

Landbruks- og matdepartementet
postmottak@dep.lmd.no

Oslo, 1. mars 2020

Høringssvar til forslaget om endringer i rammeforskriften

Nortura viser til høringsbrev av 14. november 2019 og vil med dette gi innspill til forslagene fra Landbruks- og matdepartementet.

Nortura er markedsregulator for egg- og kjøtt i Norge, og vil på denne bakgrunn gjøre en økonomisk, politisk og praktisk vurdering av forslagene i høringen. Nortura har, for å kvalitetssikre vurderinger av konsekvensene ved forslagene som fremsette, innhentet uavhengig samfunnsøkonomisk vurdering fra professor Per Ingvar Olsen (Handelshøyskolen BI). Olsen er en av landets fremste samfunnsøkonomer på områdene markedsregulering og samvirkeøkonomi.

Sammendrag av Norturas hovedpunkter

Nortura fraråder at det innføres dobbel mottaksplikt for kjøtt.

Innføring av dobbel mottaksplikt for kjøtt vil føre til overproduksjon og destabilisering av kjøttmarkedene. Dette er særdeles alvorlig i en tid med økende etterspørselsrisiko, bortfall av reguleringsvirkemidler (eksport) og skjerpede krav til redusert klimaavtrykk fra kjøttproduksjonen. Ordningen vil ha den konsekvens at slakterier oppnår risikoavlastning finansiert over omsetningsavgiften av bøndene. Dobbelt mottaksplikt bryter således med intensjonen bak markedsreguleringen.

Dersom Regjeringen vedtar innføring av dobbel mottaksplikt på kjøtt, vil tiltaket legge grunnlaget for en avvikling av markedsreguleringen på kjøtt i Norge.

Dobbelt mottaksplikt vil i praksis være en sentraliserende reform for landbruket i Norge da det vil føre til økt konkurranse om primærprodusentene i sentrale områder, mens det vil være vanskelig å opprettholde konkurransedyktige priser til produsenter i griskrendte, ikke husdyretette, områder. Med mindre ulempene for distriktslandbruket kompenseres gjennom økte bevilgninger over statsbudsjettet, vil dobbel mottaksplikt for kjøtt reformere landbrukspolitikken som forutsetter desentralisert kjøttproduksjon og selvforsyning.

Hvis det fortsatt er et politisk ønske om økt selvforsyning og matproduksjon i hele Norge, vil dobbel mottaksplikt (kompensert med økt overføringer over statsbudsjettet) føre til en mer kostbar kjøttproduksjon.

Innføring av dobbel mottaksplikt for kjøtt vil føre til konkurransevridning mellom slakterier og rene skjærebedrifter. På sikt kan det bety at mangfoldet av norske kjøttbedrifter reduseres.

Det er ikke mulig å gjennomføre avgrenset dobbel mottaksplikt uten informasjonsutveksling i bransjen og deltakelse fra de uavhengige aktørene i markedsreguleringen. Nortura mener dette vil gå på tvers av tidligere vedtak i Regjeringen, råd fra Konkurransetilsynet og vedtak i Stortinget ifbm. Behandlingen av Innst. St. 251S (2016-29017).

Departementets forslag begrenser også Omsetningsrådets kompetanse. Nortura etterlyser en klarere begrunnelse for forflytningen av beslutningsmyndighet.

Innledning

Den norske modellen for regulering av egg- og kjøttproduksjonen er etablert for å utjamne og redusere risikoen *for bonden* og er et sentralt virkemiddel for å sikre politisk måloppnåelse om selvforsyning og desentralisert landbruk i hele Norge. Gjennom flere tiår har modellen blitt justert og tilpasset endrede rammebetingelser både nasjonalt og internasjonalt. Men selve grunnpilaren i modellen har stått fast; at jordbruksnæringen selv, gjennom sine organisasjoner og samvirkene, både tar ansvar for finansiering og regulering av markedene. En avgjørende forutsetning er at jordbruket har flertall i Omsetningsrådet, hvor hovedansvaret for reguleringstiltak og forvaltning av avgiftsmidlene ligger. Innføring av en avgrenset dobbel mottaksplikt på kjøtt, i strid med Omsetningsrådets vedtak, bryter både med tradisjon og forutsetningene for modellen.

Forslaget, slik det ligger, skaper ubalanse mellom jordbrukets ansvar for reguleringen på den ene siden og medbestemmelse på den andre siden. I tillegg er forslaget med på å svekke markedsregulators evne til å utøve markedsregulatoroppgaven.

