

Alternativer til målprismodellen for korn

Rapport til den partssammensatte arbejdsgruppen om
alternativer til målprismodellen som tilpasning til AMS-
forpligtelserne i WTO-avtalen

Rapport nr. 24/14
1.2.2024





Rapport: Alternativer til målprismodellen for korn

Avdeling: Avdeling handel og industri

Dato: 1.2.2024

Rapport-nr.: 24/14

Forsidebilde: Colourbox.com

Innhold

Innhold	3
1 Innledning	5
1.1 Mandat	5
1.2 Avgrensinger og tolkning av mandat	5
1.3 Metode og vurdering av de ulike modellene	6
1.4 Faggruppens sammensetning	8
2 Utviklingen i jordbruket og mottaks- foredlingsleddet.....	9
2.1 Jordbruket	9
2.2 Kornmottak	12
2.3 Matmelmøller	16
2.4 Bakervareindustrien	19
3 Dagens markedsordning for korn – «Null-alternativet»	21
3.1 Bakgrunn for dagens ordning.....	21
3.2 Målpris	23
3.3 Markedsregulering	24
3.4 Importvern	27
3.5 Tilskuddene.....	28
3.6 Oppsummert – markedsordningen reduserer risikoen i alle ledd i verdikjeden	30
4 Alternative modeller	32
4.1 Modeller med markedsregulator	32
4.2 Modeller uten markedsregulator	48
5 Oppsummering.....	53

1 Innledning

- Norge er nær taket for tillatt internstøtte i gul boks. Det kan derfor være nødvendig å gjøre endringer i et eller begge de gjenværende målprissystemene. Et hovedelement i markedsordningen for korn er nettopp målprissystemet og det er bakgrunnen for opprettelsen av, og mandatet til, faggruppen.
- Som en del av en arbeidet er det nedsatt en faggruppe som skal levere en omforent rapport som skisserer ulike alternative prissystemer som kan erstatte målprissystemet.
- Rapporten beskriver fordeler og ulemper med de ulike modellene vurdert ut fra hvordan markedet vil påvirkes, hvordan modellene påvirker oppnåelsen av de landbrukspolitiske målene, og behov for endringer i andre elementer i markedsordningen for korn.

1.1 Mandat

Arbeidsgruppen som er nedsatt i henhold til oppnevningbrev av 14. juni 2023, viser til mandat hvor det blant annet heter:

«Partene er enige om å sette ned en partssammensatt arbeidsgruppe som skal lede et arbeid med å utrede endringer i markedsordningene for melk og korn i lys av WTO-avtalens begrensninger for internstøtte. Utredningen skal vurdere ulike alternative prismodeller og ha en redusert AMS (Aggregate Measurement of Support- internstøtte) som siktemål, og bygge på erfaringene fra endringene i markedsordningene for kjøtt og egg. Det skal også vurderes hvordan ulike løsningsmodeller vil påvirke for utsetningene for og gjennomføringen av jordbruksavtalen og -forhandlingene, samt konsekvensene for gjennomføringen av landbrukspolitikken i tråd med Stortingets vedtatte mål.

Tatt i betraktning betydelige forskjeller i meieri- og kornsektoren, skal den partssammensatte arbeidsgruppen nedsette to separate undergrupper der markedsregulatorene og matindustrien involveres på hensiktsmessig måte.

Med utgangspunkt i dette ber arbeidsgruppa faggruppene for henholdsvis melk og korn om å:

- Utrede aktuelle alternativer til målprissystemet som reduserer AMS. Vurderingene skal omfatte, men ikke begrenses til PGE (kjøtt og egg) og referanseprismodellen (kylling).
- Vurdere de direkte konsekvensene sett i relasjon til øvrige elementer i markedsordningen og markedene.
- Utrede hvordan endringene vil kunne påvirke utviklingen i mottaks- og foredlingsledd og utviklingen i jordbrukssektoren.
- Utrede hvordan de vurderte prissystemene vil kunne påvirke mulighetene for å nå de fire landbrukspolitiske hovedmålene»

Faggruppene rapporterer til den partssammensatte arbeidsgruppa i form av hver sin rapport innen 1.12.2023. Kontakt mellom partssammensatt arbeidsgruppe og faggruppene avtales underveis i arbeidet.

Den partssammensatte arbeidsgruppa avgir endelig rapport med vurdering av modellene til avtalepartene den 1.2.2024.

1.2 Avgrensinger og tolkning av mandat

Faggruppe korn legger til grunn at alternative prismodeller for korn skal vurderes opp mot dagens målprissystem. Med korn i denne rapporten menes bygg, havre hvete og rug. Dagens målprissystem blir dermed et såkalt nullalternativ og omtales noen ganger som nullalternativet.

Faggruppen oppfatter sitt mandat til å beskrive alternative modeller tilstrekkelig til at de er forståelige og at de mest fremtredende konsekvenser er belyst. Faggruppen vil understreke at vurderingene som gjøres i rapporten er usikre. For det første har tiden begrenset muligheten til å gå grundig inn i alle de spørsmål de ulike modellene reiser. For det andre er det usikkerhet knyttet til hva som faktisk vil skje i markedet på kort og lang sikt. Vurderingene som gjøres av de ulike modellene er derfor usikre. Dette gjør at faggruppen legger til grunn at før en eventuelt konkluderer med å innføre en ny prismodell, så kreves en grundigere gjennomgang.

