemaene i Omsetningsrådets gjennomgang av markedsbalanseringen. Disse arbeidsgruppene skulle organisere arbeidet, bestille utredninger og bearbeide innspill fram til et ferdig forslag som skal legges fram for rådet. Rådets leder fikk fullmakt til å bemanne arbeidsgruppene med representanter for medlemmene i OR basert på innspill fra rådsmedlemmene samt utnevne arbeidsgruppeledere. Landbruksdirektoratet er sekretariat for hver av arbeidsgruppene.

Arbeidsgruppe for sektorspesifikke oppgaver for kjøtt og egg (D2), er nedsatt med følgende representanter (jf. OR-sak 44/18 i OR-møte 9. mai 2018):

Olaf Godli (Norsk Bonde- og Småbrukarlag), leder for arbeidsgruppa.

Anders Huus (Norges Bondelag)

Ole Nikolai Skulberg (Totalmarked kjøtt og egg/Nortura SA)

Rolf Gjermund Fjeldheim (Nortura SA)

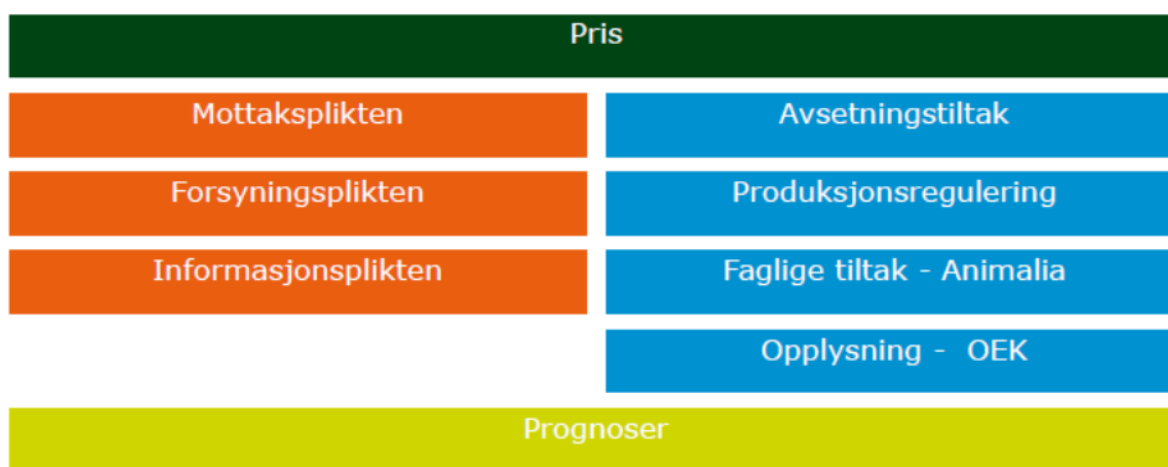
Bjørn-Ole Juul-Hansen (KLF/NFHF/NHO Mat og Drikke/Norkorn)

2 Om markedsbalansering på kjøtt og egg

2.1 Markedsregulators plikter og rettigheter skal balansere

Det er en omforent forståelse for at markedsregulators rettigheter og plikter skal balanseres¹. Det er et sett med plikter som markedsregulator er pålagt og i gjengjeld er de tildelt noen rettigheter. Overordnet er målsetningen å ta ut en *pris* (målpris / planlagt gjennomsnittlig engrospris). Grunnlaget for hele reguleringen er at det utarbeides *prognoser*. Skjematisk kan man framstille balansen mellom virkemidlene i markedsbalanseringen som i figuren nedenfor:

Figur 1 Prinsippkisse for markedsregulators plikter og rettigheter



Markedsbalanseringsutvalget², som ble ledet av Erling Hjelmeng, er den nyeste gjennomgangen. Av nyere dato har vi også rapporten «Mottaksplikten i markedsreguleringen i jordbruket»³. Over tid har forutsetningene for å ha markedsregulatorrollen endret seg. I Mottakspliktsrapporten (2011) er følgende forhold listet opp som har medført endringer i forutsetningene for effektiv markedsbalansering:

- Kvotebegrensninger på reguleringseksport
- Begrensninger på innfrysede volum i løpet av året («Volummodellen»)
- Økt importandel og økte markedsandeler for uavhengige aktører
- Svekket lojalitet fra produsentene overfor slakteriaktørene

¹ Det vises til jus-gruppens gjennomgang av historisk utvikling av det juridiske grunnlaget for markedsbalanseringen.

² Evaluering av markedsbalansering i jordbruket (2015). Heretter referert til som «Hjelmengutvalget (2015)»

³ En partssammensatt gruppe som ble nedsatt i Jordbruksavtalen 2010. Heretter referert til som «Mottakspliktsrapporten (2011)».

- Pris er svekket som virkemiddel
- Utvikling av lukkede kanaler

Hjelmengutvalget (2015) gikk i sin utredning gjennom enkeltvirkemidlene. Arbeidsgruppa mener at utvalgets gjennomgang er utfyllende og korrekt i sin deskriptive del, både på et overordnet nivå og spesifikt på sektor. I høringsinnspillene til rapporten var det i liten grad kritikk av utvalgets evaluering av virkemidlene, både på overordnet nivå og på sektornivå. I en del høringsinnspill ble det likevel påpekt at pliktene og rettighetene i større grad kunne vært vurdert som en helhet. Arbeidsgruppa er enig i denne kritikken. Når det skal vurderes om markedsbalanseringen er konkurransevridende må plikter og rettigheter ses i sammenheng.

2.1.1 Priser og prognoser

Pris (engrospris) er både et mål og et virkemiddel for over tid å balansere produksjon (produksjonskapasitet) og etterspørsel. Prisene brukes aktivt gjennom sesong for å styre tilførselen etter etterspørselen, men av biologiske årsaker har prisstimulans ulik effekt på produksjonen i ulike sektorer. Det er uansett et premiss at markedsregulator har en tilstrekkelig stor markedsandel for førstehåndsomsetning av helslakt og usorterte egg til at de uten tvil er prisledende mot produsent i sin sektor (se også avsnitt 2.2).

Prognoser for tilførsel og etterspørsel er grunnlaget for all balansering av markedet. Nortura utarbeider prognoser hver annen måned. Informasjonsplikten regulerer hvordan prognosene formidles (se avsnitt 2.1.2).

Pris som virkemiddel har også sine begrensninger som balanserende middel. I tillegg til at etterspørselen i liten grad er priselastisk (se neste avsnitt) så er effekt av pris redusert fordi prisendringer på regulert nivå i mindre grad enn tidligere korrelerer med prisendringer lengre ut i verdikjeden. Sisteledet priser i større grad uavhengig av innkjøpspris enn hva tilfellet har vært tidligere. Marginene i dagligvarehandelen hele varespekteret sett under ett, gjør det mulig å selge en del stykningsdeler med tap som «lokkevare». Gjøres det over lengre tid eller gjennom flere sesonger, blir forbruker vant med den lave prisen og det kan bli vanskelig å få økt prisen igjen på et senere tidspunkt. Selv om markedsregulator senker prisen, er det derfor ikke sikkert forbrukeren får en tilsvarende prisreduksjon. Da vil det ikke bli solgt mer av varen selv om prisen til produsent blir lavere. Prisen på ribbe rundt juletider illustrerer matkjedenes interne kryss-subsidiering på en veldig god måte. Videre, prisen tas ut ulikt på de forskjellige stykningsdelene. En prisreduksjon på engrossalg slår derfor ut på prisen på en «problematiske» stykningsdel lengre ute i verdikjede, «dyret selges skjevt». Dessuten vil prisen ha relativt mindre effekt på tilbudssiden for produksjoner der tilskudd utgjør en stor andel av inntektssiden.

Etterspørselen etter kjøtt og egg er lite priselastisk

Etterspørselens priselastisitet, også kalt egenpriselastisitet eller bare etterspørsel elastisitet, er et mål på hvor prisfølsom etterspørselen etter en vare er. Priselastisiteten er nesten alltid negativ, dvs. at etterspørselen går ned når prisen økes. Etterspørsel er elastisk dersom etterspørselen etter en vare øker relativt mer enn prisendringer og motsatt kalles den uelastisk dersom etterspørselen øker mindre enn hva prisendringen tilsier.

Svært forenklet, så er egg et produkt forbrukeren må ha og som har få nære substitutter. Forbrukeren kjøper derfor den mengde han eller hun trenger mer eller mindre uavhengig av pris. Andre kvalitetskriterier, som om eggene kommer fra miljøinnredning/frittgående/økologisk produksjon,

størrelse mv. kan ha betydning for hvilke egg forbrukeren velger, men antallet egg en husholdning bruker i løpet av et år er i liten grad påvirket av pris. En prisreduksjon fra markedsregulator for å øke salget av egg vil derfor normalt gi begrenset effekt i solgt mengde.

Etterspørselen etter kjøtt er imidlertid noe mer sensitiv for prisendringer. Kylling anses som mer prissensitiv enn øvrige kjøttslag. Storfe og svin er mindre følsom for prisendringer enn sau/lam og prisreduksjonen må være relativt sett større enn hva ønsket økning i avsetningen er, for at overskuddet skal tas ut av markedet i form av økt salg. I tabellen nedenfor viser de gule feltene priselastisiteten for kjøttslagene og egg slik de brukes i forbruksprognosen som Nortura utarbeider. De hvite feltene viser hvordan prisen på annet kjøttslag påvirkes av prisøkning.

Tabell 1 Pris- og krysspriselastisiteter for kjøtt*.

	Priselastisiteter				
	Storfe	Svin	Sau/lam	Kylling	Egg
Storfe	-0,3	0,1	0,05*	0,05	-
Svin	0,1	-0,3	0,05*	0,05	-
Sau/lam	0,05	0,05	-0,5	0,05	-
Kylling	0,05	0,05	0,05*	-0,8	-
Egg	-	-	-	-	-0,07

*Et eksempel, dersom storfekjøttprisen øker med 1 prosent, reduseres konsumet av storfekjøtt med 0,3 prosent, mens konsumet av svinekjøtt går opp med 0,1 prosent og konsumet av sau/lam og kylling øker med 0,05 prosent.

2.1.2 Markedsregulators plikter

Mottaksplikten gjelder i første rekke fra produsenter og sikrer alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon, til de vilkår som gjelder ved det aktuelle anlegg på det gitte tidspunkt. Mottaksplikt er en kjøpsplikt pålagt markedsregulator og dermed en risikoavlastning for produsentene. Det er det elementet i markedsbalanseringen som har størst betydning for landbruk over hele landet⁴. Det er mottaksplikt for de dyreslagene det er markedsbalansering for og det er ingen øvre eller nedre mengdebegrensning. Under visse forutsetninger har også markedsregulator mottaksplikt fra uavhengige aktører, såkalt *dobbel mottaksplikt*. Det gjelder per i dag ikke på kjøtt, men det er i bruk på egg.

Forsyningsplikten er en ensidig forpliktelse som påhviler markedsregulator hvor markedsregulator har plikt til å videreselge deler av sitt innkjøpte kvantum til skjærevirksomhet/eggpakkerier også i underskuddssituasjoner. På kjøtt håndteres dette i praksis ved at kjøtt fordeles mellom aktørene etter kjøp basert på glidende kjøp de siste tre år. Der mottaksplikten er en plikt markedsregulator har overfor primærprodusentene, er forsyningsplikten en plikt overfor neste ledd i verdikjeden, dvs. skjæreleddet og eggpakkerier⁵.

⁴ Hjelmengutvalget (2015)

⁵ En dobbel mottaksplikt er imidlertid en forpliktelse overfor industriledet.

Forsyningsplikten har en konkurransemessig begrunnelse idet den bidrar til å redusere den markedsrett som tilsiktet er gitt markedsregulator på råvarenivået. Forsyningsplikten kan også ha betydning for etableringsmulighetene i markedet. Indirekte kan forsyningsplikten også ha en virkning på primærleddet. I en underskuddssituasjon lokalt vil forsyningsplikten begrense det lokale markedets mulighet til å by opp prisen⁶.

Alt salg av helslakt på forsyningsplikten er per løpemeter og forsyningsplikten for egg er definert til usorterte egg. Forsyningspliktleveransene gjenspeiler således gjennomsnittsproduksjonen på det aktuelle tidspunkt.

Informasjonsplikten omtales i mange sammenhenger sammen med prognosearbeidet. Det vises her også til rapport fra egen arbeidsgruppe. Informasjonsplikten ble innført i 2003 med Rammeforskriften⁷ og hadde ingen landbrukspolitisk begrunnelse, men en rent konkurransepolitisk begrunnelse. Alle markedsaktører, inkludert Nortura, skal ha tilgang til informasjon fra Nortura Totalmarked på samme tid om markedsprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter utført i kraft av reguleringsansvaret.

2.1.3 Virkemidler – markedsregulators verktøykasse

Mens produksjonsregulerende tiltak søker å forhindre at vare blir produsert, f.eks. ved å slakte gris på lav vekt, så settes avsetningstiltak inn i overskuddssituasjoner for vare som allerede er produsert, f.eks. lagring. Begge er virkemiddel som markedsregulator kan benytte for å styre mot prismålene.

Produksjonsregulerende tiltak har til hensikt å redusere tilført mengde til markedet. Bruk av produksjonsregulering forutsetter Omsetningsrådets forhåndsgodkjenning. Ordningene er alltid frivillige. Her må det påpekes at det per i dag stort sett er kortsiktige/midlertidige produksjonsreguleringer som skjer ved bruk av Omsetningsrådets midler.

Avsetningstiltakene kan deles i to kategorier: *midlertidig* og *varig fjerning av produkter*. Midlertidig fjerning av varer fra markedet betyr fjerning av produkter fra markedet i perioder med større tilbud enn etterspørsel gjennom året. Slakting av lam og storfe har en topp på høsten, mens etterspørselen er mer jevnt fordelt utover året. Lagring er eksempel på en midlertidig fjerning av produkter.

Varig fjerning av produkter er omdisponeringer til andre formål (f.eks. sau til dyrefôr), eksport og eventuelt destruksjon.

Reguleringseksporten vil falle bort fra 2021 som følge av WTO-forpliktelser. I tillegg er det ved innføring av volummodellen svært begrenset adgang til bruk av subsidiert eksport. Mulighetene man har hatt for å løfte større partier med kjøtt permanent ut av markedet blir dermed svært begrenset. Den norske produksjonen må avsettes i det norske markedet når norskprodusert vare ikke er konkurransedyktig på pris på eksportmarkedet. Videre er det gjennom volummodellen lagt begrensninger på mengden kjøtt/egg som kan legges på lager. Det vil si at de innenlandske mulighetene til å omfordele volumene over året, er mer begrenset enn tidligere. Den gjenværende muligheten er salg til spesialmarkeder, men det er lite interessant for kjøtt slik ordningen er utformet per i dag.

⁶ Hjelmengutvalget (2015)

⁷ Forskrift av 7. januar 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksvarer

2.1.4 Opplysningsvirksomhet og faglige tiltak

Opplysningsvirksomheten har endret noe karakter over tid og er ulikt organisert fra sektor til sektor. Dette er utdypet i egen rapport fra arbeidsgruppa som har sett på dette. I dag blir opplysningsvirksomheten i all hovedsak benyttet som et mer langsiktig virkemiddel for å fremme omsetningen av norskproduserte jordbruksprodukter. Opplysningsvirksomheten er i mindre grad rettet mot kortsiktige prisambisjoner, selv om det også i en viss grad er mulig å benytte opplysningsvirksomhet rettet mot midlertidige ubalanser. For kjøtt og egg er opplysningsvirksomhet likevel et viktig markedsbalanserende tiltak. Et eksempel er kampanjene på egg utenom toppsesongene.

Faglige tiltak er i hovedsak tiltak gjennomført av bransjens egne virksomheter, i all hovedsak avlsorganisasjonene og Animalia. Faglige tiltak har ikke noen vesentlig betydning for målene for selve markedsbalanseringen, men er en praktisk felles finansiering av felles tiltak. Sammenhengen mellom faglige tiltak og markedsbalanseringen er, som for opplysningsvirksomheten, den langsiktige virkningen dette har på å fremme omsetningen av norsk vare.

2.2 Markedsregulator må kunne sette pris uavhengig av andre aktører i markedet

Avtalepartene setter målpris gjennom jordbruksforhandlingene. Markedsregulator har fått delegert ansvaret for å ta ut målprisen ved markedsbalanse. For varer i volummodellen fastsetter markedsregulator en planlagt engrospris (PGE) for et halvt år av gangen. Markedsregulator skal da arbeide mot å treffe den planlagte engrosprisen i den løpende prissettingen.

En grunnleggende forutsetning for at en ikke-statlig aktør skal kunne regulere et marked, er at de har en dominerende posisjon i det markedet de skal regulere og kan sette priser uavhengig av andre aktører. Nortura har i dag denne rollen i kjøtt- og eggmarkedet. Når en aktør har en dominerende markedsposisjon, sier vi at de er prisledende. Det betyr at de andre aktørene vil måtte følge prissettingen til den dominerende aktøren. Blir markedsandelene for lave, vil markedsregulators bruk av pris også kunne få liten effekt mot produsentene. Markedsregulator vil da ha mindre mulighet til å påvirke de totale tilførselene.

Selv om man kan sette priser og betingelser, så er ikke denne rettigheten ubegrenset. Som en følge av mottakplikten, vil man ikke ha mulighet til å ha hele kontrollen på tilført mengde. Pris som virkemiddel har sine begrensinger som virkemiddel for å balansere markedet, i hvert fall på kort sikt. Dette forsterkes av at det ikke er produksjonsregulerende tiltak utenfor Omsetningsrådets regi, som det er på melk (kvoter).

2.3 Sektorforskjeller i etterspørsel og produksjon

2.3.1 Egg

Det har vært et overskudd av egg i mange år. Nå er det økt interesse for nyetableringer til tross for at det ikke har vært gitt økonomiske insentiver for å etablere hønsehus eller at økonomien i eggproduksjon er styrket. Produksjon av egg er imidlertid en relativt enkel produksjon å etablere og den krever begrenset med dyrket areal. Eggproduksjon kan derfor være et aktuelt alternativ når gården trenger et nytt eller større inntekts- og arbeidsgrunnlag.