Formålet med markedsregulering er å sikre bonden avsetning for sine varer til en pris som er i henhold til avtaler og 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 har ikke som formål å gi risikoavlastning for industri og handel.

Mottaksplikten fra primærprodusentene sikrer at alle bønder får levert sitt slakt også i overskuddsperioder. En effekt er også en viss risikoavlastning for industrien og uavhengige aktører. Samtidig gir forsyningsplikten de uavhengige aktørene risikoavlastning gjennom å sikre tilgang på råvarer når de har behov for det og redusere bestillingene når de ikke har behov. Nortura mener at en risikoavlastning utover dette må løses av bedriftenes egen markedstilpasning, og på ordinære kommersielle vilkår.

Forslaget fra LMD vil bety redusert risiko for uavhengige slakterier på bekostning av bonden som får økt risiko i form av redusert pris og økt omsetningsavgift som følge av mindre effektiv regulering og økt overskudd.

Muligheten Nortura har som markedsregulator til å benytte seg av reguleringslagring og andre reguleringstiltak må sees i sammenheng med pliktene, særlig mottaksplikten og forsyningsplikten. De senere årene er rettighetene i form av reguleringstiltak redusert bl.a. gjennom avvikling av reguleringseksporten og tak på reguleringslagring, uten at rettighetene i form av nye verktøy er

tilkommet. Samfunns- og markedsutviklingen har dessuten ført til at destruksjon og fôrproduksjon i praksis er mindre aktuelle virkemidler for markedsregulator.

Innføring av en avgrenset dobbel mottaksplikt vil ytterligere forrykke balansen mellom rettighet og plikter og bidra til å svekke markedsregulators evne til å regulere markedet og dermed sikre bonden avsetning til stabile priser.

Nortura fraråder at det innføres dobbel mottaksplikt på kjøtt. I det følgende vil vi gå gjennom forslaget for å underbygge vårt syn.

Premissene og begrunnelsene for forslaget

Departementet viser innledningsvis til at bransjen selv på ulike tidspunkter har foreslått innføring av dobbel mottaksplikt på kjøtt. Denne henvisningen er både irrelevant og usaklig. Irrelevant fordi forslagene er basert på helt andre forutsetninger enn premissene som legges til grunn her. Usaklig fordi departementet og LMD selv har avvist dobbel mottaksplikt tidligere.

Sist dobbel mottaksplikt ble tatt opp var i forbindelse med avtalen mellom KLF og Nortura i 2016 om et felles forslag til nye markedsbalanseringsordning. Denne enigheten gjaldt kun skåret vare og begrenset til situasjoner hvor det iverksettes regulering av skåret vare, dvs. reguleringseksport.

Et flertall bestående av de nåværende regjeringspartiene reserverte seg imidlertid den gang mot Nortura-KLF avtalen, og bemerket i innstillingen at «[...] at unntaket fra konkurranseloven om markeds- og prissamarbeid gjelder på produsentnivå, og at markedsbalanseringens hovedfunksjon er å løse primærprodusentenes markedsutfordringer [...]».

Flertallet understreket med andre ord at mottakspliktens hovedfunksjon er å avlaste bonden for risiko for å nå landbrukspolitiske mål. Det har aldri vært meningen at ordningen skal avlaste andre næringsgrupper, her slakteriene, for risiko.

Videre ba flertallet Regjeringen om også å utrede det lovmessige grunnlaget for opprettelsen av et bransjeråd.

Regjeringen ba Konkurransetilsynet om en konkurranserettslig utredning av Nortura-KLF avtalen. I brev fra tilsynet, 2016/0381-3, konkluderer tilsynet med at ordningen med rådet ville bryte med forbudsbestemmelsene i KKL og at ordningen ville føre til redusert konkurranse i markedene for slakting og skjæring av kjøtt.

Stortingsflertallet la dette brevet til grunn for avvisningen av bransjens eget forslag.

Avtalen departementet viser til, om opprettelse av et bransjeråd som forutsetning for dobbel mottaksplikt, trådte derfor aldri i kraft¹.

I Innst. 251 S (2016-2017), avsnitt 13.11 viser flertallet i Næringskomitéen til denne avtalen:

¹ Se «Rapport fra arbeidsgruppe D2 kjøtt og egg» til Omsetningsrådet», mars 2019, side 17.