Begrepet «markedsordningen for korn» benyttes med litt ulikt innhold. I sin videste tolking omfatter det importvernet, målprissystemet og tilskuddsordninger over jordbruksavtalen samt markedsreguleringen inkludert alle markedsregulators oppgaver på prisansvar, informasjonsansvar, mottaksplikt, forsyningsplikt, avsetningstiltak, opplysningsvirksomhet og faglige tiltak.

I denne rapporten har vi ikke vurdert tilskudd utover prisnedskrivings- og matkorntilskudd. Frakttilskuddene er f.eks. ikke omtalt og heller ikke større omlegginger i tilskuddsordninger på andre ledd i verdikjeden. Videre har vi ikke gjort noen vurderinger omkring opplysningsvirksomhet og faglige tiltak.

Mandatet ber faggruppen vurdere endringer i verdikjeden og påvirkningen på utviklingen i jordbrukssektoren. Hva som faktisk kommer til å skje på lengre sikt vil være beheftet med betydelig usikkerhet. Vi begrenser oss i stor grad til vurderinger av mulige markedseffekter på de ledd i verdikjeden som blir mest direkte berørt.

I vurderingen av påvirkning på oppnåelsen av landbrukspolitiske mål avgrensner vi oss til de mål som er mest relevante for alternativenes behov for endringer i virkemiddelbruk for en vellykket innføring.

Det følger av mandatet at PGE for kjøtt og egg og referanseprismodellen for kylling skal vurderes som mulige prissystemer. Grunnet markedsmessige ulikheter mellom disse markedene og kornmarkedet har arbeidsgruppen funnet behov for å tilpasse begge disse modellene til korn.

Noen sentrale særtrekk for kornmarkedet sammenliknet med markedene for kjøtt og egg:

- Korn høstes én gang i året og er svært lagringsdyktig
- Den norske produksjonen er normalt mindre enn behovet.
- Den viktigste balanseringen i kornmarkedet i dag er knyttet til mengdebalansering, ikke pris. Størrelse på importkvote og eventuell overlagering eller omdisponering er i hovedsak balanseringsvirkemidlene.
- Markedsregulators prissetting påvirker først og fremst leveringsmønster.
- Kornpris betyr mye for prisen på kraftfôr. Husdyrprodusenter er viktigste forbrukergruppe.
- Prisregistrering i kornmarkedet skjer best ved leveranser til kornmottak.

På denne bakgrunn er både PGE-modell og referanseprismodell modifisert og gitt nye navn.

1.3 Metode og vurdering av de ulike modellene

Rapporten har blitt utarbeidet på bakgrunn av diskusjoner i faggruppen, både muntlig og skriftlig. Det er gjennomført seks møter i gruppen, samt at medlemmene har sendt inn skriftlige innspill underveis.

I faggruppen er det ulike meninger om hvordan ulike problemstillinger bør presenteres og drøftes, og hvilke løsninger som man mener passer best. Medlemmene i faggruppen er således ikke bundet av drøftingene og vurderingene i rapporten.

De ulike modellene er først vurdert etter markedsmessige og forvaltningsmessige konsekvenser. Deretter vurderes virkningen av disse på de landbrukspolitiske målene og behov for avbøtende tiltak.

Vi søker å beskrive modellenes markedsmessige virkninger på ulike ledd i verdikjeden. Vi vurderer effekter knyttet til forutsigbarhet, nivå og stabilitet på pris, risiko for prisfall og betydning for investeringer og konkurranseforhold. Alle modellforslagene er vurdert opp mot dagens markedsordning, «null-

alternativet». Nullalternativet er sammenligningsgrunnlaget når vi beskriver virkningene av modellene som analyseres.

Vi vurderer fare for redusert måloppnåelse for følgende mål i landbrukspolitikken:

Matsikkerhet og beredskap

- Utviklingen i kornproduksjon generelt
- Utvikling i matkornproduksjon
- Matandelen av hveteproduksjon

Landbruk over hele landet

- Prissfallrisiko
- Kanaliseringspolitikken

Økt verdiskapning

- Utnytte markedsbaserte produksjonsmuligheter
- Konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede (hvilke muligheter har aktørene for å øke lønnsomhet – mulighetsrom for tilpasninger av drift)
- Kvalitetsutfordringer på råvarer til mat og fôr

Bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser

- Er et sentralt mål i landbrukspolitikken, men så langt vi har kunnet vurdere, vil de modeller som drøftes kun marginalt endre på mulighetene for å nå målene på dette området. Vi gjør derfor ingen ytterligere vurderinger av dette.

Målt mot nullalternativet gir vurderingene også grunnlag for å peke på behov for endringer i virkemidler for å oppnå de relevante landbrukspolitiske målene.

Vi gjør vurderinger av modellene blant annet ut fra erfaringer med volummodell på kjøtt. Erfaringen viser at det er avgjørende at alle parter har tillit til prissystemet og til de aktører som har roller i ordningen.. Om en velger en modell med markedsregulator er det avgjørende at markedsregulator opptrer forutsigbart, konkurransenøytralt og med evne til å realisere de politiske mål som er knyttet til regulatorrollen. En annen erfaring fra kjøttområdet av særlig relevans for korn, er at prissystemet må fungere godt også i en situasjon med langvarige overskuddsproblemer og tåle å påføres eksterne sjokk. Vurderingene av de forvaltningsmessige konsekvensene inkluderer erfaringer fra volummodellen knyttet til problemene med uklare ansvarsforhold når det oppstår uforutsette situasjoner.

Faggruppen har valgt å utrede flere alternative modeller for kornmarkedet. Dette er ikke en uttømmende liste, men er modeller som skiller seg fra dagens modell, og hverandre, på henholdsvis graden av endring fra målprismodellen, og ulik grad av markedsstyring.