Markedet for konsumegg må dekkes med ferske egg. Dette til forskjell fra kjøttmarkedet, hvor både fersk og frossen vare til en viss grad kan oppfylle forbrukernes krav til ønsket kvalitet og produkt. Etterspørselen etter egg har klare topper rundt jul, påske og i mai, samt en liten topp ved skolestart i august. Produksjonen er imidlertid tilnærmet stabil gjennom året. Det er bare nabolandene Sverige, Finland og Danmark som har samme gode salmonellastatus som Norge, men de har de samme sesongsvingningene som vi har. Det ville derfor vært utfordrende å basere forsyningen av konsumegg i etterspørselstoppe på import og man har dermed bevisst valgt å styre mot en liten overproduksjon. Dermed oppstår det behov for å fjerne overproduksjon av konsumegg utenom salgstoppe selv i en normal situasjon.

2.3.2 Gris

Det er en overskuddssituasjon i svinemarkedet. Målpris ble sist gang tilnærmet tatt ut på gris i avtaleåret 2014-2015, da akkumulert pris var 11 øre under målpris.

Produksjon av gris er basert på kraftfôr og er derfor relativt uavhengig av areal og tilgang til lokalprodusert fôr. Produksjonsøkningen de siste årene har vært stimulert av et effektivt avlsarbeid.

Produksjonen av svin er jevnt fordelt over året, men etterspørselen har noen sesongvariasjoner. Det er økt etterspørsel rundt juletid og i grillsesongen på sommeren. Etterspørselen på sommeren er igjen avhengig av været. Per capita konsum av svinekjøtt er redusert for tredje år på rad⁸. Etterspørselen hos forbruker samsvarer ikke helt med «sammensetningen av grisen»; det er god etterspørsel etter ribbe/bacon (siden av grisen), men langt mindre etterspørsel etter f.eks. lår og nakke.

Svin er en rimelig kjøttvare og kan i mange brukssituasjoner enkelt substitueres med kylling.

2.3.3 Sau/lam

Overskuddssituasjonen på sau/lam, og særlig på sau, har vært et tiltakende problem de siste åra. Det har både gjennom betydelige prisøkninger og økte tilskudd vært stimulert til økt produksjon gjennom styrket produsentøkonomi. Pris brukes aktivt for å styre slakting for å utnytte slaktekapasiteten og treffe markedet for lam optimalt.

Tilførselen av sau/lam er størst i slaktesesongen på høsten. Etterspørselen hos forbruker er størst på høsten og rundt jul, men også rundt påske, dessuten styres forbrukernes etterspørsel også etter hva som er tilgjengelig i butikkene

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

⁸ *Animalia 2018 – Kjøttets tilstand*

2.3.4 Storfe

Det er fortsatt underdekning av storfe året sett under ett, og det er først og fremst ujevn tilførsel over året som gjør at avsetningstiltaket reguleringslagring blir brukt med ujevne mellomrom. Pris brukes aktivt for å utnytte slaktekapasiteten og styre slaktingen mot perioder med størst etterspørsel.

Tilførselen av storfekjøtt må ses i sammenheng med avdråttøkning i melkeproduksjonen og redusert antall melkekyr, men også som et resultat av nyetableringer av ammekubesetninger. Som følge av dette og noe redusert etterspørsel etter storfekjøtt, ligger det an til full dekning i storfekjøttmarkedet med norsk produksjon i løpet av få år.

Temporære avsetningstiltak i form av fryselaugring brukes mer eller mindre årlig på storfe, men det er mengdebegrensning på lagringen (volummodellen), normalt 2 500 tonn i innfrysing per år med unntak av 2018 da taket ble hevet som følge av tørken. Det har over lengre tid vært underskudd av storfekjøtt. Det har derfor ikke vært behov for å utnytte den maksimale mengden tillatt lagt inn på reguleringslager⁹.

Meld. St.9 (2011-2012) Velkommen til bords satte som hovedmål å øke norsk matproduksjon. Det har vært stor enighet både politisk og i næringa om dette målet. Det var den gang betydelig underdekning av storfekjøtt. Det ble nedsatt en egen ekspertgruppe med formål om å øke produksjonen av storfekjøtt i Norge¹⁰. Målet er også forsterket ytterligere i Innst. 251S (2016-2017). Myndigheter og næring har derfor stimulert til vekst i storfekjøttproduksjonen. Dette har blitt gjort gjennom økt pris (PGE) fram til 2016, endring i strukturen i husdyrtilskuddet, store påslag i storfeslakttilskuddet, vekst i andre tilskudd (beite, areal, driftstilskudd og distriktstilskudd kjøtt) samt tilgang til investeringsvirkemidler.

⁹ I 2009 ble det innfrost 2180 tonn og i 2013 2411 tonn og sist nå 2958 tonn i 2018. De andre årene har det vært minimalt med innfrysing.

¹⁰ Økt storfekjøttproduksjon i Norge – rapport fra ekspertgruppen, februar 2013

3 Dobbel mottaksplikt på kjøtt

3.1 Formålet med mottaksplikten

Hovedformålet med mottaksplikt er å sikre primærprodusentene leveringsmuligheter selv om de ellers leverer til andre markedsaktører enn markedsregulator. Samtidig er forsynings-, mottaks- og informasjonsplikten definert som de konkurransemessige kjerneområdene innenfor Omsetningsrådets virke¹¹ Det framgår også av formålsparagrafen til «Rammeforskriften¹²» - §1:

«Formålet er å fastsette rammer for Omsetningsrådets vedtak om forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt, slik at disse utformes på en måte som gjør at de i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører eller grupper av aktører i markedet»

Rammeforskriften § 3 inneholder den generelle regelen om mottaksplikt fra produsent og lyder:

«Vedtak om markedsregulators mottaksplikt skal sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon, til de vilkår som gjelder på det aktuelle mottaksanlegg på det tidspunktet som leveransen finner sted».

Her framgår det at å sikre avsetning er hovedhensikten. I Markedsreguleringsforskriftens¹³ § 5 er denne bestemmelsen operasjonalisert ytterligere:

«Markedsregulators mottaksplikt skal sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon til de vilkår som gjelder på det aktuelle mottaksanlegg på det tidspunkt leveransen finner sted, til samme priser og leveransevilkår som for egne leverandører».

Når vi nå går videre med å diskutere dobbel mottaksplikt, altså mottaksplikt fra annen slakterivirksomhet på kjøtt, må man ha i mente at hovedformålet er å sikre primærprodusentene leveringsmuligheter selv om de ellers leverer til andre markedsaktører enn markedsregulator. Dette er tydeliggjort i bestemmelsene for eggsektoren:

«Markedsregulators mottaksplikt for egg fra uavhengige eggpakkerier, skal sikre avsetningsadgang for alle primærprodusenter» (§ 5-4-1 1. ledd).

3.2 Dobbel mottaksplikt som virkemiddel i markedsreguleringen

Dobbel mottaksplikt innebærer en rettighet for uavhengige industriaktører til leveranse til markedsregulator i en situasjon hvor disse aktørene ikke har avsetning for egen tilførsel av kjøtt/egg.

¹¹ Klægstad (2007): SLF Rapport 15/2007, Regelverk under Omsetningsrådet, Juridisk gjennomgang av Omsetningsrådets virksomhet, utarbeidet av en intern prosjektgruppe i Statens Landbruksforvaltning i 2007

¹² Forskrift av 7. januar 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksvarer

¹³ Forskrift av 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer

Tidligere framgikk det i kjøttsektoren at dobbel mottaksplykt bare gjelder når det gjennomføres reguleringsaktiviteter som for eksempel eksport. «*Dersom det brukes reguleringsmidler til eksport av kjøtt av storfe, sau eller lam, skal markedsregulator pålegges mottaksplykt på innenlands produksjon av det samme kjøttslaget fra uavhengige aktører*». Denne bestemmelsen ble i sin helhet opphevet i februar 2016.

Innføring av en dobbel mottaksplykt vil være å endre konkurransen sammenlignet med dagens situasjon til fordel for de uavhengige aktørene. Uavhengige aktører vil løpe mindre risiko ved innkjøp av for mye vare. Risikoen kan føres over til markedsregulator dersom det kjøpes inn mer vare enn det det er etterspørsel etter. Risiko knyttet til etterspørselsreduksjon vil derfor bli redusert for uavhengige aktører ved dobbel mottaksplykt.

Det politiske ønske om å innføre en dobbel mottaksplykt er konkurransepolitisk motivert, men det skal det være en balanse mellom plikter og rettigheter (avsnitt 2.1). En tilnærming kan derfor være at innføring av dobbel mottaksplykt bare bør innføres dersom det i dag er en ubalanse mellom rettigheter og plikter til fordel for markedsregulator. Flertallet i gruppa (alle unntatt Bjørn-Ole Juul-Hansen) støtter denne tilnærmingen, og oppfatter at dagens system balanserer plikter og rettigheter. Innføring av dobbel mottaksplykt vil forrykke balansen, forutsatt at man ikke gjør andre endringer til fordel for markedsregulator.

Mindretallet (Bjørn-Ole Juul-Hansen) i gruppa mener innføring av en dobbel mottaksplykt vil være å utjevne konkurransefordelen markedsregulator har i forhold til de private aktørene. Dobbelt mottaksplykt er en kostnadseffektiv måte å regulere et definert kvantum vekk fra markedet på. Mindretallet mener at normalløsningen bør være dobbel mottaksplykt med mindre særskilte forhold begrunnet i gjennomføringen av regulatorrollen tilsier noen annet, f.eks. at det utløser at det blir konkurransevridende (internt, også mellom KLF bedriftene).

I Innst. 251 S (2016-2017), avsnitt 13.11 sier flertallet i Næringskomiteén følgende:

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til avtale inngått mellom Nortura og KLF der det slås fast hvordan denne doble mottaksplykten skal håndteres og at den begrenses til skåret slakt. Flertallet ber om at denne enigheten legges til grunn»

I forkant av stortingsbehandlingen hadde Nortura og KLF inngått en avtale om blant annet etablere et bransjeråd. To viktige forutsetninger for avtalen mellom Nortura og KLF var at det var mulighet for reguleringseksport (permanent fjerning fra det norske markedet) og/eller etablering av et slik råd. Disse forutsetningene er ikke lenger til stedet.

Konkurransetilsynet var kritiske til etablering av et bransjeråd, som var en premis for denne avtalen. Tilsynet mener at et bransjeråd ikke vil omfattes av primærnæringsunntaket og dermed ikke tillatt uten en forskriftshjemmel. Det har ikke vært politisk vilje til å utvide primærnæringsunntaket til å omfatte et bransjeråd eller å gi en forskriftshjemmel.

Medlemmene i arbeidsgruppa er enige om at forutsetningene ikke er tilstede for å innføre en ordning etter modellen skissert i 2016 og godkjent av flertallet i Næringskomiteén og har ikke gått videre med denne tilnærmingen.

Arbeidsgruppa har vurdert det slik at det kan være mulig å innføre en dobbel mottaksplykt *under gitte forutsetninger* avgrenset til hele slakt. Et mindretall i arbeidsgruppa (Bjørn-Ole Juul-Hansen) mener at det også kan innføres for stykningsdeler (se forslag i avsnitt 3.2.2). Arbeidsgruppa har hatt et ønske om å levere et omforent forslag og har brukt mye tid på problemstillingen. Arbeidsgruppa har forsøkt

å komme fram til et forslag som skal sikre konkurransenøytralitet innenfor rammen av de overordnede målsetningene med marknedsreguleringene, men har ikke kommet til enighet om et forslag. Til det er avstanden i forståelsen av hvem som bærer risikoen ved overproduksjon og hvordan markedet fungerer for stor.

Medlemmene fra Nortura og KLF har utarbeidet hver sine forslag til dobbel mottaksplikt. Arbeidsgruppa leverer derfor to forslag. Flertallet bestående av medlemmene fra faglagene og Nortura støtter Norturas forslag. Mindretallet bestående av medlemmet fra KLF, støtter KLFs forslag.

Nedenfor er de to forslagene presentert (3.2.1 og 3.2.2) og Norturas tilsvaer til KLFs forslag er gjengitt i eget avsnitt (3.2.3). Forslagene er bearbeidet for å gjøre dem sammenlignbare. Innsjillene i ubearbeidet form og i sin helhet er lagt i vedlegg (vedlegg 1 og 2) samt Norturas tilsvaer til KLF (vedlegg 3). Forslagene tar utgangspunkt i det regulerte nivået i verdikjeden, men de er tuftet på to forskjellige oppfatninger av hvordan risiko fordeler seg mellom marknedsregulator og de uavhengige aktørene på det regulerte nivået i verdikjeden.

3.2.1 Norturas forslag: Dobbelt mottaksplikt av helslakt kan innføres i en begrenset periode dersom det foreligger alvorlig markedssvikt

Nortura har i dag muligheten til å benytte reguleringslagring ved overskudd av helt slakt av nærmere definerte kvaliteter. For storfe og sau/lam er det begrensa kvantum som hvert år kan fryses inn. Nortura leverer et forslag til en dobbel mottaksplikt som skal innføres ved «force majeure», krisesituasjoner.

Forutsetninger om markedet

I en normal situasjon vil overskudd oppstå hos Nortura fordi uavhengige aktører kan redusere sine bestillinger av helt slakt fra Nortura da de fleste har både slakt og foredling.

I ordinære markedssituasjoner, med normale sesongmessige variasjoner, er marknedsregulators tilgang til bruk av avsetningstiltak som reguleringslagring en del av balansen mellom plikter og rettigheter som tilfaller marknedsregulator.

Forslag til modell

Ved uforutsette hendelser kan det oppstå situasjoner der uavhengige aktører kan oppleve stor ubalanse i tilførsel og avsetning som igjen kan få konsekvenser for kjøttprodusenten. Tørken sommeren 2018 er eksempel på det. Videre kan uforutsett stort fall i salg også gi utfordringer for samtlige aktører i bransjen.

Som følge av tørken sommeren 2018 økte Omsetningsrådet taket for maksimalt innlegg av storfe på reguleringslager fra 2 500 tonn til 5 000 tonn. I tillegg ble det innført en midlertidig avgrenset mottaksplikt (dobbelt mottaksplikt) for helt slakt av storfe fra uavhengige aktører. Fordelingen ble gjort mellom slakteriene innenfor området som var tørkerammet, basert på marknedsandelene mellom disse i 2017. Videre ble gjennomsnittsvekten for regulert storfe for 2017 lagt til grunn ved beregning av antall slakt. I tillegg kunne Nortura Totalmarked omfordele kvantum dersom det viste seg at enkelte aktører hadde større behov enn andre.

Nortura mener at det er hensiktsmessig at Omsetningsrådet har en løpende myndighet til å kunne innføre en midlertidig avgrenset mottaksplikt fra uavhengige aktører dersom det skulle oppstå uforutsette hendelser som i stor grad påvirker markedet, enten på tilførsel av slakt eller markant svikt i salg i markedet. Dette krever en presisering i regelverket (se avsnitt nedenfor).

Detaljene i ordningen må utformes i hvert enkelt tilfelle slik at de som opplever virkningen av den uforutsette hendelsen får tilstrekkelig risikoavlastning.

Konkurransesvurdering

Ut fra forutsetningen om markedet som er gjengitt overfor, vil foreslått ordning være konkurransenøytral.

Risiko

Nortura er sterkt kritisk til forslag om innføring av en generell dobbel mottaksplicht av helslakt. En slik ordning vil bety en forskyving av risiko fra industri over på bonde. Markedsordningen skal være rettet mot å gi sikkerhet for bonden og er ikke ment for å være en risikoavlastning for industri og handel.

Bønder som leverer til uavhengige slakterier har også en risikoavlastning gjennom mottaksplichten. Mottaksplichten slik den er utformet i dag, bidrar dermed indirekte til risikoavlastning for uavhengige slakterier.

Kostnad

Kostnadene ved administrering av dette tiltaket vurderes til å være begrenset utover administrasjonskostnadene ved markedsreguleringen i dag

Regelverksendringer

Dobbel mottaksplicht med tilhørende vilkår fra andre aktører på permanent basis er for de andre produksjonene (egg, melk og korn/oljefrø) hjemlet i Rammeforskriften. En permanent ordning hvor alvorlige markedsforstyrrelser utløser dobbel mottaksplicht bør etter arbeidsgruppas vurdering hjemles i Rammeforskriften på lik linje med de andre sektorene.

3.2.2 KLFs forslag: Dobbel mottaksplicht bør være normalløsningen dersom ikke særskilte forhold begrunnet i regulatorrollen tilsier noe annet

Slaktevirksomheter som ikke er tilknyttet markedsregulator, har per i dag normalt ikke tilgang på reguleringslager. Unntaket er når markedsregulator iverksetter ribbetiltak og de uavhengige aktørene etter nærmere bestemte kriterier kan levere deler av dyret til markedsregulator.

KLF mener det er mulig å etablere en ordning for dobbel mottaksplicht, både for helt slakt og stykningsdeler.

Det er ikke aktuelt for KLF å støtte en ordning hvor innlegg av stykningsdeler på reguleringslager er forbeholdt markedsregulator.

Forutsetninger om markedet

I en normal situasjon vil ikke overskudd bare oppstå hos Nortura, fordi dynamikken i markedet med kundeforhold mellom bonden og slakterivirksomheten gjør at en uavhengig aktør ikke kan avvise partier når det er sesongmessig stor tilførsel.

Det er derfor rimelig at reguleringslagring er tilgjengelig også for uavhengige aktører i perioder hvor markedsregulator legger inn på reguleringslager.