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

Omsetningsrådet har senere utredet hvordan dobbel mottaksplikt av skåret vare kan gjennomføres. Den bredt sammensatte arbeidsgruppen som utredet dette for Omsetningsrådet omtalte også avtalen mellom KLF og Nortura i sin rapport. I rapporten heter det blant annet:

"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 premiss 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 [inkludert medlemmet fra KLF. Vår anm.] er enige om at forutsetningene ikke er til stede for å innføre en ordning etter modellen skissert i 2016 og godkjent av flertallet i Næringskomiteen og har ikke gått videre med denne tilnærmingen."

Omsetningsrådet konkluderte 12. april 2019 med at dobbel mottaksplikt på kjøtt ikke bør gjennomføres.

Dobbel mottaksplikt for kjøtt var også oppe til diskusjon i 2005, bl.a. gjennom en høring av endringer i rammeforskriften. Gilde Norsk kjøtt uttalte seg den gangen positivt til forslaget, men med to klare forutsetninger.

1. Behov om likeverdig innsyn hos alle slakterier for å sikre at beslutninger om reguleringsinngrep skulle bygge på mest mulig pålitelig og kontrollerbart grunnlag.
2. Behovet for at regulering ved hjelp av slaktevekter (for eksempel redusert topp-pris på gris) må inn i reguleringssystemet gjennom at finansiering av de tap som oppstår for slakterier som slutter opp om tiltak markedsregulator setter i verk.

Forslagene til endringer i rammeforskriften ble lagt bort etter høringen.

Dobbel mottaksplikt er ikke i tråd med Stortingets vilje

Et annet moment departementet trekker fram for å underbygge forslaget om dobbel mottaksplikt, er at det er oppfyllelse av Stortingets vilje. Det vises til at Stortinget i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 11 (2016-2017) uttalte at dobbel mottaksplikt burde innføres. Vi mener det er å trekke flertallets merknader for langt. Komiteens flertall ba om at enigheten i avtalen mellom Nortura og KLF skulle legges til grunn. Etter at rådet for markedsbalansering, som var en viktig forutsetning for avtalen, ble avvist fra departementets side, falt grunnlaget for enigheten bort og avtalen trådte aldri i kraft. Oppslutningen til forslaget i Stortinget falt også bort med Konkurransetilsynets brev (også omtalt i kapitlet over).

Det skal for øvrig bemerkes at avtalen gjaldt dobbel mottaksplikt for *skåret vare*, mens det som nå foreslås gjelder *helt slakt*.

Vi kan derfor ikke se at det er grunnlag for hevde at Stortinget har bedt om innføring av dobbel mottaksplikt slik LMD foreslår og hevder.

Dobbel mottaksplikt skal ikke avlaste privat industri for risiko

Departementet begrunner videre dobbel mottaksplikt med at råvaremarkedet for kjøtt har endret seg over tid slik at forutsetningen om at overskuddet ender på markedsregulators hånd ikke lenger er gyldig. Det skyldes angivelig at uavhengige aktører, for å bevare etablerte kundeforhold med husdyrprodusentene, ikke vil at de skal levere til markedsregulator. Dette skal være en følge av et skifte i aktørenes markedsadferd.

Vi er ikke enig i denne beskrivelsen. For det første er det fortsatt slik at overskuddet ender på markedsregulators hånd. Nortura har i dag en markedsandel av slaktingen på i underkant av 70 prosent, mens markedsandelen i skjæring og foredling er langt lavere. Om lag 40 prosent av det Nortura slakter selges videre til andre aktører som helt slakt. I dag leverer Nortura helt slakt på forsyningsplikten til de fleste aktører igjennom året. En aktør som opplever stor tilgang på slakt til egen virksomhet, kan begrense sine bestillinger over forsyningsplikten. Dermed vil overskudd i markedet av helt slakt ved normale situasjoner oppstå hos Nortura som markedsregulator.

Vi aksepterer fullt ut at slakterier er avhengig av et godt forhold til sine leverandører og vi mener at dagens ordning legger forholdene godt til rette for det. Mottaksplikten sikrer at bonden alltid kan få levert sitt slakt til gjeldende pris. Dermed er det lav risiko forbundet med å levere til andre aktører enn Nortura. Forsyningsplikten legger til rette for en tilpasning hos uavhengige slakterier med litt under 100 prosent dekning av råvarebehovet fra egne leverandører og supplering av toppvolumene fra markedsregulator og eventuelt import. Om slakteriet en sjelden gang må be en leverandør om å levere dyr til Nortura, er det en rasjonell tilpasning til markedsreguleringsordningen som vi mener kan forklares og forsvares overfor leverandørene. Det er i tråd med ordningens hensikt og funksjon, og vil være et konkret bevis på at den risikoavlastning som alle produsenter nyter godt av gjennom omsetningsavgiften fungerer.