- (1) **Planlagt gjennomsnittlig produsentpris (PGP)** – markedsregulator setter en pris og har (omtrent) samme tilgang til virkemidler som i dag. En ordning sterkt inspirert av dagens modell på kjøtt og egg (volummodellen), men med tilpassinger til kornmarkedet.
- (2) **Beholde målpris kun på bygg**
- (3) **Beholde målpris kun på mathvete**
- (4) **Mengdereguleringsmodell** - En modell med markedsregulator kun med mengdebasert balanseringsansvar. Markedsregulator har ansvar for å utarbeide prognose, foreslå kvoter ved import og eventuelt gjennomføre overlagering og omdisponering. En øvre prisgrense etableres basert på historiske priser.
- (5) **Markedsråd** som prissetter, enten med markedsrådet som regulator eller markedsråd opprettet av faglagene med Felleskjøpet Agri (FKA) som markedsregulator.

- (6) **Direktoratsmodellen** - Inspirert av dagens modell på kylling, men med tilpasninger til særegenheter ved kornmarkedet, blant annet gjennom fastsettelse av kvoter og mulighet til å benytte avsetningstiltak. En øvre prisgrense etableres basert på historiske priser.
- (7) **Verdensmarkedsprismodellen** – ingen markedsregulator, ingen avsetningstiltak, kun en fast tollsats, noe lavere enn dagens maks-tollsats

1.4 Faggruppens sammensetning

Faggruppe korn har hatt følgende sammensetning:

Landbruksdirektoratet:	Sigurd Lars Aspesletten, leder
Markedsregulator Felleskjøpet Agri:	Eli Reistad
Felleskjøpet Agri:	Kjetil Randem/Astrid Een Thuen
Felleskjøpet Rogaland Agder	Keilih Nyback Hagen
Fiskå mølle	Leif Kåre Gjerde
Matkornpartnerskapet:	Egil Olsvik
Norges bondelag	Lise Wirstad Dynna/Anders Huus
Norsk bonde- og småbrukarlag:	Dag Fossen
RÅK-industrien:	Nils Kristian Nersten
Strand Unikorn:	Kristian Thunes

Landbruksdirektoratet har fungert som sekretariatet for utvalget, først og fremst ivaretatt av Matilde Orm, Mari Vengnes og Maurits Ovren. Jakob Simonhjell, Steinar Helgen og Stian Halsen fra Landbruks- og matdepartementet har vært observatører.

2 Utviklingen i jordbruket og mottaksforedlingsleddet

Dagens kornpolitikk har røtter tilbake til tiden etter første verdenskrig. Krigen avdekket at Norge var i en sårbar forsyningssituasjon og den politiske diskusjonen kulminerte med opprettelsen av Statens kornforretning (Kornforretningen) i 1928. Loven gav Kornforretningen plikt til å kjøpe alt norsk korn med utgangspunkt i en basispris fastsatt av Stortinget. I tillegg til kjøpeplikten, var oppbygging av lager og mottakskapasitet sentralt. Mottak og lagerkapasitet ble bygget av Kornforretningen eller finansiert gjennom Lager- og tørkefondet, og det var stor utbygging frem til midten av 1980-tallet.

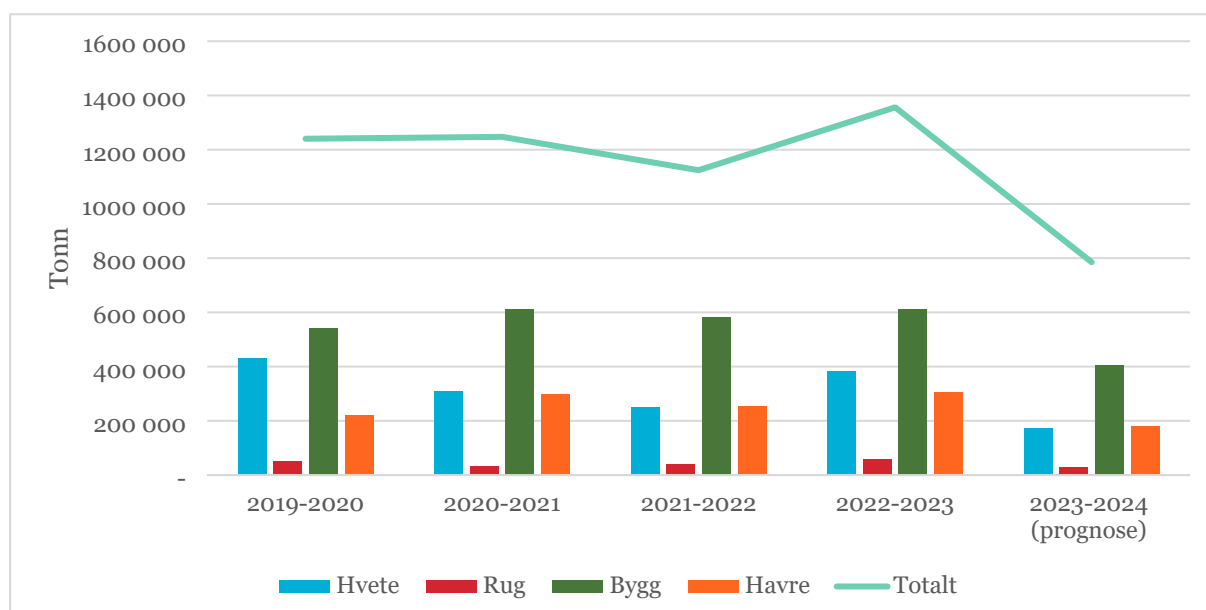
Til tross for at en fra 1928 og til i dag har hatt en aktiv politikk for å fremme norsk kornproduksjon, har produksjonen i all hovedsak vært mindre enn behovet, og det meste av matkornet ble importert frem til matkornproduksjonen økte fra 1970-tallet. Frem til omleggingen av markedsordningen på midten av 1990-tallet hadde Kornforretningen monopol på import, og markedet har vært supplert med importert vare gjennom en prognosestyrt mengde. Prisen på importen har hele tiden vært tilpasset slik at de ikke har forstyrret prisene på norsk vare.