Forslag til modell

Det er ingen endringer i Norturas rett til å beslutte hvilket kvantum på nasjonalt nivå som skal reguleres, hvilke varer som skal reguleres, priser og refusjonssatser (som sendes til OR). De private

aktørene kan ikke «gå inn og ut» av systemet og bare høste gevinsten, men må forplikte seg gjennom avtale.

Nortura alene skal har rett til å beslutte når det åpnes for regulering (lagring), mengder, fordeling mellom aktører, kvalitetskrav, praktiske løsninger for logistikk og registrering, prisnivå og refusjonssatser (som skal være like for alle).

Den doble mottaksplikten for helt slakt bør først inntre når det ligger 500-1000 tonn helt slakt på reguleringslager. Når lageret overstiger besluttet volum, utløses dobbel mottaksplikt så lenge lageret er over denne grensen, og minimum i 4 uker.

For stykningsdeler utløses dobbel mottaksplikt straks markedsregulator ønsker å benytte dette.

For stykningsdeler legger KLF fram to forslag:

A. Primært løsningsforslag: Dobbelt mottaksplikt og betinget uttak.

De private aktørene blir med i ordningen på samme vilkår som markedsregulator.

B. Sekundært løsningsforslag: Avvikle ordningen med generell innfrysing av stykningsdeler.

Ordningen med generell innfrysing av stykningsdeler avvikles. I stedet innføres en ordning der regulering av stykningsdeler bare er mulig i særlig krevende situasjoner. Løsningen legger til grunn at lagring som er en naturlig del av sesongvariasjonene osv. legges på kommersielle lagre.

Konkurransesvurdering

KLF mener at den eneste måten å sikre konkurransenøytralitet mellom aktørene på, er at private aktører har (bortimot) samme tilgang til å legge varer på reguleringslager når markedsregulator har åpnet for regulering.

For å sikre konkurransenøytraliteten skal alle private aktører som ønsker å ta del i reguleringen av markedet, få det. Samtidig er det vesentlig at ny, etablert løsning blir oversiktlig, rasjonell og forutsigbar for alle parter. Derfor må det stilles krav til å forplikte seg til å levere fulle biler og at man forplikter seg for to år.

Generelt vil regulering på stykningsdelsnivå være billigere, mer kvalitetsmessig fordelaktig og forbrukervennlig, men samtidig langt mer konkurransevridende enn på helt slakt nivå.

Kostnad

KLF mener at løsningen vil gi en mer disiplinert gjennomføring av reguleringstiltak. Regulators veksling i bruk mellom egne kommersielle lagre og reguleringslagre vil bli tydeligere. Ordningen vil ikke i det lange løp gi merkostnader for bonden, men bidra til kostnadsreduksjon. Med økt transparens rundt reguleringsaktiviteten forventes bedre disiplin med påfølgende økt markedstrykk for å redusere reguleringen.

Regelverksendring

Den samme vurderingen som er gjort for Norturas forslag gjelder for dette forslaget. KLF har i tillegg foreslått et tillegg til dagens *Retningslinjer om informasjonsflyt i kjøttsektoren*.

§ 5,5 Markedsregulators mottaksplikt fra uavhengige aktører

Til Alt a) Når det i særskilte tilfeller åpnes for dobbel mottaksplikt av stykningsdeler, informeres det om de uavhengige aktørenes andel i forbindelse med den generelle orientering om tiltaket.

Til Alt b) Markedsregulator skal innen den 25. i hver måned informere de uavhengige aktørene om hvilke stykningsdeler og volum som skal markedsreguleres neste måned. De uavhengige aktørene skal ha 5 virkedager til å besvare om de ønsker å benytte seg av andelen.

3.2.3 Norturas tilsvare til KLFs forslag

Det vises til vedlegg med fullstendig gjengivelse av svaret i uredigert versjon. Her gjengis hovedpunktene:

Markedsordningen er rettet mot sikkerhet for bonden og er ikke ment for å være en risikoavlastning for industri og handel. Dersom det skulle oppstå uforutsette hendelser i markedet (endringer i tilførsler eller salg) mener Nortura at innføring av avgrenset mottaksplikt fra uavhengige aktører som gir hele bransjen en nødvendig risikoavlastning og som ikke er i strid med formålet til markedsordningen. Nortura mener at en risikoavlastning utover dette må løses av bedriftenes egen markedstilpasning på ordinære kommersielle vilkår og støtter ikke innføring av generell dobbel mottaksplikt.

Muligheten Nortura har som markedsregulator til å benytte seg av reguleringslagring må sees i sammenheng med de plikter Nortura har igjennom markedsreguleringen og kan ikke sees på isolert. Her inngår særlig mottaksplikten og forsyningsplikten.

Den omtalte avtalen mellom KLF og Nortura for skåret vare var basert på utnyttelse av eksportkvoter. Det er nå klart at eksportkvotene faller bort.

Nortura har i dag en markedsandel av slaktingen på om lag 70 prosent. Videre har Nortura en markedsandel på salg i sluttmarkedet som er vesentlig lavere. I dag leverer Nortura helt slakt på forsyningsplikten til de fleste aktører igjennom året. Dersom en aktør opplever stor tilgang på slakt til egen virksomhet vil de kunne begrense bestillinger fra Nortura. Dermed vil overskudd i markedet av helt slakt ved normale situasjoner oppstå hos Nortura som markedsregulator.

I en situasjon der samtlige aktører i bransjen skal kunne fryse inn helt slakt vil dette blant annet medføre at presset for å realisere salg av ferske stykningsdeler reduseres, som igjen vil kunne medføre mindre volum. Følgelig vil dette gi bøndene lavere totalt salg og økte kostnader ved økt volum for innfrysning.

For at Nortura (Totalmarked) skal være i stand til å håndtere en fordeling av slakt for innfrysning mellom aktørene ved overskudd må aktørene oppgi sine faktiske tall for slakting og salg til Nortura. Dette er ikke ønskelig av konkurransemessige grunner.

En generell mottaksplikt fra andre aktører redusere bruk av skyvning og trekking av slakt. I dag benytter hele bransjen seg av dynamikken som ligger i slakteplanleggingen ved å trekke frem slakt ved behov eller skyve slaktingen ut i tid hvis markedet tilsier det. Ved en generell mottaksplikt fra alle aktører vil ikke alle slakteriene bruke dette, og slakt vil fort ende opp til innfrysning som kunne vært unngått ved skyving eller trekking. Bonden sitter da igjen med kostnaden som bransjen selv dekker i dag.

Nortura vil få økt sin risiko fordi Nortura som markedsregulator vil sitte med mottakspunkt fra bønder, mottakspunkt fra uavhengige slakterier og forsyningsplikt, samtidig som handlingsrommet for å fryse inn overskudd blir redusert. En generell dobbel mottakspunkt av helt slakt gir større uavhengige aktører som både slakter og skjærer en konkurransefordel fremfor rene skjærebedrifter fordi disse bedriftene vil få redusert sin fleksibilitet (dagens forsyningsplikt) samtidig som bedrifter som både slakter og skjærer får lavere risiko. Det påvirker dermed konkurranseforholdene mellom uavhengige aktører.

Nortura mener det vil være uheldig å fjerne mulighetene for å regulere stykningsdeler, men vil presisere at regulering av skåret vare som hovedregel må sees i sammenheng med muligheter for avsetning i spesialmarkeder når reguleringseksporten forsvinner¹⁴. I dag nyttes ikke spesialmarkeder for kjøtt. Årsaken til dette er i stor grad at de stykningsdeler som det i dag gis mulighet for å regulere i spesialmarkedene er for store/grove til at det er interesse ute i offshore og skipsfart.

En slik ordning bør gjennomføres etter prinsippene som er gjort på eksisterende ribbetiltak. Dette vil sikre at alle aktører kan delta under like forutsetninger, og sikre en fleksibilitet for å møte både spesialmarkedet og det tradisjonelle norske markedet. Det bør derfor ikke innføres en generell dobbel mottakspunkt for stykningsdeler, men at tiltak knyttet til regulering av stykningsdeler skal gjennomføres slik at alle aktører kan delta under like forutsetninger.

¹⁴ Her har arbeidsgruppa lever forslag til endring. Se kapittel 6.

4 Gjennomgang av tidligere bruk av produksjonsregulerende tiltak og avsetningstiltak

4.1 Egg

Arbeidsgruppa har gått igjennom Omsetningsrådets årsmeldinger tilbake til 1995 og laget en oversikt over produksjonsregulerende tiltak og avsetningstiltak som er brukt i nyere tid.

Tabellen nedenfor viser hvor mye som er brukt på ulike avsetningstiltak og til produksjonsregulering i perioden 1995 til 2017. Produksjonsregulering, som frivillig førtidsslakting, kan kun iverksettes etter forhåndsgodkjenning av Omsetningsrådet. Prisnedskrivning annen anvendelse består av ordningene egg til spesialmarkeder, skillevirksomhet og egg til miljøfôr som er forhåndsgodkjent.

Tabell 2 Oversikt over bruk av omsetningsmidler til produksjonsregulerende tiltak og avsetningstiltak for egg, 1995 til 2018* (foreløpige tall for 2018)

År	Kjøle/ fryselagring	Regulerings eksport	Prisnedskrivning annen anvendelse *	Førtidsslakting	Totalt (mill. kr)
2018*	0,8		20,7	6,6	28,1
2017	1,4		17,6	4,7	23,6
2016	0,4		13,3	7,5	21,2
2015	1,8		21,7	16,5	40,0
2014	1,3		15,0	7,8	24,1
2013	2,0	16,6	16,4	10,1	45,1
2012	1,8	17,2	1,9	0,0	20,9
2011	0,8	14,3	0,9	7,2	23,2
2010	2,4	16,9	7,0	11,3	37,6
2009	1,2	17,2	1,2	0,0	19,5
2008	0,6	10,3	0,6	0,0	11,5
2007	0,3	8,8	0,3	0,0	9,4
2006	0,1	9,7	0,1	1,7	11,7
2005	2,5	14,4	11,6	9,6	38,0
2004	11,6	16,9	1,5	5,8	35,8
2003	0,2	7,1	0,2	0,7	8,2
2002	0,3	10,9	0,3	0,0	11,5
2001	0,6	17,0	0,9	3,6	22,1
2000	1,1	4,7	1,5	10,5	17,8
1999	6,4	18,4	1,8	2,8	29,4
1998	9,7	13,1	0,9	5,9	29,6
1997	0,8	17,7	1,1	6,6	26,2
1996	8,5	16,1	1,1	8,6	34,3
1995	0,9	5,9	1,2	10,3	18,3

4.1.1 Produksjonsregulerende tiltak

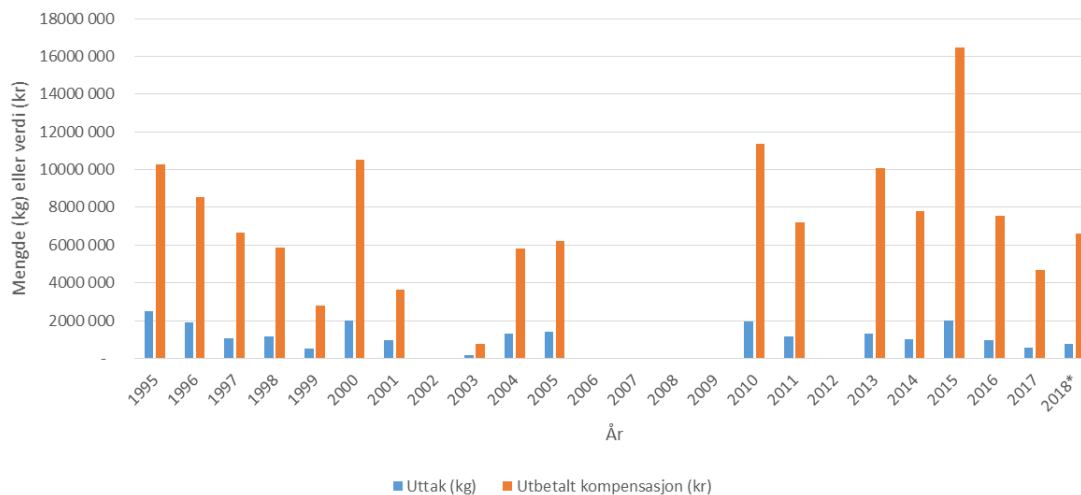
Førtidsslakting

Det var en større gjennomgang av ordningen i 1995 om gjennomføringen av førtidsslakting i perioden 1989 - 93. Denne førte til flere detaljerte rammebetingelser for gjennomføringen av førtidsslaktingen. Frivillig førtidsslakting ble innført i 1997, før det var førtidsslaktingen en del av kontraktsordningen for egg.

Frivillig førtidsslakting av høns er en ordning for eggprodusenter for å regulere tilførselen av egg til markedet. Råd for frivillig førtidsslakting, består av to representanter fra Nortura og to representanter fra KLF, som anbefaler tidspunktet for igangsetting av tiltaket og omfanget i henhold til markedssituasjonen. Følgende vilkår må være oppfylt for å delta i ordningen:

- Produsentene må i perioden før førtidsslakting ha dyr i alderen 58-75 uker.
- Førtidsslaktingen skal omfatte hele innsettet.
- Produsenten kan ikke ha nytt innsett i verping før tidligst åtte uker etter planlagt ordinær slakteuke.

Ordningen med førtidsslakting av verpehøner har vært gjennomført i et stort flertall av årene etter 1995 for å begrense produksjonen av egg i perioder med prognosert overskudd. Omsetningsrådet vedtar om tiltaket skal settes i gang, periode for tiltaket og ramme for hvor mye egg som kan fjernes fra markedet.



Figur 2 Mengde og kostnad for førtidsslakting fra 1995 til 2018* (2018 – midlertidige tall)

Utsatt innsett av verpehøns (kompensasjon for utsatt innsett av verpehøner)

Et ekstra stort overskudd av egg i 2004, som også påvirket markedssituasjonen i 2005, førte til at det ble gjennomført en ordning med utsatt innsett-tidspunkt. Målsettingen med tiltaket var å redusere tilførselen av egg ved å forlenge oppholdstiden mellom to innsett av verpehøner. Etter søknad fra Prior

Norge vedtok Arbeidsutvalget (i Omsetningsrådet) i møte 1. desember 2004 en ordning der innsett-tidspunktet for nye høner ble utsatt fra en til fire uker. Markedsregulator mente at det var naturlig å kompensere tapte inntekter på grunn av manglende eggproduksjon på samme måte som førtidsslakting kompenseres. Dette innebar kr. 1,40 per høne per uke etter normalt innsett-tidspunkt. Samlet ble effekten 1 213 tonn lavere eggproduksjon. Kostnadene ved tiltaket ble 5,1 mill. kroner.

I praksis viste ordningen seg å ha lang «oppbremsingstid», dvs. at det tok lang tid før man fikk effekt på tilførselen. Forlenget opphold mellom innsett førte til overskudd av rugeegg og tap for rugeriene. Videre var det vanskelig å komme tilbake til normalproduksjon fordi produksjonen av rugeegg da måtte økes midlertidig.

4.1.2 Avsetningstiltak

I følge retningslinjene for markedsregulering for egg av 21. juni 2016 er reguleringslagring, pristap og prisgevinst under lagring av regulert vare og spesialmarkeder forhåndsgodkjente tiltak.

Skillevirksomhet

Omsetningsrådet har vedtatt at det kan gis priskompensasjon ved produksjon av skilleprodukter. Ordningen er åpen for alle som driver skillevirksomhet på norske egg. Omsetningsrådet fastsetter priskompensasjonen, og denne kan gis på plomme, hvite eller begge deler. Priskompensasjonen fastsettes slik at skilleproduktene kan forsvare verdien av skallegg til konsum.

Eggproduktvirksomhet er bruk av skallegg (hele egg) til produksjon av bearbeidet vare enten av hele innholdet i egget eller kun av bestanddeler i egget, gjennom å skille plomme og hvite. Skillevirksomheten (å skille egg i plomme og hvite) står for om lag halvparten av eggproduktvirksomheten i Norge. Den gjør det mulig å forsyne markedet med norske eggprodukter i alle perioder av året. I tillegg fungerer den som en buffer dersom det oppstår mer tilfeldige, temporære overskudd av egg.

Det er per i dag to aktører som driver med skillevirksomhet - Nortura (Nortura Revetal) og DAVA Foods Norway AS. Årlig (2017-tall) håndteres om lag 3 500 tonn skallegg. Omfanget av skilleproduksjonene defineres av etterspørselen etter plomme. Produksjon av plomme er hovedproduktet og salat- og majonesindustrien kjøper ca. 1 000 tonn flytende eggeplomme per år. Eggehviten utgjør omlag 1 800 tonn, hvorav ca. 800 tonn omsettes innenlands. Restkvantumet på ca. 1 000 tonn eksporteres.

Prisnedskrivning av skilleprodukter inngår i Omsetningsrådets retningslinjer. Gjennom å ta i bruk dette tiltaket kan det sikres lønnsomhet i skillevirksomheten, som anses som et sentralt reguleringsvirkemiddel for egg.

Kjøle- og fryselagring

Reguleringslagring benyttes i forbindelse med eggproduktvirksomheten, og har et begrenset omfang. En begrensning av lagringskvantumet basert på volumindikatorer for å dekke sesongbehov for markedsbalansering, er derfor ikke lagt inn i volummodellen for egg.

Konsumeegg skal være omsatt til forbruker innen 21 dager, og lagring av konsumeegg kan derfor vanskelig inngå som en del av markedsreguleringen. Egg som skal benyttes til eggprodukter kan lagres vesentlig lenger før bruk og derfor er bearbeidingen som skjer i eggproduktvirksomheten viktig i reguleringen av markedet.

Kostnader ved kjølelagring av egg og eggprodukter godtgjøres fra og med andre uke etter faste satser per kg per ukens lagring. Satsen skal dekke renter, forsikring, svinn, lagring og håndtering. Bakgrunnen for at lagring først ble godtgjort fra andre uke er at tidligere kunne også konsumegg lagres. Dette gjelder ikke lenger, og reguleringslagringen omfatter bare egg på eggproduktfabrikken som allerede er ca. en uke gamle.