Mottaksplikten er til for å reduseres bondens risiko, ikke industriens. Dobbel mottaksplikt innebærer at primærprodusenter tvinges til å finansiere forretningsmessig risiko i et senere ledd i verdikjeden. Dobbel mottaksplikt reduserer de uavhengige slakterienes risiko for overskudd og øker incentivet til å slakte mer og laste overskuddsvolum over på felleskapet.

De omfattende negative økonomiske, politiske og næringsmessige konsekvensene ved innføring av dobbel mottaksplikt står ikke på noe måte i forhold til den marginale gevinsten en dobbel mottaksplikt vil gi.

Udokumentert påstand om behovet for bedre balansering av risiko²

Videre begrunner departementet forslaget med at det vil bidra til bedre balansering av forretningsmessig risiko mellom aktørene og dermed til konkurranse om primærprodusentens leveranser av dyr til slakt. Behovet for bedre balansering av risiko og sterkere konkurranse om primærprodusentene er ubegrunnet, ikke dokumentert eller drøftet i høringsnotatet. En slik gjennomgang ville være naturlig når det foreslås så overgripende endringer i landbrukspolitikken og markedsregulators plikter og ulemper.

² Se også vedlagte notat fra professor Per Ingvar Olsen, Handelshøyskolen BI

Det har vært gjennomført mange utredninger om temaet, senest av Hjelmengutvalget i 2016, uten at man har kunnet finne at balansen mellom rettigheter og plikter går i markedsregulators favør.

Når det gjelder konkurransen om primærprodusentene viser utviklingen i markedsandeler i slaktning en annen virkelighet. De siste 5 årene har utviklingen gått i Norturas disfavør. Markedsandel i slaktning av de markedsregulerte produksjonene er redusert fra 67,2 prosent til 65,1 prosent på landsbasis. For gris er tallene 64,7 prosent i 2014 mot 60,8 prosent i 2019. Konkurransen er naturlig nok hardest i husdyrtette områder (Rogaland og sentrale områder på Østlandet) hvor de uavhengige slakteriene står sterkt. I 2019 var Norturas markedsandel på slaktning av gris i Rogaland 43,5 prosent, mot 48,9 prosent i 2014, ned 5,4 prosentpoeng.

Disse tallene vitner om en sterk konkurranse om primærprodusentene. Vi kjenner oss derfor ikke igjen i den virkelighetsforståelsen departementet bygger forslaget på, og mener at både utviklingen i markedsandeler og Norturas resultat viser tydelig at den ikke stemmer.

Om prosessen med fordeling av slakt og regulering av overskudd

LMD foreslår avgrenset dobbel mottaksplikt for kjøtt basert på den doble mottaksplikten som gjelder for egg. Det er foreslått avgrensning i tid, volum og vareomfang for å hindre alt for stor risikoavlastning for de uavhengige aktørene. Før vi kommenterer selve forslaget finner vi det hensiktsmessig å beskrive hvordan den operative markedsreguleringen utføres, herunder mottaksplikt, forsyningsplikt (fordeling av slakt), informasjonsplikt og regulering av overskudd.

Formålet med de operative funksjonene er bl.a. å motta alt innmeldt slakt fra hele landet, fordele slaktet kvantum slik at alle aktører får lik dekning av norsk råvare samt begrense innfrysing av slakt til et minimum. Det skal gjennomføres med lavest mulig kostnader i alle ledd. Dette er en stor logistikkoperasjon.

Slaktning, fordeling og innfrysing planlegges på ukebasis.

Uka før den aktuelle slakteuka:

- Mandag og tirsdag blir alle tilførsler av slaktedyr meldt inn fra Norturas slakterier og alt behov for slakt blir meldt inn fra industrien inkl. Nortura.
- Onsdag kl. 9 setter Norturas planleggere opp en plan basert på innmeldt av slakt og behov for slakt.
- Onsdag kl. 13 er det fordelingsmøte mellom Norturas planleggere og Totalmarked. Her settes dekningsgrad for den aktuelle slakteuka.
- Onsdag like etter fordelingsmøtet blir alle industrikunder varslet om dekningsgrad og hva de kan forvente å få levert av slakt kommende uke. Samtidig jobber planleggerne videre med å lage en detaljert plan for fordelingen inkl. transport. Det er et møysommelig arbeid å lage en effektiv plan basert på hvor dyrene slaktes, hvor det er overskudd og hvor slaktet skal leveres. Dersom det er overdekning (dekningsgrad over 100 %) vil planleggerne jobbe videre med å få solgt mest mulig av overskuddet ferskt med sikte på å minimere innfrysinga.
- Torsdag lages det ordrer, og det foretas finjusteringen og tilpasninger av planer.
- Torsdag og fredag, etter at alle ordrer er laget og bekreftet, kan det settes opp en endelig innfrysningsplan for et eventuelt overskudd, herunder hvor slaktes skal hentes fra, om det