Dagens kornproduksjon, anleggsstruktur av kornmottak og struktur og omfang i kraftfôr- og melproduksjon, er dermed i stor grad en effekt av rammebetingelser som ble lagt for nesten 100 år siden.

2.1 Jordbruket

Det er i dag ca. 10 000 kornprodusenter i Norge, og de siste fem sesongene ble det i gjennomsnitt produsert i underkant av 1,2 mill. tonn norsk korn per år. Det er totalt for alle kornslag av både fôr- og matkvalitet. Figur 1 viser at bygg utgjør den største andelen, med i underkant av 50 prosent av totalproduksjon i gjennomsnitt de fem siste årene. I samme periode er det i gjennomsnitt produsert noe mer hvete (300 000 tonn per år) enn havre (245 000 tonn per år), men forholdet mellom disse varierer fra år til år. Rug har den minste andelen, med under 3 prosent i gjennomsnitt i perioden.

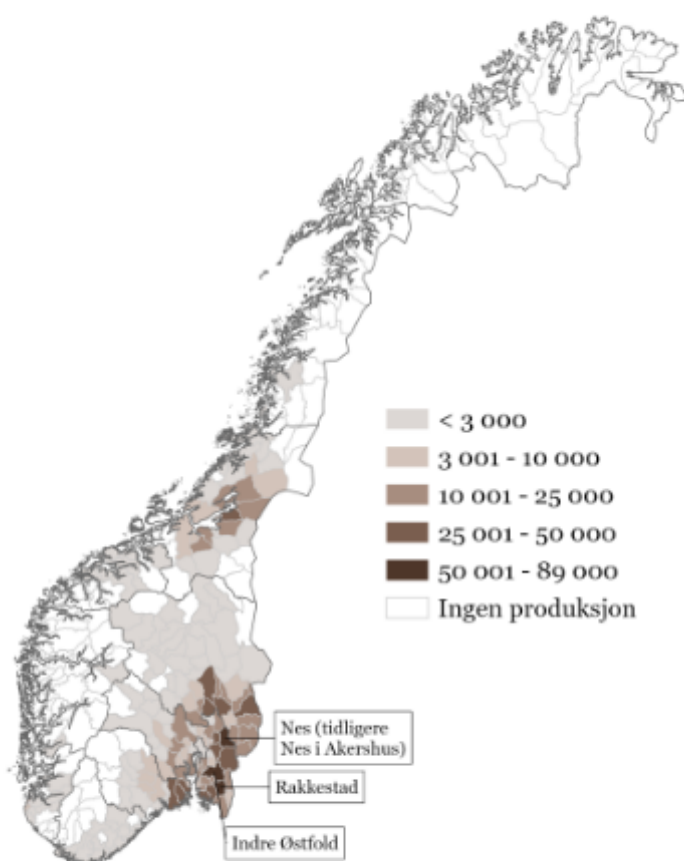
Kornproduksjonen har ligget på omtrent 1,2 mill. tonn siden begynnelsen av 1990-tallet, men arealet brukt til kornproduksjon har siden falt med over 500 000 dekar. Dette innebærer at det har vært stor vekst i produktiviteten på grunn av blant annet agronomi og sortsutvikling.



Figur 1: Norsk kornproduksjon per kornår, 2019–2023. Tonn

Kilde: Landbruksdirektoratet

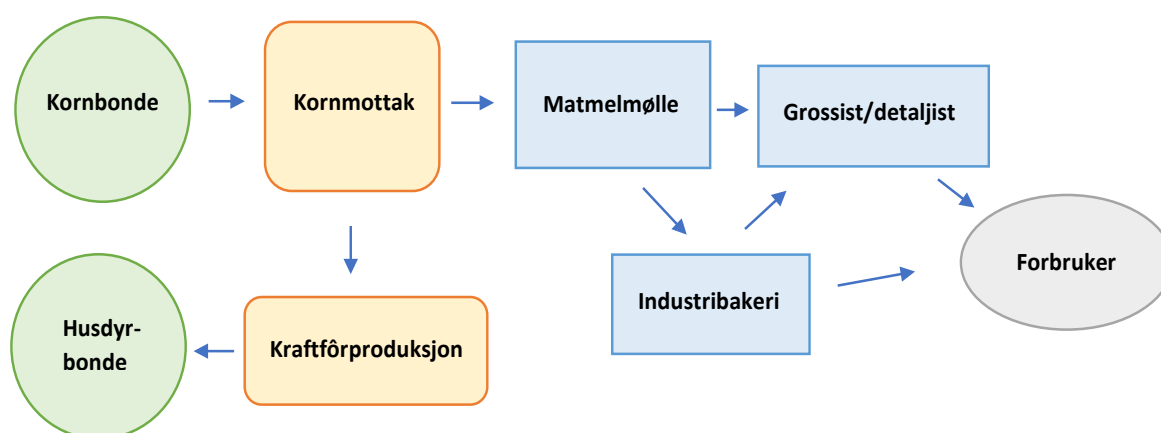
Kornproduksjonen er i hovedsak sentrert på Østlandet og i Trøndelag. Den geografiske fordelingen av de ulike kornslagene er nokså lik det som kommer frem av figur 2. Figuren viser hvilken kommune kornet er produsert i, basert på registrering av korn som blir levert på kornmottak. Bygg skiller seg ut ved at produksjonen i noen kommuner i Trøndelag er på nivå med de største på Østlandet. Forholdene for korndyrking bestemmes av klimatiske, topografiske og geologiske forhold. Dyrkingspotensialet i ulike deler av landet varierer mellom de ulike kornsortene, og dyrking av matkorn krever andre forhold enn dyrking av fôrkorn. Viken, Innlandet, Vestfold og Telemark og Trøndelag er de fylkene som produserer mest korn i Norge. I Viken produseres det omtrent like mye havre og hvete som bygg. I Innlandet og i Trøndelag domineres produksjonen av bygg.