Kostnader ved fryselagring av eggprodukter godtgjøres fra og med andre måned etter faste satser per kg per måneds lagring til dekning for renter, forsikring, svinn, lagring og håndtering.

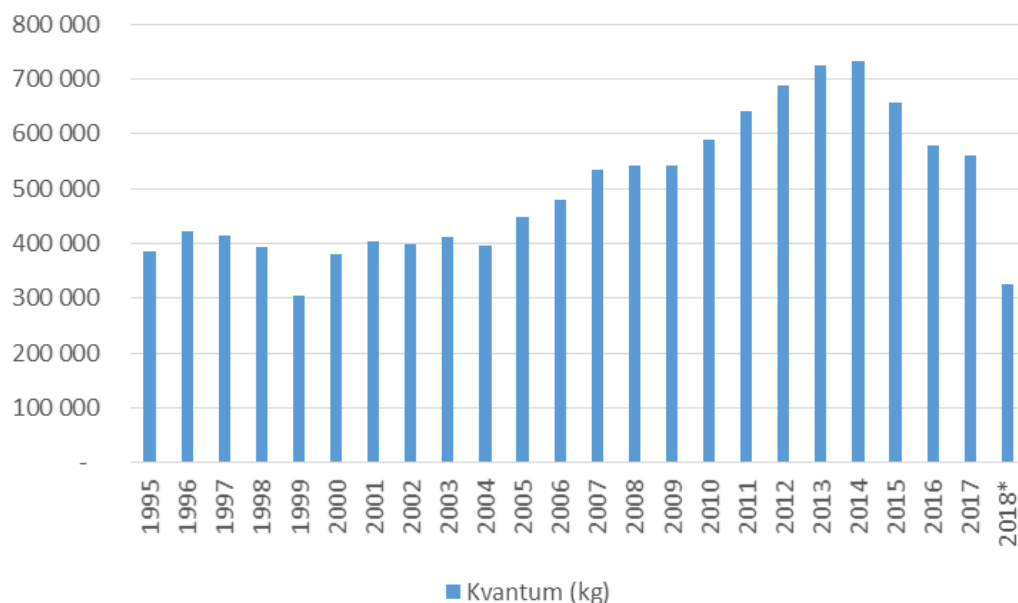
Lagringstiden og lagringsmengden regnes som innsatt eller uttatt fra henholdsvis ukens eller månedens siste dag.

Salg til spesialmarkeder

Ved salg av eggprodukter til spesialmarkeder som for eksempel skip og fly i utenriksfart, fangst og fiske i fjerne farvann, oljeboringsplattformer og Svalbard, godtgjøres differansen mellom varens engrospris og dens salgspris. Ved salg av skallegg godtgjøres differansen mellom varens engrospris og en beregnet pris fastsatt av Landbruksdirektoratet på bakgrunn av verdensmarkedspriser. Ordningen er åpen for alle.

Salg av egg til spesialmarkedet er et reguleringstiltak som koster noenlunde det samme som skillevirksomheten, for tiden i størrelsesorden fem kroner per kg egg. I praksis er det skipshandlerne som sender inn revisorbekreftet rapport til Nortura, som regel vedlagt salgsjournal, som viser at eggene er eksportert, og til hvilke skip. Et annet alternativ, som de små bruker, er å sende inn alle salgspapirer, inkludert tolldokumentasjon. Landbruksdirektoratet kan be om å få se rapporten og underlagene fra skipshandlerne, i tillegg til at direktoratet mottar revisorbekreftelsen på oppgaven fra markedsregulator.

Siden det ikke er toll til spesialmarkedene, ville eventuelt bortfall av ordningen medført at skipshandlerne ville kjøpt egg i f.eks. Sverige. Det ville gitt et fall i salget på omlag 500-700 tonn per år, jf. figur under.



Figur 3 Salg av egg til spesialmarkeder

Reguleringseksport

Som markedsreguleringstiltak har det vært benyttet reguleringseksport av skallegg, heleggpulver og eggehvite. Reguleringseksport av heleggpulver og eggehvite ble benyttet jevnt frem til første halvår 2013 i størrelsesorden 1 000 til 2 000 tonn egg, mens reguleringseksport av skallegg ble benyttet sjeldnere.

Reguleringseksport av egg og eggprodukter kan ikke lenger benyttes etter at egg ble tatt ut av målprissystemet og lagt over i volummodellen fra og med 1. juli 2013.

Destruksjon av egg

Destruksjon av egg er et ekstraordinært tiltak som svært sjeldent brukes. Det pågikk en transportarbeiderstreik i perioden 21. april til 24. mai 2004. Egg og melk ble spesielt rammet av arbeidskonflikten. ORs arbeidsutvalg godkjente iverksetting av destruksjon av egg som følge av streiken¹⁵. Tapet av destruksjon av egg ble dekket med inntil kr 12,55 per kg egg.

Egg til fôr/miljøfôr

Ordningen for billigsalg av egg/ miljøfôr kan iverksettes etter forhåndsgodkjennelse av Omsetningsrådet. Ordningen går ut på å at egg brukes i fôr siden de er for gamle til å selges som konsumegg eller benyttes i produksjon av eggprodukter. Billigsalg av egg har siden 1995 kun vært brukt i årene 2005, 2010, 2013 og 2015.

Tabell 3 Egg til fôr/miljøfôr

År	Mengde (kg)	Kompensasjon (kr)
2015	400 000	6 098 016
2013	900 000	14 408 670
2010	330 000	4 511 248
2005	732 214	9 110 340

4.2 Kjøtt

4.2.1 Produksjonsregulerende tiltak

Tabellen nedenfor gir en oversikt over produksjonsreguleringstiltak som er brukt fra 1995 fram til i dag. Den gir også en oversikt over hvor store beløp som er utbetalt. Produksjonsregulering i kjøttsektoren kan kun iverksettes etter forhåndsgodkjenning av Omsetningsrådet.

¹⁵ Med hjemmel i markedsreguleringsforskriftens § 4 annet ledd (2004-versjonen, nå Retningslinje for markedsregulering av egg § 2 tredje ledd «Andre tiltak kan iverksettes etter forhåndsgodkjennelse av Omsetningsrådet i hvert enkelt tilfelle.»).

Tabell 4 Produksjonsregulering i kjøttsektoren, kr brukt 1995 – 2018* (2018-tall foreløpig)

Tiltak	Tiltaket gikk ut på	Beløp utbetalt	År	kommentarer
Slakting av gris på ekstra lave vekter (også kalt slakting av smågris)	Slakting av gris ned til 17 kg slaktevekt (varierende)	15 519 230	2000	Tallet inkl. svin og storfe
		5 277 090	2004	markedseffekt på 290 tonn
		24 208 820	2005	avviklet fra 4/7-05. 1350 tonn redusert tilførsel
		36 500 000	2006	1650 tonn redusert tilførsel
			2018/19	
Reduserte slaktevekter (svin)	Kompensasjon med referanse til gjennomsnittslaktevekt foregående år	37 800 000	2006	1600 tonn redusert tilførsel
		33 800 000	2007	1300 tonn
		46 939 915	2013	
		27 191 198	2014	1500 tonn redusert tilførsel
Tilskudd til produsenter som slutter med svinehold	Kjøre ut purker som har hatt minst et kull. Produsenten må avvikle, og kunne tidligst starte opp igjen i 2005	*	1999	
		16 836 000	2000	
		102 000	2001	
			2018/2019	
Oppkjøp og destruksjon av svinehoder og storfeskolt.	Ta bort mindre edelt kjøtt fra markedet	8 176 631	2000	Tiltaket fikk negativ medieomtale, og ble stoppet etter 4 mnd
		Se svin	2000	
Slakting av storfe med ekstra lave vekter førtidsslakting av kalv		*	1999	
		13 537 500	2000	
Tilskudd til kvalitetsproduksjon av mellomkalv	Målsettingen var redusert kjøttkvantum samt gi markedet tilbud om et nytt etterspurt produkt	*	1999	Førtidsslakting av kalv ble videreføre som mellomkalvprosjektet ble innført i etterkant
		9 918 500	2000	
		5 494 000	2001	
		5 634 500	2002	

* Det ble i 1999 utbetalt 61 018 000 kr til produksjonsregulerende tiltak på kjøtt

Produksjonsregulering kan kun iverksettes etter forhåndsgodkjenning av Omsetningsrådet. Som det framgår av oversikten, er det hovedsakelig produksjonsregulering av gris/svin som har blitt finansiert over omsetningsavgiften. Alle tiltak har vært åpne for uavhengige slakterier og produsenter som ikke er medlem av Nortura.

Produksjonsregulerende tiltak i kjøttsektoren er hovedsakelig aktuelt for å ta ned totalt produsert mengde i løpet av en sesong. Lange ledetider og andre biologiske forhold, samt tiden det tar fra slakting til butikklare varer, gjør det vanskelig å bruke produksjonsregulerende tiltak for å tilpasse produksjonen til sesongsvingningene i etterspørselen.

Slakting av gris på ekstra lette vekter (smågris) og frivillig førtidsslakting/reduerte slaktevekter på gris

Slakting av gris på ekstra lette vekter (smågris) ble siste gang iverksatt i 2018, med tanke på at det skal gi full effekt første halvår 2019.

Ordnningen ble brukt i år 2000 og 2004 til 2006. Ordnningen har blitt kalt «slakting av smågris», men nå er betegnelsen *slakting av gris på ekstra lette vekter*.

I praksis leveres grisen direkte fra smågrisprodusent til slakteri til den prisen smågrisprodusenten ville fått ved leveranse til slaktegrisprodusent. Siden kostnaden ved å slakte en gris er nesten lik uavhengig av størrelsen på grisen, mens inntektene på en gris er svært avhengig av mengden kjøtt man får ut av den, så kompenseres slakteriet for tapt inntekt.

Det har vært noen varianter over vektgrenser og kriterier, men hovedprinsippet er at man slakter grisen på så lav vekt at hele dyret går til produksjonskjøtt. Volumet som det er hensiktsmessig å ta ut av markedet på denne måten er dermed begrenset av markedet for produksjonskjøtt.

Det nært beslektede tiltaket *reduisert slaktevekt på gris* ble gjennomført i 2006 og 2007 og sist i 2013-2014. Ordningen innebærer kompensasjon for reduserte slakteinntekter for bonden og for økte kostnader for slakteriene. Beregningen har tatt utgangspunkt i differansen mellom gjennomsnittlig slaktevekt i en nærmere definert basisperiod og den reduserte slaktevekten og multiplisert med en kompensasjonssats for hhv bonden og for slakteriet.

De markedsmessige utfordringene med denne måten å redusere tilførselen på er at stykningsdelene gjerne blir mindre enn hva markedet etterspør.

Tilskudd til produsenter som slutter med svinehold / utkjøpsordning for smågrisprodusenter

I perioden 1999 – 2001 ble produsenter kjøpt ut under forutsetning av at de ikke startet opp med ny produksjon av svin før tidligst i 2005. Ordningen reduserte antallet mordyr, men det ble en del oppfølging av produsenter som ikke overholdt betingelsene de påfølgende årene. Kompensasjonen ble gitt per purke som ble slaktet.

Det viste seg også vanskelig å kontrollere om kravet om ikke å starte med gris igjen ble oppfylt fordi avtalen ikke ble tinglyst på gårds- og bruksnummer. Da markedsregulator søkte om og fikk godkjent en utkjøpsordning for smågrisprodusenter i 2018, med virkning fra 2019, så var det under betingelse av at det signeres en privatrettslig avtale og det tinglyses på gårds- og bruksnummer at det ikke skal drives med noe form for svinehold på gården før 7 år er gått. Omsetningsrådet har godkjent at det tas ut inntil 4000 purker av produksjon.

Oppkjøp og destruksjon av hoder

Ordningen ble innført, men avsluttet etter kort tid (4 måneder) i 2000 av omdømmemessige årsaker. Tanken var å ta kjøtt av de laveste kvalitetene utav markedet.

Slaktning av storfe med ekstra lave vekter/tilskudd til kvalitetsproduksjon av mellomkalv

Ordningen ble gjennomført i 1999 - 2000 etter samme prinsipper som skissert for svin til redusert vekt.

I perioden 1. juli 2001 til 31. desember 2002 ble det utbetalt tilskudd for kvalitetsproduksjon av mellomkalv. Tilskuddet ble nærmest en videreføring av tiltaket fra 1999-2000, men formålet med ordningen endret med det karakter fra å være et markedsregulerende tiltak til i større grad å være en ordning som skulle stimulere til en framtidig produksjon av mellomkalv av god kvalitet.

Per i dag er det underdekning av storfe, året sett under ett, og ordningen er ikke aktuell å iverksette i nåværende markedssituasjon.

4.2.2 Avsetningstiltak

Retningslinjer for markedsregulering av kjøtt per 22. desember 2017 definerer hvilke avsetningstiltak som er forhåndsgodkjent: Reguleringslagring, levering med frysefradrag, salg til spesialmarkeder og reguleringseksport (for svin).

Utover dette har Omsetningsrådet myndighet til å vedta andre avsetningstiltak etter søknad fra markedsregulator. I den senere tid har f.eks. Omsetningsrådet vedtatt tiltak som omdisponering av sau til dyrefôr og leveranser til veldedige formål. Ekstraordinære tiltak som sistnevnte har i liten grad vært benyttet i kjøttsektoren.

Tabellen nedenfor oppsummerer hvilke kvanta kjøtt og hvilke beløp som er brukt på de forhåndsgodkjente tiltakene i perioden 2003 til 2018.

Tabell 5 Avsetningstiltak i kjøttsektoren, 2003-2018* (2018 – foreløpige tall)

		Storfekjøtt		Sau/lam		Svinekjøtt		Kjøtt samlet
		Levering med frysefradrag	Eksport	Levering med frysefradrag	Eksport	Levering med frysefradrag	Eksport	Reguleringslagring (fryselagring)
2018	Mengde (kg)	962 466		2 145 202		3 719 309	1 885 032	
2018	Beløp (kr)	9 624 663		15 925 192		19 060 845	40 122 107	90 992 415
2017	Mengde (kg)	21 132		2 944 204		822 702	1 868 315	
2017	Beløp (kr)	116 228		38 314 496		2 468 291	41 003 149	53 247 139
2016	Mengde (kg)	2 040		609 010		2 065 961	1 897 700	
2016	Beløp (kr)	11 218		3 616 830		6 074 706	45 106 620	52 579 735
2015	Mengde (kg)	42 908				0	165 139	
2015	Beløp (kr)	235 993				0	4 296 923	9 634 456
2014	Mengde (kg)	2 411 688				1 223 682	2 206 611	
2014	Beløp (kr)	15 490 157				3 671 047	50 670 288	23 592 576
2013	Mengde (kg)	234 981				3 382 717	3 772 455	
2013	Beløp (kr)	1 174 905				10 137 473	84 262 475	46 984 996
2012	Mengde (kg)	0				4 084 232	2 730 749	9 051 882
2012	Beløp (kr)	0				10 688 351	60 640 996	41 852 003
2011	Mengde (kg)	1 249 106				2 007 800	2 023 213	5 119 454
2011	Beløp (kr)	5 853 007				5 661 280	45 212 675	24 838 478
2010	Mengde (kg)	2 055 693		596 705		382 269	3 098 952	5 407 765
2010	Beløp (kr)	10 278 464		3 079 497		1 146 808	72 176 135	32 017 736
2009	Mengde (kg)	474 940		75 750		1 027 690	1 499 439	6 272 905
2009	Beløp (kr)	2 465 939		227 260		3 080 077	30 049 839	23 544 928
2008	Mengde (kg)	67 500				628 500	142 691	4 270 921
2008	Beløp (kr)	410 000				1 880 000	2 440 688	19 225 094
2007	Mengde (kg)	2 727 000	194 000			1 532 000	222 000	2 154 669
2007	Beløp (kr)	16 500 000	6 000 000			6 000 000	4 100 000	32 707 730
2006	Mengde (kg)	1 034 550	1 197 000			1 376 660	3 714 000	10 228 000
2006	Beløp (kr)	6 200 000	34 880 000			4 130 000	59 580 000	52 733 467
2005	Mengde (kg)	630 150	99 840	2 070 184	510 063	1 382 390	1 824 835	12 811 352
2005	Beløp (kr)	2 770 000	4 297 756	6 208 682	12 640 888	5 140 000	31 748 800	74 200 877
2004	Mengde (kg)	660 613		1 528 731	570 079	402 303	3 418 448	12 708 869
2004	Beløp (kr)	3 853 340		5 960 196	14 076 836	1 453 639	60 588 861	87 007 439
2003	Mengde (kg)	50 000		1 390 000	615 000	732 000	0	6 484 164
2003	Beløp (kr)	300 000		5 600 000	10 295 000	1 600 000	0	44 024 478

Reguleringslagring

Reguleringslagring brukes årlig for å regulere mellom sesonger. Det gis *lagringsgodtgjørelse* etter satser fastsatt av Omsetningsrådet. *Pristap-/gevinst* ved lagring beregnes etterskuddsvis. Ved endringer i markedsregulators internpris (skåret kjøtt) eller engrospris (helt slakt) kalkuleres pristap eller –gevinst.

Levering med frysefradrag

Ved levering innenlands av reguleringslagret helt slakt godtgjøres de frysefradrag som markedsregulator til enhver tid fastsetter ut fra markedssituasjonen. Mens lagringsgodtgjørelse og pristap-/gevinst relateres til kostnader, er frysefradrag relatert til markedssituasjonen.

Spesialmarkeder og eksportlevering – og ribbetiltaket

Det har ikke vært utbetalt for leveranser til spesialmarkeder i kjøttsektoren på lang tid. Det kan ha en sammenheng med at regulering i all hovedsak er på helslaktnivå, mens spesialmarkedene vil ha stykningsdeler.