eventuelt kan lastes sammen med andre varer, og hvor det skal fryses inn. Nortura benytter 6 eksterne fryselager til innfrysing. Ved behov for tining av slakt fra reguleringslager, settes det opp planer for det.

Det er altså først fredag uka før slakting det er rimelig avklart om det blir innfrysing av slakt til reguleringslager kommende uke.

Vurdering av den foreslåtte ordningen i lys av hvordan det fungerer i dag

LMD har foreslått noen avgrensninger i mottaksplikten fra uavhengige aktører. I det følgende vil vi undersøke hvordan disse avgrensningene kan fungere innenfor dagens operative løsning.

Overskuddsperioden

Den første avgrensningen er at den skal gjelde når det er overskudd i totalmarkedet, definert som *perioder hvor markedsregulator legger varer inn på reguleringslager*. Periode er ikke definert, men ettersom forslaget tar utgangspunkt i ordningen for egg, er det nærliggende å anta departementet definerer periode som måned. Det styrkes også av at det foreslås at uavhengige aktører ikke skal kunne levere på dobbel mottaksplikt samme måned som de mottar slakt på forsyningsplikten. Ut fra dette tolker vi at LMD definerer periode som en måned.

Som vår beskrivelse av prosessen i mottak og fordeling av slakt viser, bestemmes innlegg på reguleringslager først fredag uka før slakting. Det tas ingen beslutning om innfrysing en måned fram i tid. Totalmarkedsprognosen, som viser markedsbalansen ned på tertial, har heller ikke et presisjonsnivå som gjør den egnet som grunnlag for å ta beslutning om innfrysing. Dessuten er prognosen et verktøy som grunnlag for tiltak. Dersom prognosen viser overskudd framover, vil markedsregulator sette i gang ulike tiltak for å unngå ubalanse i markedet. Det kan være flytting av slaktetidspunkt, aktiviteter for økt salg, endring av produksjonsplaner eller endring av pristabeller for å stimulere til levering av lettere gris. Eventuelt kan markedsregulator foreslå tiltak i regi av Omsetningsrådet.

Vår konklusjon er derfor at den foreslåtte periodeavgrensningen ikke er mulig å gjennomføre i praksis.

LMD skriver videre at avgrensningen til perioder hvor markedsregulator legger varer inn på reguleringslager er viktig for å sikre at markedsregulator har avsetning for det tilførte volumet. Vi leser det som at slakt som leveres på dobbel mottaksplikt uansett skal fryses inn. Gitt at markedsreguleringen skal skje med lavest mulig kostnader, er det ikke aktuell praksis. Som beskrevet foran jobber planleggere hele uka før slakteuka med å legge en omfattende logistikkplan for slakting, fordeling, transport og eventuell innfrysing og tining. Målet er å forsyne aktørene med råvarer på en så effektiv måte som mulig, med minst mulig transport (fulle biler og kortest mulig kjøring) og med minst mulig innfrysing. Først fredag uka før slakting vil en vite om det blir innfrysing og dermed mulighet til å levere på dobbel mottaksplikt. Da er alle planer lagt og transport og frysekapasitet vil være bestilt og bundet opp. Endring av planen ville kreve at hele kabalen legges på nytt. Det er ikke praktisk mulig innenfor dagens tidsrammer, bemanning og ressursbruk og ville kreve en total omlegging av den operative gjennomføringen av mottaks- og forsyningsplikten.

Dobbel mottaksplikt vil føre til økt informasjonsutveksling og samordning i slakterileddet. LMD forutsetter at dobbel mottaksplikt ikke medfører noen vesentlig grad av informasjonsutveksling og deltakelse fra de uavhengige aktørene. Denne forutsetningen er feil.

Det vil ikke være mulig å klarere og balansere markedene uten at markedsregulator har innsyn i konkurrerende slakteriers slakteplaner og salgsprognoser. Alle andre løsninger vil innebære overskuddsproduksjon, som dokumentert i dette dokumentet, og en (for bonden) mer kostbar markedsreguleringsmodell.