Figur 2: Geografisk fordeling av kornproduksjon, 2022-2023. Tonn

Kilde: Landbruksdirektoratet

Figur 3 viser den vanlige verdikjeden og vareflyten i det norske kornmarkedet. Nesten alt korn som produseres blir solgt til et kornmottak og hjemme-maling skjer i liten grad.



Figur 3: Verdikjeden for korn

Den enkelte kornprodusent må ta et valg om hvilke kornslag som skal produseres. Valget avhenger i stor grad av de agronomiske forutsetningene for å dyrke de enkelte kornslagene, men også den enkelte kornprodusents vurdering av økonomi, øvrig driftsopplegg, kunnskap og erfaring. Figur 4 viser hvilke tidspunkter kornprodusenten må ta et valg om hva som skal produseres.

Kornmottakene tilbyr ulik betaling for ulike sorter hvete. De ulike sortene med hvete blir kategorisert etter klasse i en skala fra klasse 1 til klasse 4, der hvetesorter i klasse 1 har sterkest glutenkvalitet, men hvete fra alle klasser trengs for å produsere mel. I FKA sin kornguide for sesongen 2023-2024 gis det for eksempel et tillegg i betalingen for å levere hvetesorter i klasse 1 på kr 0,11 per kg og et trekk i betalingen for å levere hvete i klasse 4 på kr 0,15 per kg. Klasse 2 har ikke klasses tillegg, altså er den priset lavere enn klasse 3. I tillegg får kornprodusenten et tillegg eller trekk i betaling for proteininnhold i hveten de leverer. I inneværende sesong er dette 14,3 øre per kg for hvete i klasse 1 med proteininnhold over 13,3 prosent, og et trekk på 3,20 øre per kg dersom proteininnholdet ligger på 11,5 prosent. Har hveten som leveres mindre enn 11,5 prosent protein, blir det klassifisert som fôr.

Måned	Aktivitet
Juli	Innkjøp og såing av høstkorn
August	
September	
Oktober	Innkjøp av såkorn til såing av vårkorn. Ca. 50 prosent kjøpes inn før nyttår
November	
Desember	
Januar	
Februar	
Mars	Såing av vårkorn
April	
Mai	Jordbruksavtalen vedtatt i Stortinget
Juni	
Juli	Høsting
August	
September	

Figur 4: Syklus i kornproduksjonen.

Kilde: Fordelingen av salg av såkorn ble oppgitt av Strand Unikorn i forbindelse med Landbruksdirektoratets rapport «utredning av én felles målpris på førkorn».

2.2 Kornmottak

Både matkorn og førkorn håndteres gjennom kornmottak. Siden om lag 80 prosent av det norske kornet anvendes til dyrefôr, er en stor del av virksomheten til kornhandlerne knyttet til foredling og produksjon av kraftfôr.

Det norske korn- og kraftfôrmarkedet består av fire store aktører: FKA, Fiskå Mølle, Norgesfôr/Strand Unikorn og Felleskjøpet Rogaland Agder (FKRA). Figur 5 viser kornmottakene i Norge etter tonn mottatt vare i sesongen 2020–2021 og Figur 6 hvilken aktør som eier eller samarbeider med kornmottaket.

FKA eier om lag 40 mottaksanlegg for korn, og har i tillegg samarbeidsavtaler om kjøp av korn fra andre. I underkant 60 prosent av det norske kornet tas inn av FKA og samarbeidsmottakene. Selskapet har gjort flere endringer i anleggsstrukturen sin det siste tiåret. I 2018 etablerte de et felles selskap, Østfold kornmagasin AS, sammen med Østfoldkorn SA for å bygge ut kornmottak og lager i Sarpsborg. Anlegget ble tatt i bruk i 2020 og er det første nye kornanlegget som har blitt bygget i Norge på 35 år. FKA er majoritetseier i Norgesmøllene gjennom konsernet Cernova.