Muligheten for eksportlevering ved hjelp av omsetningsavgiftsmidler ble stoppet med innføring av volummodellen for storfe og sau/lam. For svinekjøtt er det fortsatt åpent for eksport tilsvarende WTO-kvoten på 1897,5 tonn. Denne muligheten vil opphøre fra årsskiftet 2020-2021. For maksimalt å utnytte disse kvotene har det i mange år vært kombinert med *ribbetiltaket*. Ribbetiltaket innebærer at uavhengige aktører har kunnet kjøpe kjøtt fra reguleringslager, skjære ned grisen og levere tilbake enkelte stykningsdeler til markedsregulator.

5 Produksjonsregulerende tiltak

5.1 Innledning

Alle produksjonsregulerende tiltak under Omsetningsrådet skal være frivillige og de skal være åpne for alle produsenter og/eller varemottaker. Samlet produksjonsvolum senkes og det gir dermed muligheter til å ta ut den målprisen som er avtalt i jordbruksforhandlingene eller den PGE som er fastsatt av markedsregulator for en ikke-målprisvare.

Produksjonsregulerende tiltak vurderes i prinsippet til i liten grad å påvirke konkurransen i markedet. Det er imidlertid et potensial for en free-rider effekt og det er viktig at kriteriene utformes slik at ulike produksjonsløsninger hos bøndene berøres likt. Historisk har medlemmer av Nortura vist mest interesse for å delta i produksjonsregulerende tiltak.

Av mandat framgår det at det primært er produksjonsregulerende tiltak innenfor Omsetningsrådets område som skal utredes. Det er ulike markedsmessige og biologiske forhold som utløser behovet for markedsregulering. Hvilke tiltak som kan avhjelpe i en situasjon er derfor forskjellig mellom sektorer. Arbeidsgruppa har derfor valgt å behandle de enkelte kjøttproduksjonene (storfe, sau/lam og svin) hver for seg, i tillegg til egg.

For å svare ut problemstillingen med hensyn til «etableres økonomiske stimuli for produksjonsplanlegging» har arbeidsgruppa valgt å behandle dette samlet for alle produksjonene. I løpet av prosessen har arbeidsgruppa konkludert med at det er vanskelig å se på produksjonsregulerende tiltak innenfor Omsetningsrådets regelverk uten også å komme innpå begrensningene i effektivitet og måloppnåelse av disse som følger av andre mål og tiltak i landbrukspolitikk. Arbeidsgruppa har derfor valgt å kort omtale noen tiltak som krever endringer i tilgrensende politikkområder og regelverk (avsnitt 5.4).

Det forutsettes for vurderingen at de eksisterende forhåndsgodkjente avsetningstiltakene videreføres, med unntak av reguleringseksport av svin.

5.2 Sektorvis vurdering av tiltak

5.2.1 Egg

Det har vært større produksjon enn etterspørsel etter egg over mange år. Man har et ønske om å forsyne forbrukermarkedet med norske, salmonellafrie egg, også i etterspørselstoppene. En viss overproduksjon er derfor nødvendig, men tilbudsoverskuddet bør ikke bli for stort.

Man trenger dermed et sett virkemidler for å regulere produksjonen i forhold til sesongvariasjoner i etterspørselen. For å regulere tilførselen brukes i dag *førtidsslakting*. Førtidsslakting har vist seg effektiv for å regulere produksjonen etter de sesongmessige etterspørselstoppene. Arbeidsgruppa ser Rådet for førtidsslakting som et viktig redskap for å kunne gjennomføre ordningen på en måte som inkluderer alle produsenter og målretter ordningen i omfang.

I dag er vilkår og forklaringen av ordningen nedfelt i vedtak fattet av Omsetningsrådet hvert år. For å forsterke virketiden av tiltakene, kan man vurdere å forlenge tomtid etter utkjøp. Dette er detaljer som må utformes i hvert enkelt tilfelle av utkjøp.

Arbeidsgruppa har vurdert om utsatt innsett kan være et tillegg til førtidsslakting og har kommet til at man må holde muligheten åpen, men at det i praksis er komplisert å gjennomføre og gjøre treffsikkert og rettferdig. Det vises her til gjennomgangen av tidligere brukte tiltak (avsnitt 4.1.1) hvor det er redegjort for utfordringene man møtte i 2004.

Oppsummert

Arbeidsgruppa mener at førtidsslakting i praksis en nødvendig og permanent løsning når man ønsker 100 prosent norsk vare til forbrukermarkedet til enhver tid. Arbeidsgruppa mener det bør vurderes om disse vilkårene heller bør stå i retningslinje eller i en forskrift framfor å vedtas i hvert enkelt tilfelle. Rådet for førtidsslakting må videreføres for å sikre en konkurransenøytral håndtering av førtidsslakting.

Erfaring med utsatt innsett fra 2004, var at det var administrativt krevende. Arbeidsgruppa mener at mulighetene bør holdes åpne, men bare benyttes unntaksvis.

5.2.2 Gris

Produktivitetsframgangen i norsk svineproduksjon har vært større enn veksten i etterspørsel etter svinekjøtt. Dette har bidratt til at det har vært en vedvarende overproduksjon av gris i mange år. Dette har blitt regulert med avsetningstiltak, permanent fjerning så vel som forskyving mellom perioder. Prisen har i mange år på rad ligget under målprisen i jordbruksavtalen. Snarlig bortfall av mulighetene for reguleringseksport og dagens tilførselsoverskudd, aktualiserer behovet for å regulere tilførselen mer permanent gjennom å ta ned produksjonskapasiteten.

Konsesjonsregelverket, som har et strukturregulereende formål, legger begrensninger på hvor mange gris en produsent kan ha, men det er fri etablering. Mottakplikten gir avsetningssikkerhet. Andre forhold uendret, så har produksjonsregulereende tiltak under Omsetningsrådet derfor i utgangspunktet en begrenset virkning på litt lengre sikt. Det er derfor viktig å ramme tiltakene godt inn og tette så mange hull som mulig for omgøelser og det er svært viktig med gode kontrollmuligheter.

Vellykket og effektiv gjennomføring av *utkjøpsordninger* for å ta ned produksjonskapasiteten er, etter arbeidsgruppas vurdering, bare mulig i produksjoner hvor det er stor produksjon per mordyr og korte ledetider. Videre er det problematisk å bruke omsetningsrådsmidler til å kompensere for bortfall i tilskudd og derfor bør produksjonen ha mesteparten av inntektene sine fra markedet. For gris er disse kriteriene oppfylt.

Utkjøp av smågrisprodusenter («purkeslakting») er brukt i to omganger siden årtusenskiftet, i 1999/2000 og altså nå i 2018/2019. Dette er *utkjøpsordninger hvor hele griseproduksjonen på gården må avvikles*. Erfaringer fra 1999/2000 er tatt med inn i utarbeidelsen av tiltaket for å målrette tiltaket i 2018/2019 ytterligere og for å sikre en langsiktig virkning. Blant annet er det tinglyst på eiendommen at det ikke skal drives noen form for produksjon av gris i de neste syv årene. Det er en fare for at de med ledig kapasitet i fjøset øker sin produksjon. Høye investeringskostnader og lav forventet inntekt kan imidlertid begrense antall nyetableringer. Ordninger av denne typen må iverksettes på en måte som hindrer tilpassinger og bør bare gjennomføres unntaksvis.

Et beslektet tiltak vil være *utkjøp av deler av smågrisproduksjon gjennom purkeslakting*. Dette kan være kontrollmessig svært krevende og følge over flere år. Det vurderes derfor å være et mindre effektivt virkemiddel enn å kjøpe ut en hel besetning.

For mer midlertidig reduksjon i tilførsel, har man erfaring med to beslektede tiltak, *reduisert vekt* eller *ekstra lette vekter / smågrisslakting*. Arbeidsgruppa ser at tiltakene er alternativer ved prognosert overskudd i nær framtid. Erfaringsmessig har smågrisslakting vist seg forvaltningsmessig enklere å gjennomføre enn redusert vekt, men er ikke avgjørende for valget mellom de to. Ved smågrisslakting er det slakteriet som får kompensasjon, direkte utbetalt sammen med andre tilskudd fra Landbruksdirektoratet, mens ved redusert vekt er det både bonde og slakteri som skal ha kompensasjon. Tiltakene har litt ulik effekt på hvilke produkter som kan leveres til neste ledd i verdikjeden. Etterspørselssituasjonen for produksjonskjøtt og/eller stykningsdeler bør være bestemmende for hvilke løsninger man går for i den gitte markedssituasjonen.

Det er fra tid til annen enkelte besetninger som er under sanering. Dette kan være knyttet til sykdomsutbrudd eller f.eks. overgang til SPF-gris¹⁶. I perioder med overskudd kan det være aktuelt å forlenge saneringsperioden og dermed ta ned produksjonen «i samme slengen» for midlertidig redusere tilførselen. Produsenten vil da motta en kompensasjon for produksjonstapet knyttet til perioden fjøset står tomt utover den planlagte saneringen. Ved å *kompensere for den forlengede saneringsperioden* vil bønder som legger om SPF-gris ikke få kompensert den pålagte saneringsperioden, men kan kompenseres for frivillig å forlenge perioden og bidra til å redusere overskuddet av gris. Tiltaket vil kunne benyttes i alle besetningstypen.

Oppsummert

Av kontrollhensyn og effektivitetshensyn, bør *utkjøpsordninger* utformes slik at man tar ut hele besetninger. Det er arbeidsgruppas anbefaling at en utkjøpsordning kan brukes unntaksvis. Kriterier for gjennomføring av utkjøpet må tilpasses i den enkelt tilfelle, men man må ta erfaring av den runden man er i gang med nå. Ordningen bør ikke brukes jevnlig og iverksettes på en måte som hindrer tilpassing.

Tiltak som *slakting av gris på lette vekter / ekstra lette vekter* er effektive alternativer ved prognosert overskudd i nær framtid, men har ingen effekt på produksjonskapasiteten. Etterspørselssituasjonen for produksjonskjøtt og/eller stykningsdeler bør være bestemmende for hvilken løsning man går for i den gitte markedssituasjonen.

I situasjoner hvor man har overskudd og det pågår saneringer i besetninger med smågris, f.eks. i forbindelse med innføring av SPF-gris eller ved sykdom, så bør man *kunne forlenge tomtiden/saneringsperioden utover den pålagte tiden mot kompensasjon*, for å redusere/utsette tilførselen midlertidig.

5.2.3 Sau / lam

Det har tidligere ikke vært gjennomført produksjonsregulerende tiltak på sau og lam. De siste årene har det vært en situasjon med overproduksjon. Sist dette var tilfelle var rundt årtusenskiftet. Det har vist seg spesielt utfordrende å finne avsetning for mengden produsert saueslakt. Det til tross for stor prisdifferanse for lammekjøtt. Etableringsiveren og investeringene som er utvist i sektoren de siste årene, gir grunn til å anta at det er tilstrekkelig produksjonskapasitet til at overproduksjonen kan opptre i denne produksjonen med ujevne mellomrom.

¹⁶ SPF: «Spesielt patogenfri gris.

Et tiltak for å redusere produksjonen av lam, er å ta ned søyetallet, gjennom *kompensasjon for reduksjon i antall søyer*. Det kan gjøres både kortsiktig for kommende sesong eller langsiktig over flere år.

I en *kortsiktig ordning* er hensikten å få eksisterende produsenter til å redusere produksjonen gjennom å redusere søyetallet et år mot kompensasjon. Påfølgende år er produsenten fri til å tilpasse seg slik produsenten ønsker:

- Markedsregulator Nortura administrerer en påmeldingsordning etter «først til mølla-prinsippet». Bonden kan søke om å redusere søyetallet sitt med et antall søyer i forhold til forrige års telling 1. mars mot en kompensasjon. Bonden forplikter seg til å fremlegge slakteoppgjør for de søyene som er avtalt skal ut av produksjon for en periode.
- Kontrollen med at bonden overholder forpliktelsene ligger hos Landbruksdirektoratet som kan kontrollere mot produksjonstilleggssøknad pr telledato 1. mars og/eller 1. oktober.
- Dekningsbidraget for en søye er ca. 2500-3000 kr. For å få tilstrekkelig oppslutning må kompensasjonen dekke opp for en vesentlig del av dette.

For å vurdere hvordan en slik ordning vil fungere markedsmessig og økonomisk har Arbeidsgruppa tenkt seg et scenario der 1 000 tonn lammekjøtt skal hindres i å bli produsert. For enkelhetens skyld benyttes «omtrentlige» tall som likevel gir et realistisk og klart bilde av situasjonen. Grunnlaget for scenariet er at ei søye er opphav til 40 kg lammekjøtt/år og søya veier 30 kg når det slaktes. Kompensasjonen settes til 1 000 kr pr søye.

Scenariet medfører at det må slaktes 25 000 søyer. Den framtidige reduksjonen på 1 000 tonn lammekjøtt får sitt motstykke i 750 tonn sauekjøtt ekstra når tiltaket iverksettes. I eksempelet blir prisen per kg «ikke-produsert lammekjøtt» 25 kr. Sauekjøtt har de siste årene hatt behov for et frysefradrag på opptil kr 15 per kg for å bli omsatt. Ekstra tilførsel av saueslakt som følge av tiltaket kan reduseres, dersom hele eller en andel av tiltaket knyttes mot ikke-påsett for utrangert søye.

Selv om flere søyer blir slaktet om høsten og det er færre søyer registrert på telledato i mars, er det ingen sikkerhet for at det er færre søyer enn normalt som lammer på våren. Det er derfor nødvendig at det reduserte søyetallet også gjelder for høstens telledato. Det forutsettes da at de som er med i ordningen ikke slakter søyer i tidsvinduet etter lammesesongen og før telledato.

I den *langsiktige ordningen* er intensjonen å kjøpe ut hele besetningen for en lengre periode. Erfaringen fra andre sektorer er at produsenter som velger å delta på en slik ordning ikke starter på nytt når de har anledning til det. Den praktiske administreringen av ordningen er som for den kortsiktige. Ved å benytte det tenkte eksemplet over, blir effektene noe annerledes. Settes kompensasjonen til 3000 kr per søye og bindingstid til 6 år, blir effekten: 6000 tonn lammekjøtt fordelt over perioden, 750 tonn sauekjøtt ved oppstart. Prisen pr kg «ikke-produsert lammekjøtt» estimeres til å være i størrelsesorden kr 12,50 per kg.

Begge forslagene fremstår som svært kostbare. For den kortsiktige ordningen vil det i tillegg være utfordringer med kontroll og verifisering for å unngå uønskede tilpasninger. For den langsiktige løsningen er det lett å anta at effekten kan oppveies av nyetableringer pga. relativt lave investeringskostnader for oppstart og/eller utvidelse. En slik ordning vil dessuten være attraktiv for de som likevel skal ut av næringen.

Oppsummert

Sau/lam er en produksjon med lave etableringskostnader, relativt liten produksjon pr. mordyr målt i kg vare og tilskuddene utgjør en høy andel av inntektene. Uttak av søyer bli kostbart når det må kompenseres for bortfall av tilskudd og effekten i markedet blir liten siden hver søye har få og lette avkom. Til sammenligning: over en 5 års periode vil ei søye anslagsvis gi 200 kg lammekjøtt, mens ei årspurke er opphav til 14 tonn kjøtt.

Å regulere produksjonskapasiteten ved hjelp av en utkjøpsordning er derfor lite kostnadseffektivt. *Kompensasjon for utkjøp av antall søyer* kan ha en relativt rask, men midlertidig, virkning. Kontroll kan også bli en utfordring. Arbeidsgruppa vil ikke avvise tiltakene, men de må kunne brukes med varsomhet i spesielt krevende situasjoner, dersom markedsregulator finner det nødvendig.

Det er alt i alt vanskelig å drive med produksjonsregulering på sau/lam med de virkemidlene som er innenfor Omsetningsrådets portefølje. Med utgangspunkt i høyt tilskuddsnivå i produksjonen av sau og lam er derfor utforming av jordbrukspolitikken av stor betydning for å hindre at det ikke stimuleres til nyetableringer i perioder med overskudd.

5.2.4 Storfe

Det er per dags dato underskudd i markedet for storfe når året ses under ett. For storfe er det også betydelige tilførsel fra import gjennom kvoter. Importvernet brukes aktivt i perioder med underskudd for å styre mot PGE. Beregninger viser at man med dagens vekst i antall ammekuer vil nå en balanse i storfekjøttmarkedet på et tidligere tidspunkt enn tidligere antatt.

Tilførselen av storfe kommer fra både melkeku og ammeku. I dag er forholdstallet i størrelsesorden 70/30, for noen år tilbake var det 80/20.

Tilførselen av kjøtt fra melkeku, er en funksjon av melkekvote og avdrått. Tilførsel av kjøtt fra melkeku-besetninger er en faktor som må tas for gitt og i liten grad kan styres. Produksjonsregulerende tiltak med kan derfor i stor grad bare rettes mot ammekuproduksjon, altså ca. 30 prosent av tilførselen. Det medfører at tiltakene må være svært kraftige for at de skal ha nødvendig effekt på det totale produksjonsvolumet.

Med hensyn til å regulere bort vedvarende overskudd ved utkjøp av produsenter, gjelder samme argumentasjonen som for sau/lam; få avkom per mordyr, enda lengre ledetider enn for sau/lam og betydelige deler av inntekten er fra tilskudd. Storfe er i en mellomposisjon mellom sau/lam og gris med hensyn til etableringshindre i form av kostnader.

Arbeidsgruppa vurderer *tilskudd til slakt av kalv* som et hensiktsmessig alternativ ved mer midlertidig overproduksjon. Erfaring fra årtusenskiftet viser at det var relativt effektivt. Ved å gi tilskudd til slakt som kalv kan man redusere mengden kjøtt i markedet og få det aktuelle kjøttet omsatt på et tidligere tidspunkt. Tiltaket vil også kunne utbetales til kalver fra melkebesetninger og dermed ta ut dyr som ellers ville blitt framfôret til voksne dyr før de blir slaktet. Videre kan *kastratproduksjon* være med å justere noe på tilførselen ved at framfôringstida blir lengre og dyra blir noe lettere. Ekspertgruppen i 2013 vurderte kastratproduksjon som egnet til nisjeproduksjon og god utnyttelse av beiteressurser i ekstensive driftsopplegg. Isolert sett gir kastratproduksjon nedgang i kjøttproduksjon sammenlignet

med framføring av ung okse av de samme kalvene¹⁷. Arbeidsgruppa mener at kalveslakting vil være det mest hensiktsmessige for å hindre midlertidig overskudd.