For at markedsregulator skal være i stand til å håndtere en fordeling av slakt for innfrysning mellom aktørene ved overskudd, må aktørene oppgi sitt overskudd til Nortura, noe de ikke gjør i dag. Selve planleggingen og den praktiske gjennomføringen av mottaket av slaktet, samt videre fordeling til andre industrikunder, vil også medføre en mer omfattende informasjonsutveksling enn i dag. I tillegg må Nortura ha styringsrett over slaktet som leveres, kunne pålegge ekstra skjæring ved begrenset innfrysningskapasitet og pålegge aktøren å gjennomføre reguleringstiltak.

Det kan reises spørsmål ved om slik informasjonsutveksling kan skape utfordringer i forhold til konkurranseloven og primærnæringsunntaket.

Forslaget innebærer en utvidelse av dobbel mottaksplikt

LMD skriver i høringsbrevet at en avgrenset dobbel mottaksplikt skal begrenses til mottak av hele og halve slakt. Dette vil i så fall være en utvidelse av ordningen, sammenliknet med departementets fortolkning av Stortingets merknad til Meld. St. 11 (2016-2017). Næringskomiteens flertallsmerknader, som departementet viser til, baserte seg på skåret vare og en avtale som aldri trådte i kraft. Forslaget fra departementet er i så måte en utvidelse av en tidligere foreslått ordning og ikke en avgrensing, slik høringsteksten gir inntrykk av.

Ordningen for egg kan ikke overføres til kjøtt

Den tredje avgrensningen er at volumet skal avgrenses til slakterienes andel av samlet slakting av hvert dyreslag i det foregående år. Uten at høringen beskriver dette nærmere, går vi ut fra at departementet legger til grunn at den doble mottaksplikten skal avgrenses til aktørenes andel av samlet omsetning foregående år, multiplisert med overskuddet i den aktuelle perioden. En slik praktisering er mulig for egg, der tilførslene er mer forutsigbare, planleggingshorisonten for dobbel mottaksplikt er på månedsbasis og egg som leveres på dobbel mottaksplikt går ferske til reguleringslager, dvs. uten innfrysing.

Ordningen for egg er imidlertid ikke overførbar på kjøttsektoren. Den vil skape flere alvorlige utfordringer.

Som vi har gjort rede for vil et eventuelt kvantum til innfrysing, og dermed grunnlaget for beregning av de uavhengige aktørenes levering på dobbel mottaksplikt, først være klart fredag uka før slakting. Hvis rett til leveranser på dobbel mottaksplikt skal beregnes ut fra det, har en to muligheter: Enten må Nortura redusere sin innfrysing tilsvarende, eller så må kvantumet komme i tillegg til allerede planlagt innfrysning.

Begge scenarier er problematiske.

- Det første fordi markedsregulator, som har mottaksplikt og ikke kan nekte å ta imot leveranser, får begrenset adgang til å benytte tilgjengelige reguleringsvirkemidler og kostnaden ved å være regulator veltes over på Norturas eiere³.
- Det andre alternativet, at leveranser på dobbel mottaksplikt kommer i tillegg til planlagt innfrysing, vil kreve at hele logistikk-kabalen legges på nytt. I tillegg er innfryingskapasiteten i perioder med overskudd ofte begrensende.

Skal en slik avgrensning praktiseres, må derfor de uavhengige slakterienes overskudd meldes inn sammen med Norturas egen slakting, og tas med i hele planleggingen. Slakt som er meldt inn på dobbel mottaksplikt kan da senere ikke trekkes tilbake og Norturas planleggere må ha styringsrett over dette slaktet. Slik kan alle kjøpere av helt slakt få tilført sin rettmessige andel av ferskt slakt og innfrysingen begrenses til et minimum.

Slakterier kan spekulere i slaktetidspunkt

Den fjerde avgrensningen LMD foreslår er at de uavhengige aktørene ikke kan levere på dobbel mottaksplikt innenfor samme måned som de mottar leveranser fra markedsregulator på forsyningsplikten. Det vil nok oppleves som en reell avgrensning, men det er også sannsynlig at uavhengige aktører langt på vei kan tilpasse seg en slik regel gjennom flytting av slaktetidspunkt slik at effekten blir redusert.

Effekter av dobbel mottaksplikt

I det vedlagte notatet fra professor Per Ingvar Olsen redegjøres det for negative effekter som følge av innføring av den foreslåtte avgrensede doble mottaksplikten. Nortura vil her kort beskrive noen av de viktigste.