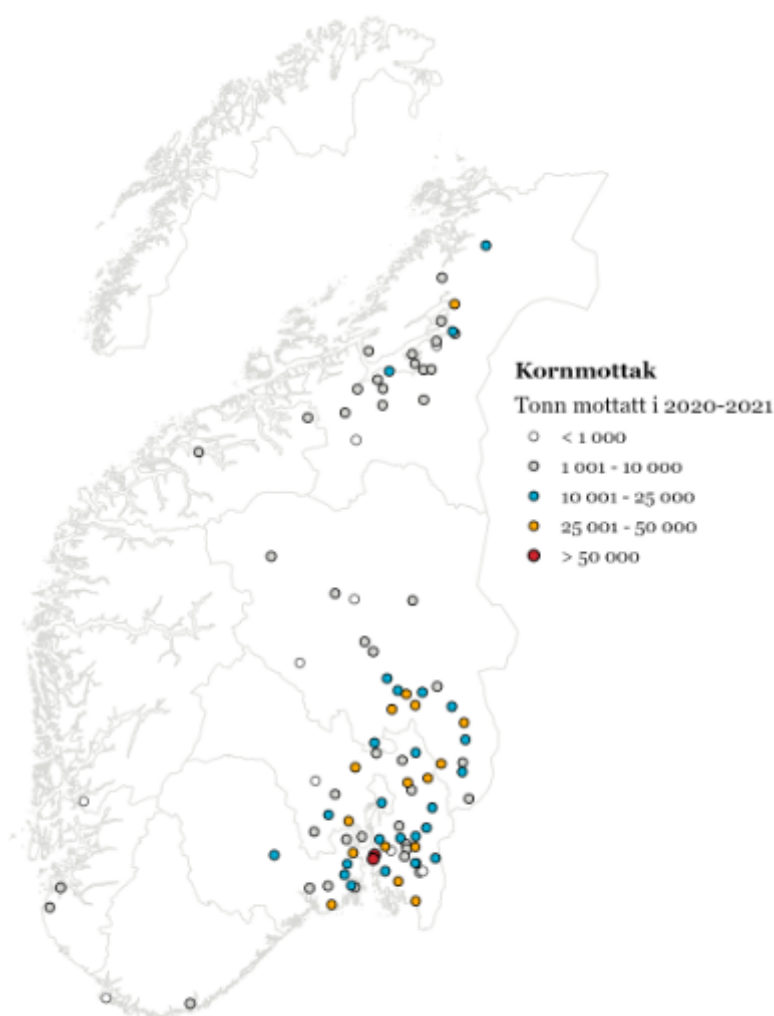
Fiskå Mølle har hovedkontor på Tau i Rogaland, hvor også bedriftens hovedanlegg for kraftfôrproduksjon ligger. Anlegget er blant de største i landet. Ellers har Fiskå kornmottak både på Vestlandet, Østlandet og i Trøndelag.

Fiskå Mølle AS har 15 mottaksanlegg for korn. Av disse er 14 anlegg hel eller deleid og et anlegg har de en langsiktig samarbeidsavtale med. 6 av anleggene er rene kornmottak, øvrige er tilknyttet et kraftfôranlegg. Omtrent 20 prosent av det norske kornet tas inn av Fiskå Mølle og møller tilknyttet dem. Fiskå Mølle Moss AS har kun kornmottak og er konsernets største transittanlegg på Østlandet. De har videre et tett samarbeid med matmelaktøren Lantmännen Cerealia, som driver et produksjonsanlegg på samme adresse.

Norgesfôr AS er en sammenslutning av ti bedrifter av ulik størrelse på Østlandet og i Midt-Norge som omsetter korn og produserer kraftfôr: Strand Unikorn, Hundseth Mølle, Hurum Mølle, Mysen Kornsilos og Mølle, Orkla Kornsilos og Mølle, Ottadalen Mølle, Vestfoldmøllene, Vinstra Bruk, Røv Mølle og Ringerikes Kornsilos. Til sammen tar de imot omtrent 20 prosent av det norske kornet.

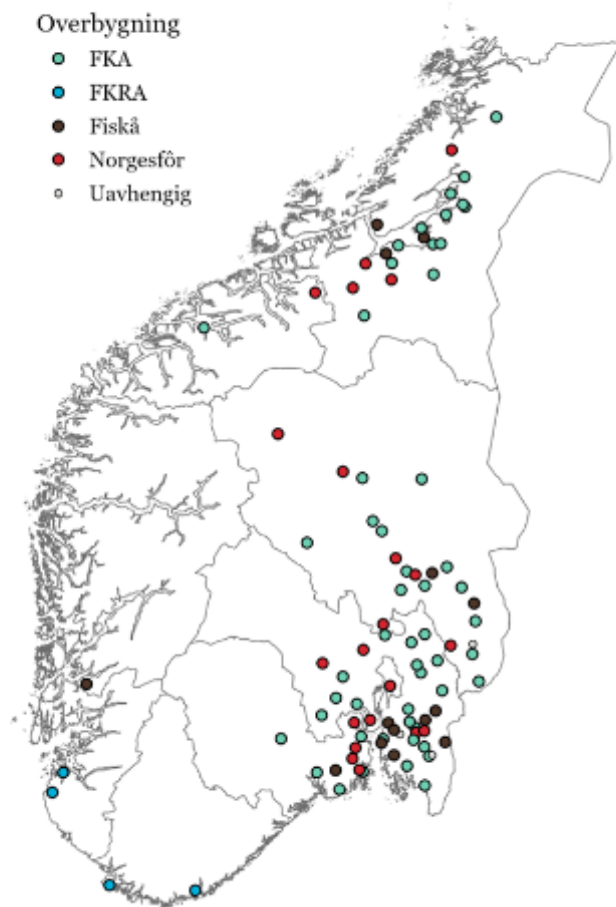
Strand Unikorn er den største aktøren i Norgesfôr-sammenslutningen. Hovedkontoret, med kornmottak, kraftfôranlegg og såvarelager, ligger i Moelv. I tillegg har bedriften mottaksanlegg i Hamar (Storhamar), Hadeland, Odal og Oslo (Sjursøya og Vippetangen). I tillegg til egne kornmottak, har Strand Unikorn avtaler om å levere kraftfôrråvarer til de andre bedriftene i sammenslutningen, samt en avtale om å levere norsk fôrkorn til FKRA. På Vippetangen i Oslo yter de også silotjenester for Lantmännen Cerealia.