Oppsummert

For storfe har man i lengre tid vært i en situasjon med underskudd. Skulle man komme i en situasjon med tilførselsoverskudd, så må man ta høyde for at bare 30 prosent av kjøttet kommer fra ammekuproduksjon. Det gjør at tiltak i hovedsak kan rettes mot en mindre del av produksjonen. For å ta midlertidige topper, ser arbeidsgruppa at tilskudd til kalveslakt er det mest effektive. Dette tiltaket har også den fordel at det tar ut kalver fra melkekubesetninger.

5.3 Etablering av økonomiske stimuli for produksjonsplanlegging

I mandatet framgår det at man skal se på «etablering av økonomiske stimuli for å bedre produksjonsplanlegging hos bonde. Dette kan tolkes på to måter: (a) produksjonsplanlegging i sektoren (a) at man skal se på å gi bonden prisstimuli for levere «riktig vare».

Arbeidsgruppa gir sin anbefaling på begge tilnærminger i avsnittene under.

5.3.1 Produksjonsplanlegging etter modell fra grøntbransjen

Det er et tilbakevendende tema at man ber andre sektorer se til produksjonsplanlegging i grøntbransjen som et mønster for produksjonsplanlegging i sine sektorer. Arbeidsgruppa vil ikke anbefale dette av flere årsaker, men først og fremst fordi vi i dag har markedsordning i de aktuelle sektorene. Det vil svekke markedsordningen dersom det innføres en modell hvor man på den ene siden har en markedsregulator som har ansvar for pris og overskudd, i tillegg til virkemidlene i markedsordningen. Et produsentlag vil verken ha ansvar for pris eller overskudd, og det er ikke forenelig å blande disse modellene.

I husdyrsektorene er logistikken av levende dyr strengt styrt og regulert for å hindre smittespredning av husdyrsykdommer. Det er ofte etablert faste, eksklusive varestrømmer mellom kjøper og selger som et av de viktigste virkemidlene i så måte. At husdyr ikke fritt kan flyttes verken horisontalt eller vertikalt i verdikjeden gjør grønt-modellen lite egnet.

5.3.2 To - delt omsetningsavgift – nyetablerte produsenter får høyere omsetningsavgift i en periode

Arbeidsgruppa vurderer at dette benyttes når en produksjon har gjennomført betydelig tiltak for å regulere markedet og at nye produsenter som da finner ut at de vil starte opp også må være med å bære litt av belastningene.

¹⁷

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer_veiledere_rapporter/kjoettgruppens_rapport_feb_2013.pdf

Det kan eventuelt kobles mot at eksisterende produsenter ikke får øke produksjonen i samme periode uten også bli ilagt en høyere avgift. Arbeidsgruppa tenker at dette er en tolking av mandatets føring om å se på «økonomiske stimuli for produksjonsplanlegging».

Omsetningsavgiften er etter arbeidsgruppas vurdering primært en finansiering av markedsreguleringen og ikke et virkemiddel i seg selv¹⁸, men i kjøttsektoren brukes omsetningsavgiften som en del av prisløypa som legges for produsentpris. Økt omsetningsavgift vil gi tilsvarende signal som en reduksjon i (engros-) pris. Det er etter hva arbeidsgruppa forstår ikke vært brukt gradert omsetningsavgift på denne måten tidligere og tiltaket må vurderes sammen med andre landbrukspolitiske virkemidler.

Arbeidsgruppa har vurdert og mener det bør innføres en 2-delt omsetningsavgift. Denne graderes mellom (a) eksisterende produsenter og (b) nyetableringer.

Mottaksplikten tilsier at produsenter innenfor og utenfor Nortura skal behandles likt, og samvirkeretten gir ikke rom for å gradere ut fra annet enn kvalitetskriterier mellom medlemmer. Omsetningsavgiften kan innføres av Omsetningsrådet som et prisstimulerende tiltak og som et signal om at nyetableringer ikke er ønskelige

Tiltaket må utformes som en *kan-bestemmelse* og ikke som et påbud. Det må være opp til Omsetningsrådets skjønn og etter søknad fra markedsregulator å innføre det i hvert enkelt tilfelle, men det bør i så fall vurderes om man skal utarbeide retningslinjer eller forskrift for et slik tiltak. Bestemmelsene må utformes på en slik måte at de ikke rammer gårdsoverdragelser. Dagens maksimalavgifter må settes høyere. Arbeidsgruppa kan ikke se at det kreves endringer i forskrifter for å gjennomføre en slik gradering.

5.4 Forslag til tiltak som krever endringer i tilgrensende politikkområder

Tiltakene som diskuteres her er tiltak som oppfattes å være utenfor mandat, men som tas med fordi det vil være en ufullstendig framstilling av mulighetsrommet dersom man ikke ser helheten.

Midlertidig stans av mottaksplikten for nye produsenter

Arbeidsgruppa foreslår at man utreder nærmere en midlertidig stans av mottaksplikten for nye produsenter når det er satt i gang store aktiviteter for å balansere markedet. Mottaksplikten er en så viktig del av landbrukspolitikken at det ikke bør gjøres uten nøyere konsekvensvurdering for de landbrukspolitiske målsetningene.

Et eksempel fra eggsektoren: Siste prognose for egg for 2019 viser en vekst i forbruket på en prosent og en økning i produksjonen på fem prosent. Tilnærmet alle eggprodusenter produserer på konsesjonsgrensa på 7500 høner eller på en utvidet konsesjon. Veksten i produksjonen skyldes nyetableringer. Mottaksplikten gjør at Nortura må ta imot egg også fra nye produsenter. Fordi at mottaksplikten skal være reell kan avtaletilleggene for medlemmer ikke være for store. Et tiltak for å begrense nyetableringer kan derfor være å midlertidig suspendere mottaksplikten for produsenter etablert etter et gitt tidspunkt.

¹⁸ Hjelmeng (2015) diskuterer dette.

På den annen side, dersom man innfører tiltaket på eggsektoren og det viser seg at mange av nyetableringene har kontrakt med uavhengige aktører, så kan tiltaket ha begrenset effekt fordi uavhengige aktører kan si opp etablerte aktører som vil være garantert avsetning hos markedsregulator. Skal tiltaket iverksettes i en krisesituasjon, må man derfor vurdere det ut fra struktur og dynamikk i markedet i det enkelte tilfelle.

Innføre kvoter i produksjonen – kortere perioder

Det er i dag ikke noen form for produksjonsbegrensende tiltak på kjøtt og egg utover «bi-effekten» av konsesjonsregelverket. Det er konsesjonsgrenser for produksjon av egg og gris, så mengden egg per enhet er begrenset, men det er fritt fram å etablere seg. På storfe (ammeku) og sau/lam er det ingen størrelsesbegrensning på besetningen.

Innføring av kvoter, i kortere eller lengre perioder, kan vurderes. Kvotordninger har den ulempen at de sementerer strukturer, men det kan avhjelpest ved at de er midlertidige og bare kan selges tilbake til staten og at kvotene er midlertidige.

For småfe kunne en tenkt seg en kvote (antall dyr) som får tilskudd. Trolig kan det føre til en relativt rask tilpasning av dyretall. For gris er det også mulig å tenke seg kvoteløsninger; blir det noe av innskjerpingen av konsesjonsregelverket kan en jo bruke en brøk av faktoren, litt likt forholdstallet for melk.

6 Avsetningstiltak

6.1 Bedre utnyttelse av spesialmarkeder?

I dag benyttes spesialmarkeder for avsetning av produkter av egg og melk. For kjøtt blir ikke ordningen benyttet. Hovedårsaken til dette er at dagens liste over regulert vare på kjøttsektoren omfatter svært grove stykningsdeler. Både offshore og i skipsfart er markedet mer innrettet som kantinedrift, og kundene kjøper inn mer anvendelige og tilberedningsklare kjøttstykker.

Når reguleringseksperten avvikles ved utgangen av 2020 vil spesialmarkeder kunne være et alternativt marked for kjøtt, forutsatt at det gjøres noen endringer i ordningen på vareomfang. I tillegg vil en bedre utnyttelse av spesialmarkeder f.eks. kunne øke andelen av norsk ribbe til jul eller biff og filett i perioden april-juni.

For markedsregulator er det overordnede målet ved bruk av spesialmarkeder å få avsetning for overskudd og på denne måten bedre mulighetene for å ta ut bestemt pris på helslakt. Det vil derfor være viktig at markedsregulator har trygghet for av det volum som reguleres ut i spesialmarkeder faktisk blir omsatt og finner sin avsetning der og ikke kommer tilbake i det landbaserte norske markedet.

Ordningen bør baseres på følgende forutsetninger:

- garanti for at avtalt volum finner avsetning.
- priskompensasjonen skal være tilstrekkelig til at varene blir solgt.
- krav om uttak fra reguleringslager ved behov.
- alle aktørene i bransjene som har salg av spesialmarkedsvarer i sitt naturlige salgssortiment skal gis anledning til å delta under like og rettmessige vilkår.

For å håndtere spesialmarkeder foreslås følgende:

- Markedsregulator fremmer forslag til Omsetningsrådet om kvantum og hvilke stykningsdeler det er aktuelt å få avsetning for i spesialmarkeder kommende kalenderår (gjøres i september). I søknaden følger en vurdering av hvor stor priskompensasjonen bør være.
- Omsetningsrådet beslutter volum og maksimums sats for prisnedskrivning.
- Aktørene som ønsker å benytte seg av spesialmarkeder melder tilbake til Totalmarked hvor stort volum de planlegger å selge i spesialmarkedet.
- Aktørene får utbetalt priskompensasjonen ved å framlegge dokumentasjon på at varene som er solgt i spesialmarkedet er skåret av norsk råvare og knyttes utelukkende til det volumet som er solgt i spesialmarkedet.
- Arbeidsgruppa foreslår at Landbruksdirektoratet utfører kontroll og foretar utbetalinger.
- Aktørene kan bli pålagt uttak fra reguleringslager eller andre kvalitetskrav (eks ribbetiltak). Dette framkommer i tilbudsbrevet om å delta i ordningen for hvert enkelt produkt.

- Priskompensasjon utbetales kvartalsvis på bakgrunn av kvittering på salg til spesialmarkedet og at eventuelle pålegg om uttak fra reguleringslager eller andre krav er oppfylt.

Forslag til ordlyd i retningslinje:

§ 3-3 Spesialmarkeder

Ved salg av ferskt eller fryselaget kjøtt til spesialmarkeder som for eksempel skip og fly i utenriksfart, fangst og fiske i fjerne farvann, oljeboringsplattformer og til Svalbard godtgjøres differansen mellom varens engrospris eller internpris og oppnådd salgspris.

Markedsregulator skal legge til rette for at alle aktører som har salg av spesialmarkedsvarer i sitt naturlige salgssortiment gis mulighet til å delta under like forutsetninger ved salg av kjøtt til spesialmarkeder.

§ 5-2 Skåret vare

Omsetningsrådet vedtar årlig hvilke vareslag av skåret vare som inngår som reguleringsvare. For 2020 gjelder følgende vareslag:

Tabell 6 Forslag til stykningsdeler for bedre utnyttelse av spesialmarkeder

Svin	Storfe	Lam	Sau
Svin koteletter	Storfe mørbrad	Lam - lår m/bein	Sau fårekjøtt u/bein (får i kål)
Svin kam u/bein	Storfe 5 %	Lam - lår u/bein	Sau indrefilet
Svin nakke m/bein	Storfe 14 %	Lam - bog m/bein	Sau ytrefilet
Svin nakke u/bein		Lam - bog u/bein	Sau 25 %
Svin indrefilet			
Svin ytrefilet			
Svin 23 %			

6.2 Stimulere til bruk av norske egg i industrien ved hjelp av prisnedskrivning

Det norske eggmarkedet er i prinsippet alltid åpent for import. Tollsatsen vanskeliggjør ordinær import, men gjennom WTO og EU-kvoter er det likevel tilrettelagt for en betydelig import, i størrelsesorden 1600 tonn, hvorav 290 tonn tollfri import fra EU og 1295 tonn WTO-kvoter til redusert toll. Det ble i 2018 importert drøyt 400 tonn ferske konsumegg.

Eggsektoren har to hovedtyper av kunder: Dagligvare og storhusholdning (ferske konsumegg) og industrien (bakerier som kjøper eggprodukter uten skall, storhusholdning som også kjøper egg uten skall). Mens etterspørselen i dagligvare og storhusholdning er syklisk er salget til industrien preget av

jevn etterspørsel og mer styrt av når produksjonen skal foregå i industrien enn av forbruksmønsteret. Omsetning av egg gjennom industrien er i størrelsesorden 8-9 000 tonn årlig, eller 12-14 prosent av totalproduksjonen.

Den reelle holdbarheten til egg er lengre enn de 21 dagene som regelverket krever at egg som selges til forbruker skal være. For å dekke forbrukerretterspørselen må pakkeriene «rulle opp» et tilstrekkelig volum i forkant av høytidene. Det innebærer vanligvis at leveranser til industrien reduseres, eller stanses, når det gjelder egg av konsumkvalitet.

Eggproduktbedriftenes mest effektive måte å sikre seg tilstrekkelig råvare i disse periodene, er i dag å benytte seg av import. Erfaringene fra flere år viser at denne importen gjennomføres parallelt med at det ligger egg som er fullt ut brukbare til dette formålet på reguleringslager. Det er grunn til å tro at en stor del av disse eggene kanaliseres inn til skillevirksomhet. I praksis fører det volumet som importeres til at det blir nødvendig å regulere øker med samme mengde som importeres.

Arbeidsgruppa foreslår at det innføres en løsning som stimulerer industrien til å bruke norske egg framfor import. En ordning må imidlertid utformes slik at det ikke bidrar til å undergrave det som i dag er ordinært kjøp og salg mellom eggpakkeriene og eggproduktfabrikkene. Åpningen for kjøp fra reguleringslager må derfor tidsavgrenset i en tidsperiode i forkant av forbrukstoppene ved jul og påske.

Skisse til løsning:

- Prisnedskrivningen fastsettes slik at prisen bli tilsvarende normal norsk pris på industriegg.
- Reguleringstiltaket kan bare benyttes i en 4-ukersperiode før påske og 6-ukers periode før jul.
- Egg, eller fraksjoner av egg, kjøpt med prisnedskrivning fra reguleringslager, kan ikke benyttes til eksport eller i noen produkter som skal eksporteres. Og kan heller ikke motta annen prisnedskrivning (som priskompensasjon ved skillevirksomhet).
- Bedrifter som ønsker å benytte ordningen skal være forhåndsgodkjent og ha et kvalitets- og dokumentasjonssystem som gjør det mulig å etterprøve at vilkår overholdes.

Skal ordningen være et reelt alternativt for eggproduktfabrikkene, må det være stor forutsigbarhet i tiltaket. Bevegelsene inn/ut av reguleringslager må derfor være logiske ut fra markedsituasjonen.

Selv med denne ordningen på plass, kan bedriftene å kjøpe kvoterettigheter. En utfordring et at jo høyere pris som er betalt for rettighetene, jo større blir insitamentet til å importere. En løsning kan være at kvoteprisen tas med i beregningen når satsen på egg selges fra reguleringslageret.

7 Forsyningsplikt

Arbeidsgruppa vurderer forsyningsplikten til å være utenfor mandatet, men samtidig er det en del av balansen mellom plikter og rettigheter som tilfaller markedsregulator. Det bør derfor ses i sammenheng.

Arbeidsgruppa er enig om den praktiske gjennomføringen av forsyningsplikten blir formalisert og gjennomgått. Dette arbeidet starter Nortura Totalmarked i samarbeid med KLF sommeren 2019.

Arbeidsgruppa har diskutert regelverket for forsyningsplikten. Av tidshensyn har man ikke fått diskutert endringer i forsyningsplikten godt nok til å fremme et omforent endringsforslag. Nortura vil derfor fremme en sak for Omsetningsrådet på forsyningsplikten.

8 Oppsummering og anbefalinger

Arbeidsgruppa har i denne rapporten forholdt seg til signaler gitt av Stortingsflertallet og Omsetningsrådet. Arbeidsgruppa sett på muligheter for å legge til rette for produksjonsregulerende tiltak for alle husdyrarter som omfattes av markedsordningen og vurdert å innføre en avgrenset mottaksplicht for Nortura fra uavhengige mottakere av slakt.

8.1 Dobbel mottaksplicht – delt innstilling

Arbeidsgruppa har brukt mye tid på å diskutere og vurdere dobbel mottaksplicht og forsøkt å komme fram til et omforent forslag i tråd med de politiske føringer fra Stortinget som er gjengitt i mandatet. Forutsetningene som lå til grunn for Stortingets vedtak og føringer vedrørende dobbel mottaksplicht er ikke-eksisterende, bl.a. fordi Konkurransetilsynet har vurdert bransjeråd som et ikke-akseptabelt samarbeid mellom aktørene. Det er heller ikke utvist politisk vilje til å gi unntak i forskrifts form for et slikt samarbeid.

Innføring av en dobbel mottaksplicht vil være å endre konkurransen sammenlignet med dagens situasjon til fordel for de uavhengige aktørene. Uavhengige aktører vil løpe mindre risiko ved innkjøp av for mye vare. Risikoen kan føres over til markedsregulator dersom det kjøpes inn mer vare enn det er etterspørsel etter. Risiko knyttet til etterspørselsreduksjon vil derfor bli redusert for uavhengige aktører. Bønder som leverer til uavhengige slakterier har også en risikoavlastning gjennom mottaksplichten. Mottaksplichten slik den er utformet i dag, bidrar dermed indirekte til risikoavlastning for uavhengige slakterier.