Ordningen vil føre til overproduksjon og sette markedsreguleringen for kjøtt under press. Tilførselene og etterspørselen for slaktedyr svinger med sesong, værforhold, osv. og markedsreguleringen skal avlaste bonden for risiko. Uavhengige slakterier tilpasser seg ved å basere sine tilførsler på større eller mindre kjøp over den fleksible forsyningsplikten. Dobbelt mottaksplikt innebærer at myndighetene i det vesentlige reduserer uavhengige slakteriers planleggingsrisiko, og i stedet gir dem et positivt og risikofritt incitament til å øke sin slakting for bedre kapasitetsutnyttelse. Dette vil gi uavhengige et konkurransefortrinn, uten at de påføres en forpliktelse.

Aktørenes markedstilpasning blir dermed å øke slaktingen opp mot kapasitetsgrensen for å realisere fordeler i konkurransen om kostnader. Konsekvensen blir dermed at slakterier, inkl. Nortura, vil måtte tilby sine leverandører bedre betingelser for å ikke miste dem. Det vil i neste omgang tvinge fram nyetableringer og produksjonsøkning i et marked som allerede har overskudd.

Jordbruket har det økonomiske ansvaret for overproduksjon og det er først og fremst primærleddet som bærer belastningen ved overproduksjon i form av prisreduksjon eller omsetningsavgift. Ved at en produsenteiet samvirkeorganisasjon har det operative reguleringsansvaret ligger det incitamentet i systemet til å hindre overproduksjon. For de uavhengige aktørene, som har andre eiere enn bønder, er ikke dette incitamentet like sterkt. Slik

³ For storfe og sau/lam er adgangen til å legge overskudd på reguleringslager allerede begrenset til h.h.v. 2500 tonn og 3500 tonn.

forslaget er utformet (bare dobbel mottaksplikt i perioder med overskudd) vil det snarere gi incitament til å skape overskudd for å sikre tilgangen til å levere på dobbel mottaksplikt.

Dermed vil økt mulighet for avlastning for de uavhengige svekke mulighetene for å holde kontroll med produksjonsvolumene totalt sett. Resultatet er risikoavlastning for industrien på bekostning av bonden. Dette vil skape store interne spenninger i landbruket og i kjøttssamvirket som har reguleringsansvaret, og sette reguleringsordningen under press.

Nortura viser for øvrig til det vedlagte notatet fra professor Per Ingvar Olsen.

Dobbel mottaksplikt vil føre til økt sentralisering

Et argument for å innføre dobbel mottaksplikt, er at det vil bidra til konkurranse om primærprodusentenes leveranser av dyr til slakt. Denne konkurransen vil naturlig nok stå i områder hvor uavhengige slakterier er etablert, dvs. i all hovedsak i sentrale områder som Rogaland og det sentrale Østlandet. Markedsregulator stilles da overfor et valg, å ta opp konkurransen, eller la være.

Nortura tar til enhver tid ut høyest mulig avregningspris til sine eiere, gitt markedssituasjonen. Det er derfor ikke grunnlag for å øke den generelle avregningsprisen. Nortura praktiserer like betingelser til alle leverandører, uavhengig av geografi. Å ta opp konkurransen vil måtte innebære å bryte med prinsippene om likebehandling av leverandører. Alternativet er å avstå fra å konkurrere, noe som vil føre til tapte markedsandeler i sentral strøk.

Det vil svekke Norturas konkurransekraft og evne til å være markedsregulator med mottaksplikt i alle områder. Uansett hvilken strategi Nortura velger, vil landbruket i sentrale områder styrkes på bekostning av distriktsjordbruket. Et viktig redskap for å oppfylle målet om landbruk i hele landet svekkes.

Konsekvensene av disse tiltakene vil kunne innebære at det ikke er mulig for en aktør, og en gruppe produsenter, å påta seg ansvaret for å regulere markedet.

Ordningen vil føre til konkurransevidning mellom slakterier og rene skjærebedrifter

En dobbel mottaksplikt av helt slakt gir større, uavhengige aktører som både slakter og skjærer en betydelig konkurransefordel fremfor rene skjærebedrifter fordi disse bedriftene vil få redusert sine enhetskostnader og risiko. Konkurranseforholdene påvirkes dermed også horisontalt. Bedrifter som kun skjærer og videreforedler vil ikke kunne nyttiggjøre seg av de reduserte enhetskostnadene og risikoavlastningen som ordningen vil innebærer. På sikt kan dette bety at mangfoldet i norsk matvareindustri i kjøttsektoren reduseres.