FKRA har fire mottaksanlegg for korn: Kvalaberget i Stavanger, Felleskjøpet Forsøksgård på Klepp, Vanse mølle i Farsund og Mjåvatn ved Kristiansand. De tre sistnevnte fungerer som mottak i transitt til Kvalaberget, og totalt tar FKRA imot rundt én prosent av det norske kornet. I tillegg har selskapet avtaler om å ta imot korn fra Felleskjøpet Agri og Strand Unikorn. FKRA produserer og selger kraftfôr, gjødsel og såvarer, og produksjonsanlegget deres på Kvalaberget er Norges største kraftfôrfabrikk.



Figur 5: Kornmottak per tonn mottatt korn i 2020-2021

Kilde: Landbruksdirektoratet, Beredskapslagring av matkorn Ulike tilnærminger til etablering av beredskapslagring av matkorn Rapport nr. 31 2022



Figur 6: Anlegg som mottok korn i 2020-2021, fordelt på overbygning per februar 2022

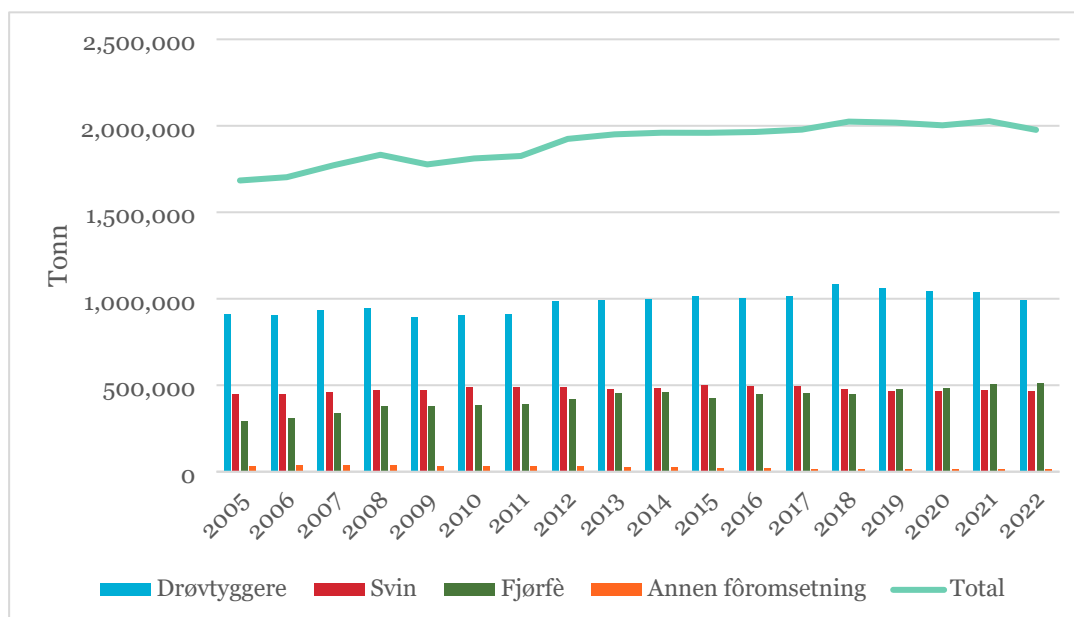
Kilde: Landbruksdirektoratet, Utredning av en felles målpris på førkorn Rapport nr. 17 2022

De fleste av kornmottakene som benyttes i dag, ble bygget på 1970- og 80-tallet. Siden den gang har antall mottak gått ned, men noen av de som fortsatt brukes, har fått utvidet lagerkapasitet. Ved levering på kornmottaket blir kornet kvalitetssortert, men mottakene ble ikke bygget for å kunne sortere mange ulike arter og sorter. Kvalitetssortering av mathvete ble først etablert på 1990-tallet. Dette krever omfattende kontroll, både gjennom forhåndsprøver og analyser i laboratorium. Videre kreves det oppdeling i siloceller for ulike varekvaliteter. Mange anlegg har begrenset sorteringskapasitet.

Investeringene de siste 30 årene har hovedsakelig gått til datastyring, mottakskapasitet og prøvetaking. Innmaten i anleggene og antall lagerceller er derimot stort sett uendret. Derfor er mottakskapasiteten i kornområdene omtrent på samme nivå som på 1980-tallet. Samtidig har norsk kornproduksjon utviklet seg i retning av flere kvaliteter, hver med et lavere volum. Økt mottak av matkorn, særlig mathvete, har økt behovet for sortering.