Arbeidsgruppa har delte meninger om markedsregulators rettigheter og plikter er balansert. Arbeidsgruppa er også delt i synet på om markedsordningen for kjøtt i all vesentlighet skal være en risikoavlastning for primærprodusenten (blant annet fordi det er primærprodusenten som finansierer tiltak med trekk i omsetningsavgift), eller både for primærprodusent og kjøttindustri (slakte- og skjærebedrifter). Arbeidsgruppa har derfor ikke lyktes med å komme fram til et omforent forslag og har derfor levert en delt innstilling til dobbel mottaksplicht.

Flertallet, bestående av alle gruppas medlemmer med unntak av Bjørn-Ole Juul-Hansen, støtter innføring av dobbel mottaksplicht dersom det foreligger «force majeure» og etter Omsetningsrådets vurdering, se forslag fra Norturas representanter i kap. 3.2.1.

Mindretallet, bestående av Bjørn-Ole Juul-Hansen, har foreslått en ordning hvor dobbel mottaksplicht er hovedregelen når Nortura bruker avsetningstiltak, se kap. 3.2.2.

Alternativene beskrevet i detalj av hhv Nortura Totalmarked v/Ole Nikolai Skulberg og KLF v/Bjørn-Ole Juul-Hansen, ligger i vedlegg.

8.2 Produksjonsregulerende virkemidler og avsetningstiltak

Arbeidsgruppa vil understreke at pris som virkemiddel i å balansere markedet på kort sikt har sine begrensninger. Etterspørselen etter kjøtt- og egg er lite priselastisk. En må derfor redusere prisen mye for å få solgt litt mer av disse varene. Det vil gi store negative konsekvenser for produsentene. Sisteledet priser i større grad varer uavhengig av innkjøpsprisen, blant annet er kjøtt brukt som lokkevarer. I produksjoner der tilskuddene utgjør en stor andel av inntektssiden, vil pris i mindre grad

påvirke tilbudssiden. Arbeidsgruppa vil derfor anbefale at en benytter seg av produksjonsregulerende tiltak for å bringe produksjonen i bedre samsvar med markedet når overproduksjonen blir stor og vedvarer utover sesongmessige svingninger.

Arbeidsgruppa har utredet ulike alternative former for produksjonsregulering. Det er også vurdert noen avsetningstiltak som man mener ikke kommer i konflikt med begrensinger som følger av internasjonale forpliktelser.

Av produksjonsmessige og markedsmessige hensyn, er det ulike virkemidler som vurderes å være effektive på ulike sektorer. Av sektoruavhengig tiltak foreslås følgende:

- *To-delt omsetningsavgift – høyere avgift for nyetablerte enn eksisterende produsenter i en periode.* Når det iverksettes omfattende reguleringstiltak, så bør produsenter som etablerer seg i etterkant bære noe av kostnaden ved dette gjennom en høyere omsetningsavgift enn for etablerte produsenter.
- *Bedre utnyttelse av spesialmarkeder ved å justere vareomfang.* Vareomfanget på kjøtt er i dag stykningsdeler som er lite aktuelle i spesialmarkedene.

Arbeidsgruppa vurderer at en differensiert omsetningsavgift er innenfor Omsetningsrådets virkeområde å beslutte. En trenger derfor ikke foreta endringer i forskrifter, men maksimalsatsene må økes i forhold til i dag. Forslaget om bedre utnyttelse av spesialmarkeder vil kreve en liten endring i retningslinjene. Det må ses i sammenheng med revisjonen av retningslinjer generelt sett.

Per sektor/produksjon har arbeidsgruppa følgende oppsummerende merknader:

Egg

- Tiltakene som brukes aktivt i dag, førtidsslakting og prisnedskrivning for skillevirksomhet, må videreføres ved ønske om 100 prosent norsk vare til forbrukermarkedet og i tillegg at import av salmonellafri vare er vanskelig.
- Det vil være hensiktsmessig å fastsette rammeverket for førtidsslakting i retningslinjer eller forskrift, men at detaljer som mengde, kompensasjonssats mv. må fastsettes av Omsetningsrådet i hvert enkelt tilfelle.
- Erfaringen med utsatt innsett fra 2004, var at det var administrativt krevende å gjennomføre et slikt tiltak. I helt spesielle tilfeller kan et slikt tiltak være et supplement til førtidsslakting for å redusere tilførselen.
- Av nye tiltak foreslår arbeidsgruppa at det innføres en *prisnedskrivingsordning for norske egg til industri* i nærmere definerte markedssituasjoner.

Prisnedskrivingsordning for norske egg til industri vil kreve en hjemmel i retningslinje/forskrift.

Gris

- Gris er en produksjon med korte ledetider, stor produksjon pr. morder og lite subsidier. *Utkjøpsordninger* kan derfor være effektive for å regulere produksjonskapasiteten ved vedvarende overproduksjon. Av kontrollhensyn og effektivitetshensyn, bør utkjøpsordninger utformes slik at man tar ut hele besetninger. Utkjøpsordninger bør ikke brukes jevnlig, og de må komme overraskende for å unngå tilpasninger.

- Tiltak som *slakting av gris på lette vekter / ekstra lette vekter* er effektive alternativer ved prognosert overskudd i nær framtid, men har ingen effekt på produksjonskapasiteten. Lette vekter versus ekstra lette vekter har litt ulik effekt på hvilke produkter som kan leveres til neste ledd i verdikjeden. Etterspørselssituasjonen for produksjonskjøtt og/eller stykningsdeler bør være bestemmende for hvilken løsning man går for i den gitte markedssituasjonen.
- I situasjoner hvor man har overskudd og det pågår saneringer i besetninger med smågris, f.eks. i forbindelse med innføring av SPF-gris eller ved sykdom, så bør man *kunne forlenge tomtiden/saneringsperioden utover den pålagte tiden mot kompensasjon*, for å redusere/utsette tilførselen midlertidig.

Arbeidsgruppa foreslår ikke endringer som krever endringer i retningslinjer eller forskrift for å implementere forslagene på gris.

Sau/lam

- Sau/lam er en produksjon med lave etableringskostnader, relativt liten produksjon pr. morderdyr målt i kg vare og er en produksjon hvor tilskuddene utgjør en høy andel av inntektene. Å *regulere produksjonskapasiteten ved hjelp av en utkjøpsordning* har derfor usikker virkning. Arbeidsgruppa vil ikke avslå utkjøpsordninger, men de må kunne brukes med varsomhet i spesielt krevende situasjoner, dersom markedsregulator finner det nødvendig.
- Det er alt i alt vanskelig å drive med produksjonsregulering på sau/lam med de virkemidlene som er innenfor Omsetningsrådets portefølje. Med utgangspunkt i høyt tilskuddsnivå i produksjonen av sau og lam er derfor utforming av jordbrukspolitikken av stor betydning for å hindre at det ikke stimuleres til nyetableringer i perioder med overskudd

Arbeidsgruppa foreslår ikke tiltak som krever endringer i retningslinjer eller forskrifter på sau/lam.

Storfe

- I motsetning til de andre produksjonene har Norge i lengre tid vært i en situasjon med underskudd av norsk vare.
- Med utgangspunkt i at om lag 70 % av storfekjøttet kommer fra melkeku der tilførselen styres av melkekvoter, vil produksjonsregulerende tiltak i stor grad måtte rettes mot ammekuproduksjonen. Når tiltak bare omfatter 30 prosent av produksjonen, må de være svært kraftige for at de skal ha nødvendig effekt på hele næringens produksjonsvolum.
- Ved en overskuddssituasjon er *tilskudd til slakt av kalv* en mulig tilnærming for å få redusert tilførselen relativt raskt. Det er et tiltak som også vil redusere tilførselen av kjøtt fra melkesektoren. Erfaring fra årtusenskiftet var at det virket.

Arbeidsgruppa foreslår ikke tiltak som krever endringer i retningslinjer eller forskrifter på storfe.

Vedlegg 1 – Norturas forslag

Vurdering av innføring av en avgrenset mottaksplikt fra uavhengige aktører

Formålet med markedsregulering er å sikre uttak av pris på kjøtt og egg i henhold til avtaler i samsvar med forutsetningen om at denne kan oppnås i et balansert marked. Markedsregulator har ansvar for at de tiltak som iverksettes gjennomføres effektivt og konkurransenøytralt til en lavest mulig kostnad. Markedsordningen er rettet mot sikkerhet for bonden og er ikke ment for å være en risikoavlastning for industri og handel. Det er viktig at ordninger oppfyller målene om konkurransenøytralitet og at kostnadene for bonden holdes så lave som mulig.

Muligheten Nortura har som markedsregulator til å benytte seg av reguleringslagring må sees i sammenheng med de plikter og rettigheter Nortura har igjennom markedsreguleringen og kan ikke sees på isolert. Her inngår særlig mottaksplikten og forsyningsplikten.

For kjøtt vil mottaksplikten for slakt fra primærprodusent i praksis innebære at Nortura må ha slakterier spredt rundt i landet som sikrer at bøndene kan levere slakt innenfor gjeldene regelverk for transport av levende dyr. Nortura er pliktig til å ta imot dyr til slakt selv om produsenter ikke har godkjent KSL eller har kritikkverdig forhold knyttet til dyrevelferd. Mottaksplikt fra eggprodusentene møter Nortura i praksis både ved nyoppstartede eggprodusenter som krever å få levere og ved overgang av leverandører fra andre eggpakkerier. I forbindelse med økt etterspørsel etter frittgående kan det bli flere eggprodusenter med miljøegg som vil levere til markedsregulator. Nortura har også dobbel mottaksplikt av overskuddsegg for andre eggpakkerier.

Nortura har forsyningsplikt av kjøtt og egg til andre aktører til like priser og like vilkår. Prinsippet for både egg og kjøtt er at Nortura og andre aktører skal ha samme dekningsgrad av norsk vare.

I dag leverer Nortura helt slakt på forsyningsplikten til de fleste aktører igjennom året. Dersom en aktør opplever stor tilgang på slakt til egen virksomhet vil de kunne begrense bestillinger fra Nortura. Dermed vil overskudd i markedet av helt slakt ved normale situasjoner oppstå hos Nortura som markedsregulator.

Avgrenset mottaksplikt for skåret vare

I avtalen mellom KLF og Nortura av 16. august 2016 viser avtalepartene til at ved dobbel mottaksplikt av rødt kjøtt fordeles de respektive parters markedsandel ved eventuell regulering av skåret vare.

Denne avtalen bygger på forutsetningen om at Råd for markedsbalansering av kjøtt og egg ble etablert. Myndighetene har avslått etableringen av et slikt råd.

Dersom en skulle innføre en avgrenset mottaksplikt for uavhengig aktører for skåret vare i dag, uten utvidelse av markedsregulators avsetningsmuligheter ville det være svært krevende for markedsregulering av kjøtt. I en situasjon uten eksportmuligheter og få/ingen reelle muligheter for avsetning av et overskudd av stykningsdeler i det norske markedet vil reguleringslageret fylles opp uten mulighet for avsetning. I praksis måtte da markedsregulator bruke omsetningsavgiftsmidler for å skrive ned prisen på stykningsdeler for å få avsetning. Bransjen kan da bruke en avgrenset mottaksplikt strategisk for å skjære mer enn markedet tar unna, for så å regulere varen. Disse varene vil da kunne tas ut til en lavere pris på et senere tidspunkt og bransjen kan øke sine marginer på bondens bekostning.

Avgrenset mottaksplikt fra uavhengige aktører på helt slakt

Nortura har i dag muligheten til å benytte reguleringslagring ved overskudd av helt slakt. Det er kun slakt av definerte kvaliteter som tas imot ved regulering. I tillegg har Nortura begrensninger i kvantum for storfe og sau/lam. Som beskrevet innledningsvis vil overskudd av helt slakt ved normale situasjoner oppstå hos Nortura fordi andre aktører kan redusere sine bestillinger av helt slakt. Ved uforutsette hendelser kan det allikevel oppstå situasjoner der enkelte aktører kan oppleve stor ubalanse. Tørken i sommer er eksempel på det. Videre kan uforutsett stort fall i salg også gi utfordringer for samtlige aktører i bransjen. Da salget av kylling plutselig falt med 20 % i 2014 som følge av medieoppslag knyttet til narsinfôr og bakterieresistens er et annet eksempel hvor uforutsette hendelser gir utfordringer. Skulle vi oppleve liknende situasjoner for svin, storfe eller sau/lam vil konsekvensen bli store.

Som følge av tørken i sommer økte omsetningsrådet kvantumet for innlegg av storfe på reguleringslager fra 2500 ton til 5000 tonn. I tillegg ble det innført en midlertidig avgrenset mottaksplikt for helt slakt av storfe fra uavhengige aktører. Fordelingen blir gjort mellom slakteriene innenfor området som er tørkerammet, og basert på markedsandelene mellom disse i 2017. Videre er gjennomsnittsvekten for regulert storfe for 2017 lagt til grunn ved beregning av antall slakt. I tillegg vil Totalmarked kunne omfordele kvantum dersom det viser seg at enkelte aktører har større behov enn andre.

Nortura mener at det er hensiktsmessig at omsetningsrådet kan innføre en midlertidig avgrenset mottaksplikt fra uavhengige aktører dersom det skulle oppstå uforutsette hendelser som i stor grad påvirker markedet, enten på tilførsel av slakt eller markant svikt i salg i markedet. Slik ordningen på storfe er lagt opp vil det sikre at alle aktørene innenfor området som er rammet av tørke har mulighet til å levere helt slakt til regulering. Dette sikrer konkurransenøytralitet.

Innføring av en permanent mottaksplikt av helslakt fra uavhengige aktører vil etter vår vurdering medføre en betydelig konkurransevidning både mellom Nortura og andre aktører, men også mellom aktørene som slakter og skjærer og de som kun skjærer. Vi vil da få en situasjon der Nortura sitter med både mottaksplikt fra bønder, mottaksplikt fra øvrige slakterier og samtidig ha forsyningsplikt. I tillegg vil Nortura få redusert sine muligheter for å benytte reguleringslager. Når det gjelder forholdet mellom bedrifter som både slakter og skjærer, og de som kun skjærer vil en slik mulighet åpne opp for at slaktebedriftene kan øke sin andel ferskt slakt til skjæring, mens skjærebedriftene vil få økt volum av fryst vare. Det er viktig for Nortura å presisere at ved normale situasjoner oppstår overskuddet hos Nortura ved at andre aktører kan redusere sine bestillinger tilsvarende økning i egen slakting.

Oppsummering:

Nortura mener at det ikke kan åpnes opp for en avgrenset mottaksplikt fra uavhengige aktører av skåret vare med bakgrunn i at det ikke eksisterer et Råd for markedsbalansering av kjøtt og egg og at reguleringseksporten opphører.

Nortura mener at det er hensiktsmessig at omsetningsrådet kan innføre en midlertidig avgrenset mottaksplikt av helt slakt fra uavhengige aktører dersom det skulle oppstå uforutsette hendelser som i stor grad påvirker markedet, enten på tilførsel av slakt eller markant svikt i salg i markedet.

Nortura er sterkt kritisk til forslag om innføring av en permanent mottaksplikt av helslakt fra uavhengige aktører. Dette vil etter vår vurdering medføre en betydelig konkurransevidning både mellom Nortura og andre aktører, men også mellom aktørene som slakter og skjærer og de som kun

skjærer. En slik ordning vil bety en forskyving av risiko fra industri over på bonde. Markedsordningen skal være rettet mot å gi økt sikkerhet for bonden og er ikke ment for å være en risikoavlastning for industri og handel.

Nortura anbefaler at omsetningsrådet kan innføre en midlertidig avgrenset mottaksplikt av helt slakt fra uavhengige aktører. En mulighet for innføring av midlertidig avgrenset mottaksplikt på helt slakt gi trygghet i bransjen dersom uforutsette alvorlige markedsforstyrrelser skulle oppstå.

Vedlegg 2 – Dobbel mottaksplikt – KLFs forslag

Innledning

I Jordbruksmeldingen og Næringskomiteens behandling av denne, fremkom det et klart ønske om å innføre en begrenset, dobbel mottaksplikt for kjøtt. Det er litt uklare begrepsbruk både i meldingen og komiteehandlingen, men slik jeg (og KLF) oppfatter beskjedene fra begge instanser, er at:

- Det skal gjennomføres tiltak for å sikre konkurransenøytraliteten mellom regulator og andre i kjøttsektoren, blant annet ved bruk av dobbel mottaksplikt.
- Omsetningsrådet er de som vet best hvilke produkter som kan reguleres slik at dette målet nås.

KLF mener at den eneste måten å sikre konkurransenøytralitet mellom aktørene på, er at private aktører har samme tilgang til å legge varer på reguleringslager. Omsetningsrådet har kompetanse til å beslutte hva som omfattes og hvordan tiltaket gjennomføres, for å sikre konkurransenøytralitet i størst mulig grad.

Det foreslås derfor en ordning som legger til grunn at:

- Det er ingen endringer i Norturas rett til å beslutte hvilket kvantum på nasjonalt nivå som skal reguleres, hvilke varer som skal reguleres, priser og refusjonssatser (som sendes til OR).
- Løsningen skal gi mer disiplinert gjennomføring av regulerings tiltak. Regulators veksling i bruk mellom egne kommersielle lagre og reguleringslagre vil bli tydeligere. Det vil bidra til større forutsigbarhet i bransjen for omfanget av bøndernes kostnader til reguleringslagring.
- De private aktørene kan ikke «gå inn og ut» av systemet og bare høste de positive gevinstene - de må forplikte seg gjennom avtale.
- Ordningen vil ikke i det lange løp gi merkostnader for bonden, men bidra til kostnadsreduksjon. Med økt transparens rundt reguleringsaktiviteten forventes disiplinen med påfølgende økt markedstrykk for å redusere reguleringen

Ordningen, forutsetninger og valg

Det er både mulig og gjennomførbart å etablere en ordning for dobbel mottaksplikt, både for helt slakt og stykningsdeler. Uten etablering av Markedsråd, og med bortfall av eksportmuligheter fra 2020, er det viktig å avklare hva som er best og riktig håndtering av stykningsdeler i reguleringsordningen. Mer om dette følger etter beskrivelse av ordningen.