Derfor kan ikke modellen for egg brukes på kjøtt

I lys av det vi har beskrevet av utfordringer og effekter av dobbel mottaksplikt for kjøtt, er det nærliggende å diskutere hvorfor en dobbel mottaksplikt kan fungere i eggmarkedet, men ikke for kjøtt. Det er flere grunner til det.

En viktig forskjell er at egg som leveres på dobbel mottaksplikt er for gamle til å gå til fordeling i konsummarkedet. Eggene benyttes til industriformål og prises deretter. Det gjør at levering på dobbel mottaksplikt er økonomisk ugunstig og noe aktørene helst vil unngå. Det er dessuten lave marginer i mottak og sortering av egg, mens marginene er knyttet til salg av pakkede egg. Dette

bekreftes også av at det knapt nok leveres egg på den doble mottaksplikten i dag. Den produksjonsdrivende effekten av ordningen er derfor begrenset.

At eggene er for gamle for konsummarkedet og lagres ferske betyr også at ordningen kan håndteres uten mye informasjonsutveksling mellom aktørene.

Videre er det helt sentralt for ordningen i eggmarkedet at markedsregulator besitter et effektivt produksjonsregulerende virkemiddel gjennom ordningen med førtidsslakting av verpehøns. Denne ordningen, kombinert med korte produksjonstider, er et sterkt virkemiddel til å klarere markedene.

Avgrenset mottaksplikt egg

Forslaget fastsetter at mottaksplikten ikke skal gjelde i måneder der den uavhengige aktøren mottar leveranser etter forsyningsplikten. Med dette forskriftsfestes gjeldende praksis. Avgrensningen tar utgangspunkt i at eggpakkerier ikke skal avlaste sin forretningsmessige risiko på bekostning for fare for overproduksjon og økonomisk belastning på eggprodusentene. Nortura støtter forslaget, og mener det sikrer eggprodusentene bedre forutsigbarhet.

Avgrenset forsyningsplikt egg

Forsyningsplikt til uavhengige aktører foreslås avgrenset kvantitativt til maksimalt til 500 tonn tillagt 30 pst. av aktørens innveide eggmengde fra egne leverandører foregående år.

Markedsregulering og forsyningsplikten er til for bonden og forbruker, og den skal ikke være et sikkerhetsnett for industrien eller handelen. Markedsreguleringen er en kollektiv ordning hvor eggprodusenter solidarisk og kollektivt finansierer håndteringen av ubalanse for å redusere enkeltprodusenters risiko. Ordningen er ikke ment å gi risikoavlastning til utenlandske og norske, uavhengige eggpakkerier.

Slik ordningen fungerer i dag, noe også praksis viser, er det ingen hindre i markedet for konkurranse om kontrakter mot dagligvaresektoren eller andre kundegrupper. Det store eggvolumet i Norge omsettes gjennom dagligvarehandelen og er delt mellom tre aktører. Dersom det skulle oppstå endringer i leverandørforholdene, vil dette i praksis løses med at også eggpakkerienes produsenter (bonden) følger kontraktspartene.

Med den søylestrukturen som er i markedet, vil en fortsatt uavgrenset forsyningsplikt innebære risikoavlastning for eggpakkerier på bekostning av bonden. Kapitalsterke aktører, eggpakkerier eller dagligvarekjeder, vil kunne etablere virksomhet helt uten tilknytning til landbruket eller primærprodusenter, og kreve betydelige leveranser fra markedsregulator over forsyningsplikten. Man vil kunne få en situasjon hvor markedsregulator blir sittende igjen som ren råvareleverandør, med fullt ansvar og oppfølging av produsenter, men uten mulighet til videre verdiskaping ved salg og pakking av egg til sluttmarkedet.

Nortura støtter derfor forslaget om kvantitativ avgrensing i forsyningsplikten på egg og mener det følger opp forutsetningene for markedsreguleringen.

I forbindelse med gjennomgang av rammeforskriften finner Nortura det naturlig å følge opp praksis det er enighet om i bransjen. "Forsyningsplikten gjelder for norskproduserte usorterte egg på det regulerte nivå i verdikjeden."

Med vennlig hilsen



Kjell S. Rakkenes
Direktør nærings- og handelspolitikk
Nortura SA



Hilde-Kari Skarstein
Markedssjef
Nortura Totalmarked