Forslaget forutsetter at Nortura fortsatt skal være markedsregulator med de retter og plikter det medfører. En konsekvens av dette, er at utforming av reguleringsordningen må hensynta at de private aktørene ikke på eget initiativ kan legge varer på reguleringslager på ønsket tidspunkt. Vi mener derfor det er markedsregulator, i samarbeid med KLF, som skal utarbeide en ordning for dobbel mottaksplikt, der Nortura alene har rett til å beslutte:

- Når det åpnes for regulering av slakt – i hvilket tidsintervall det kan reguleres
- Hvor stort volum som kan reguleres totalt for markedet, og fordeling mellom aktørene
- Kvalitetskrav til varer som kan inngå til regulering – både til slakteskrotten, men også til samlet «batch» fra slakteriet når det gjelder å gjenspeile markedet.
- Krav til hvilket reguleringslager som skal benyttes, ev godkjenning av nye reguleringslagre som kan benyttes.

- Praktisk løsning for hvordan varer fra andre aktører skal inngå i dataregistreringen/-logistikken for reguleringsvarer. Dersom det forutsettes at de private aktørene datateknisk skal knytte seg til regulators styringsløsning, forutsettes det at dette skjer til lavest mulig kostnad.
- Prisnivå og refusjonssatser - og de skal være like for alle

For å gi markedsregulator fleksibilitet i forhold til markedsavvik over kortere perioder, mindre overproduksjon etc, skal den doble mottaksplikten for helt slakt først inntre når det ligger 500-1000 tonn helt slakt på reguleringslager. Når lageret overstiger besluttet volum, utløses dobbel mottaksplikt så lenge lageret er over denne grensen, dog minimum i 4 uker.

For stykningsdeler utløses dobbel mottaksplikt straks markedsregulator ønsker å benytte dette.

Informasjon de private aktørene har behov for:

- For helt slakt er det nødvendig å fortløpende vite volum på lager – som i dag
- Tidspunkt når markedsregulator planlegger å gjennomføre reguleringstiltak for stykningsdeler
- hvilket volum som skal reguleres når det gjelder stykningsdeler og slakt, og følgelig andelen til involverte aktører.

Valg når det gjelder dobbel mottaksplikt stykningsdeler

Med bortfall av eksportmuligheter fra 2020, er det viktig å avklare hva som er best og riktig håndtering av stykningsdeler i reguleringsordningen for å sikre konkurransenøytraliteten.

Generelt vil regulering på stykningsdelsnivå være billigere, mer kvalitetsmessig fordelaktig og forbrukervennlig. Samtidig innebærer regulering på stykningdelsnivå langt kraftigere konkurransevridding mellom aktører enn regulering på helt slakt nivå. Mens regulering på helt slakt nivå i det alt vesentligste gir konkurransevridding mellom slakteriene i konkurransen om bøndernes leveranser, medfører regulering på stykningsdelsnivå i tillegg stor konkurransevridding i kundemarkedet, bla. gjennom evnen til å være leveringsdyktig. På toppen av dette kommer konkurransevridding gjennom sterkt forhøyet risiko for økonomisk tap på lagervare for de som ikke er med i reguleringsordningen.

Det er ikke en aktuell løsning for den private kjøttbransjen å støtte videreføring av en generell åpning for regulering av stykningsdeler i hht en godkjent liste dersom ikke de private aktørene har samme tilgang til reguleringslagring når markedsregulator åpner for slik regulering.

A) Primært løsningsforslag

Dobbel mottaksplikt og betinget uttak.

De private aktørene blir med i ordningen på samme vilkår som markedsregulator.

Alle aktørene som legger inn på fryseler (inkl markedsregulator) plikter i løpet av en angitt tidsperiode å forestå uttak fra lager, tilsvarende sin andel av markedet for skåret vare. Markedsregulator vil dermed få begrenset sitt krav til salg fra reguleringsvare slik at dette bare er sammenfallende med markedsandelen til de bedriftene som ikke slakter.

B) Sekundært løsningsforslag

Avvikle ordningen med generell innfrysing av stkningsdeler

Ordningen med generell innfrysing av stkningsdeler avvikles. I stedet innføres en ordning der regulering av stkningsdeler bare er mulig i særlig krevende situasjoner. Løsningen legger til grunn at lagring som er en naturlig del av sesongvariasjonene etc tas på kommersielle lagre.

I særlig krevende situasjoner, dvs at det er behov for å fjerne stkningsdelene fra markedet selv etter at eksporten har opphørt (fjerningen kan skje ved levanser til for eksempel pelsdyrfôr, Norsk Protein, biogass mv.) Tiltakene som da gjennomføres vil være å la ribbeskjæring, eksport av storfekjøtt (tidligere ordning) hvor det har vært, og er, naturlig at hele bransjen er med.

Tidligere var det bestemt at dersom eksport av storfe skulle finne sted, skulle det være dobbel mottaksplikt på dette kvantumet. Forslaget er en naturlig oppfølging av dette, selv om varene nå må finne sin anvendelse i det norske markedet.

Skal alle private slakterier med – eller krav til deltakere?

For å sikre konkurransenøytraliteten er det et poeng at alle private aktører som ønsker å ta del i reguleringen av markedet, får det. Samtidig er det vesentlig at ny, etablert løsning blir oversiktlig, rasjonell og forutsigbar for alle parter. Det er derfor relevant å vurdere om ikke det i praksis fins løsninger som bidrar til at konkurransenøytraliteten styrkes, uten at alle slakteriene er knyttet direkte til ordningen. Dette fordi det er etablert flere samarbeidsavtaler mellom slakterier (både med samvirket og private) som kan virke til at hele markedet reguleres, selv om et begrenset antall slakterier er med i ordningen.

- KLF foreslår at slakterier som ønsker å være med i ordningen, må forplikte seg til å levere hele lass med slakt, og at dette er minste leveranseenheden til reguleringslager. Dette blir da også minste-kvoten til et slakteri som er direkte med i ordningen.
- KLF foreslår at slakterier som ønsker å være med i ordningen forplikter seg i første omgang for to år. Forpliktelsen gjøres deretter løpende med ett års oppsigelsestid.
- KLF foreslår at når mindre slakterier inngår avtale med større slakterier, om at de skal opptre som et reguleringsanlegg/avlastning for det mindre slakteriet, utvides deltakende slakteris andel til regulering tilsvarende.

Annet

KLF ser det kan være alternative løsninger som som det er nødvendig å benytte f.eks. dersom markedsregulator ikke ønsker å bringe kjøtt fra andre slakterier inn i sin varestrøm. Dette er uproblematisk så lenge det tilgangen på avlastning til reguleringen fra private aktørene blir like god som.

Innspill til hvordan dette kan synliggjøres i retningslinje

Retningslinjer om informasjonsflyt i kjøttsektoren utvides med

§ 5,5 Markedsregulators mottaksplikt fra uavhengige aktører

Til Alt a) Når det i særskilte tilfelle åpnes for dobbel mottaksplikt av stykningsdeler, informeres det om de uavhengige aktørenes andel i forbindelse med den generelle orientering om tiltaket.

Til Alt b) Markedsregulator skal innen den 25. i hver måned informere de uavhengige aktørene for hvilke stykningsdeler og volum som skal markedsreguleres neste måned. De uavhengige aktørene skal ha 5 virkedager til å besvare om de ønsker å benytte seg av andelen.

Vedlegg 3 – Nortura tilsvar til KLF

Kommentarer til forslag fra KLF om en generell dobbel mottakspunkt av helt slakt og stykningsdeler fra alle aktører, desember 2018

Nortura vil gjengi sitt svar på generell dobbelt mottakspunkt som ble gitt arbeidsgruppa i oktober 2018. Videre vil vi gi noen ytterligere kommentarer til noen av forslagene fra KLF.

Det vises til avtalen mellom KLF og Nortura for innføring av en dobbel mottakspunkt for skåret vare. Formålet med denne avtalen var å utnytte eksportmulighetene best mulig, og avtalen bygger på forutsetningene om at det ble etablert et markedsråd. I tillegg var det på avtaletidspunktet heller ikke tidfestet når reguleringseksporten skulle avvikles. Med bakgrunn i at reguleringseksporten nå avvikles ved utgangen av 2020 og at det ikke er etablert et markedsråd var det enighet om at dobbel mottakspunkt på skåret vare ikke kunne gjennomføres. Det foreligger ingen avtale mellom KLF og Nortura om å innføre dobbel mottakspunkt av helt slakt.

Næringskomiteens innstilling Innst. 251 S (2016–2017) sier følgende om dobbel mottakspunkt:

Komiteen viser til at regjeringen vil beholde markedsreguleringen i kjøttsektoren med Nortura SA som markedsregulator. Komiteen støtter dette.

Komiteen merker seg videre at regjeringen, for å sikre konkurransenøytralitet, vil innføre en avgrenset mottakspunkt for Nortura fra uavhengige mottakere av slakt (doppel mottakspunkt). Komiteen registrerer videre at regjeringen legger opp til at det er Omsetningsrådet som skal definere hvilke varer som omfattes av den doble mottakspunkten.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til avtale inngått mellom Nortura og KLF der det slås fast hvordan denne doble mottakspunkten skal håndteres og at den begrenses til skåret slakt. Flertallet ber om at denne enigheten legges til grunn.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, synes det er positivt med et felles forslag fra Nortura og KLF om endringer i markedsordningene for egg og kjøtt. Dette flertallet har imidlertid merket seg at unntaket fra konkurranseloven om markeds- og prissamarbeid gjelder på produsentnivå, og at markedsbalanseringens hovedfunksjon er å løse primærprodusentenes markedsutfordringer. Dette flertallet ser at industrieddet vil få en dominerende posisjon i det foreslåtte bransjerådet, og ber regjeringen om å utrede forslaget lovmessige grunnlag, samt vurdere bransjerådets funksjon og sammensetning med tanke på en drøfting i jordbruksforhandlingene for 2017.

Formålet med markedsregulering er å sikre uttak av pris på kjøtt og egg i henhold til avtaler i samsvar med forutsetningen om at denne kan oppnås i et balansert marked. Markedsregulator har ansvar for at de tiltak som iverksettes gjennomføres effektivt og konkurransenøytralt til en lavest mulig kostnad. **Markedsordningen er rettet mot sikkerhet for bonden og er ikke ment for å være en risikoavlastning for industri og handel. Dersom det skulle oppstå uforutsette hendelser i markedet (endringer i tilførsler eller salg) mener Nortura at innføring av avgrenset mottakspunkt fra uavhengige aktører som beskrevet i notat til arbeidsgruppa gir hele bransjen en nødvendig risikoavlastning og som ikke er i strid med formålet til markedsordningen. Nortura mener at en risikoavlastning utover dette må løses av bedriftenes egen markedstilpasning på ordinære kommersielle vilkår og støtter ikke innføring av generell dobbel mottakspunkt.**

Muligheten Nortura har som markedsregulator til å benytte seg av reguleringslagring må sees i sammenheng med de plikter Nortura har igjennom markedsreguleringen og kan ikke sees på isolert. Her inngår særlig mottakspunkten og forsyningsplikten.

Nortura har i dag en markedsandel av slaktingen på om lag 70%. Videre har Nortura en markedsandel på salg i sluttmarkedet som er vesentlig lavere. I dag leverer Nortura helt slakt på forsyningsplikten til de fleste aktører igjennom året. Dersom en aktør opplever stor tilgang på slakt til egen virksomhet vil de kunne begrense bestillinger fra Nortura. Dermed vil overskudd i markedet av helt slakt ved normale situasjoner oppstå hos Nortura som markedsregulator. Nortura har på lik linje som de øvrige aktørene et ønske om å selge mest mulig av sine produkter i sluttmarkedet. I dag fryser Nortura inn kun det som ikke blir solgt til industrikunder over forsyningsplikt, eller brukt i egen produksjon. Dette vil da være et reelt overskudd i markedet, og som i dag blir fryst inn på regulering. Nortura har til enhver tid et stort kommersielt lager av skåret vare for kunne holde produksjon og salg i gang. **Det finnes ingen kobling mellom Nortura sitt kommersielle lager og reguleringslager. Reguleringslager blir kun benyttet for innfrysning av helt slakt som det er overskudd av.** Nortura fryser kun inn stykningsdeler på reguleringslager i forbindelse med ribbetiltak som er åpent for hele bransjen. En må legge til grunn at alle aktører ønsker å realisere et størst mulig direkte salg til enhver tid inkludert Nortura.

I en situasjon der samtlige aktører i bransjen skal kunne fryse inn helt slakt vil dette blant annet medføre at presset for å realisere salg av ferske stykningsdeler reduseres, som igjen vil kunne medføre mindre volum. Følgelig vil dette gi bøndene lavere totalt salg og økte kostnader ved økt volum for innfrysning.

For at Nortura (Totalmarked) skal være i stand til å håndtere en fordeling av slakt for innfrysning mellom aktørene ved overskudd må aktørene oppgi sine faktiske tall for slakting og salg til Nortura. Dette er ikke ønskelig av konkurransemessige grunner. Skal et slikt system etableres vil det også medføre svært liten grad av fleksibilitet. I dag gjøres det tilpasninger mellom aktørene ved fordeling av slakt og uttak fra reglager for å kunne tilpasses aktørene på best mulig måte. Ved innføring av generell dobbel mottaksplikt må samtlige aktører da måtte låses fullstendig i sine forpliktelser både ved bestillinger og eventuelle reguleringer over en lengre periode. I en bransje der volum i sluttmarkedet svinger, og avtaler inngås vil dette være til hinder for konkurransen i sluttledet fordi Nortura vil måtte styre volumene til den enkelte aktør i betydelig større grad enn i dag. Mangel på fleksibilitet vil særlig ramme de rene skjærebedriftene som ene og alene baserer sin råvaretilgang på forsyningsplikten. En situasjon der aktører som både slakter og skjærer og som ikke har forsyningsplikt eller mottaksplikt vil det gi en konkurransefordel særlig mot rene skjærebedrifter som ville få redusert dagens fleksibilitet, samtidig som andre aktører får økt sin fleksibilitet.

Videre vil en generell mottaksplikt fra andre aktører redusere bruk av skyvning og trekking av slakt. I dag benytter hele bransjen seg av dynamikken som ligger i slakteplanleggingen ved å trekke frem slakt ved behov eller skyve slaktingen ut i tid hvis markedet tilsier det. Ved en generell mottaksplikt fra alle aktører vil ikke slakteriene (alle) bruke dette, og slakt vil fort ende opp til innfrysning som kunne vært unngått ved skyvning eller trekking. Bonden sitter da igjen med kostnaden som bransjen selv dekker i dag.

Oppsummert vil en generell dobbel mottaksplikt av helt slakt gi større uavhengige aktører som både slakter og skjærer en konkurransefordel fremfor rene skjærebedrifter fordi disse bedriftene vil få redusert sin fleksibilitet (dagens forsyningsplikt) samtidig som slakte og skjærebedrifter får lavere risiko.

Nortura vil få økt sin risiko fordi Nortura som markedsregulator vil sitte med mottaksplikt fra bønder, mottaksplikt fra uavhengige slakterier og forsyningsplikt, samtidig som handlingsrommet for å fryse inn overskudd blir redusert.

KLF ønsker å innføre dobbel mottaksplikt for stykningsdeler

Regulering av stykningsdeler har vært knyttet opp mot reguleringseksport. De seinere årene har det i praksis da kun har vært aktuelt for stykningsdeler av gris. Gjennomføringen av denne reguleringen har vært knyttet opp mot skjæring av ribbe, såkalt "ribbetiltak". Totalmarked har da gitt samtlige aktører som ønsker å delta et kvantum av stykningsdeler av gris (som ikke har vært på reglager) som Totalmarked kjøper tilbake til lik pris. Disse stykningsdelene blir da eksportert. Kvantumet er knyttet opp mot et gitt volum av skjæring av helt slakt og ofte en fordeling mellom fersk og frossen gris for å sikre rullering av reguleringslageret. I 2018 har det vært stor deltagelse og mange aktører har vist interesse og deltatt på tiltaket.

Nortura mener det vil være uheldig å fjerne mulighetene for å regulere stykningsdeler, men vil presisere at regulering av skåret vare som hovedregel må sees i sammenheng med muligheter for avsetning utenfor det tradisjonelle markedet (spesialmarkeder) når reguleringseksporten forsvinner. I dag nyttes ikke spesialmarkeder for kjøtt. Årsaken til dette er i stor grad at de stykningsdeler som det i dag gis mulighet for å regulere i spesialmarkedene er for store/grove til at det er interesse ute i offshore og skipsfart for å benytte disse. Dersom listen over skåret vare hadde blitt endret slik at spesialmarkedet kunne utnyttes for kjøtt ville dette gitt muligheter for å regulere bort overskudd av stykningsdeler, kombinert med tiltak for å bedre markedsdekningen i det norske fastlandsmarkedet. Eksempler på dette kan være å selge koteletter til offshore og ribbe til det tradisjonelle markedet. For storfe kunne en se for seg å selge kjøttdeig offshore i perioder med stor etterspørsel etter biff og filet i det tradisjonelle markedet.

En slik ordning bør gjennomføres etter prinsippene som er gjort på eksisterende ribbetiltak. Dette vil sikre at alle aktører kan delta under like forutsetninger, og sikre en fleksibilitet for å møte både spesialmarkedet og det tradisjonelle norske markedet. **Det bør derfor ikke innføres en generell dobbel mottaksplikt for stykningsdeler, men at tiltak knyttet til regulering av stykningsdeler skal gjennomføres slik at alle aktører kan delta under like forutsetninger.**