2.2.1 Kraftfôrindustri

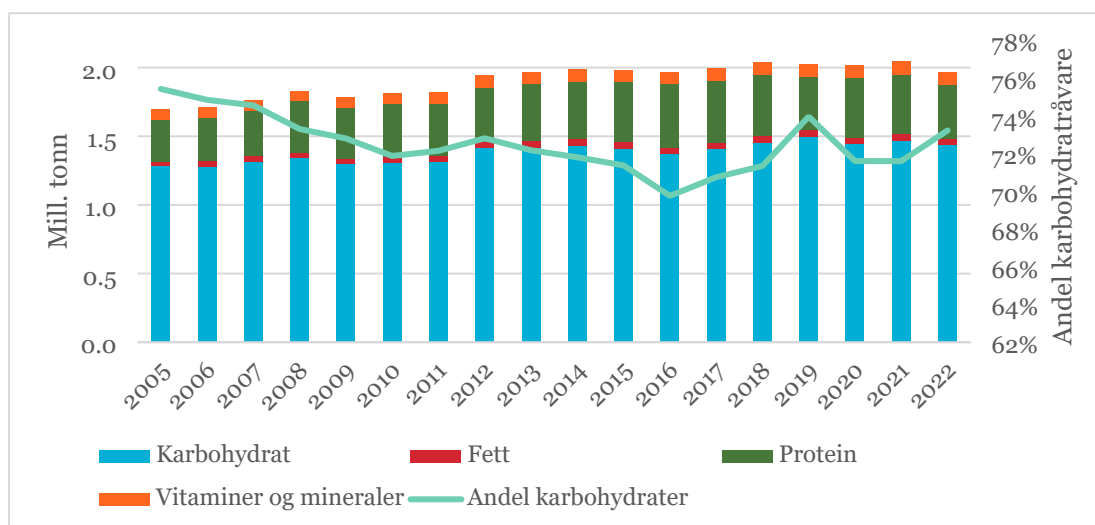
Omsetningen av kraftfôr økte med 20 prosent i perioden 2005-2018. De siste fem årene har veksten avtatt, og det samlede salget har stabilisert seg rundt 2 mill. tonn som vist i figur 7. Salg av kraftfôr til fjørfe har fortsatt en stigende trend, mens kraftfôr til drøvtygger har hatt en nedgang på ca. 10 prosent siden 2018.



Figur 7: Omsetning av kraftfôr, 2005-2022. Tonn

Kilde: Landbruksdirektoratet

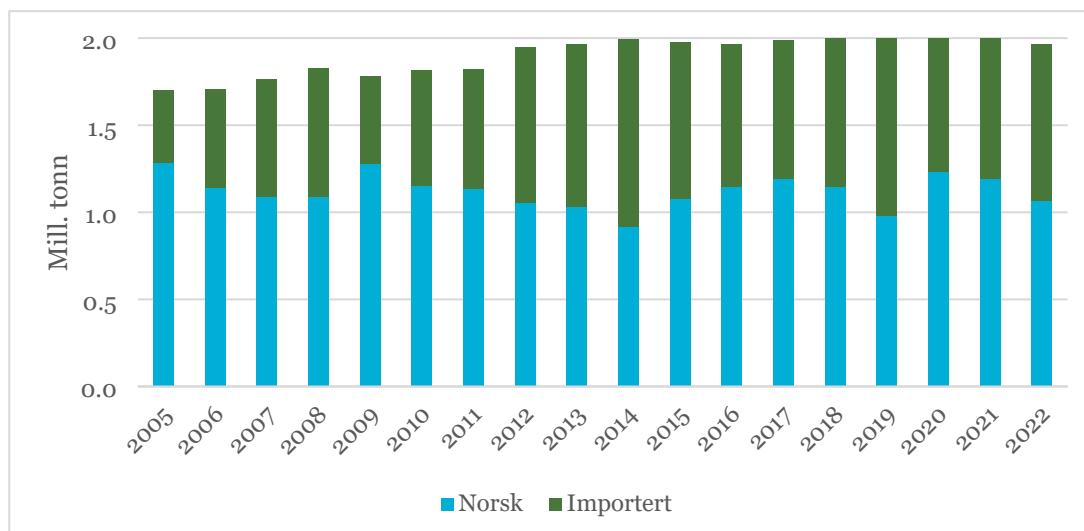
Kraftfôrproduksjonen har hatt en stor utvikling de siste 25 årene. Mens kornmottakene mangler kapasitet til sortering, har kraftfôrindustrien i større grad investert i produksjonsutstyr og optimaliseringsprogrammer. Det varierer mellom dyreslagene hvilke råvarer som trengs i kraftfôret for å oppnå ønsket produksjon og dyrevelferd. Figur 8 viser at andelen proteinråvarer har økt, mens andelen karbohydrater har gått ned. Næringsbehovet til svin og fjørfe har ikke endret seg vesentlig de siste 20 årene, men effektiviseringen av melkeproduksjonen i Norge har derimot endret kravene til drøvtyggerfôret, som nå er mer protein- og energirikt enn tidligere. Som vist i Figur 8 falt karbohydratandelen i råvareforbruket en frem til 2016. Andelen har økt noe etter dette og ligger nå på rundt 73 prosent. En betydelig del av nedgangen i karbohydratandel skyldes endret bruk av proteinråvare med overgang fra proteinrik soya til oljefrø med lavere protein og større andel karbohydrat.



Figur 8: Forbruk av kraftfôrørråvare fordelt på råvaregrupper, 2005-2022

Kilde: Landbruksdirektoratet

Norsk korn utgjør den største delen av karbohydratråvarene, mens proteinråvarene i all hovedsak importeres. Andelen norsk råvare i kraftfôret varierer fra år til år, men har i gjennomsnitt de siste ti årene vært på ca. 60 prosent som vist i Figur 9.



Figur 9: Forbruk av kraftfôrråvarer fordelt på norsk og import, 2005-2022. Millioner tonn.

Kilde: Landbruksdirektoratet

Normalt blir alt det norske fôrkornet brukt opp av kraftfôrindustrien, men med strenge krav til næringsinnhold i fôret finnes det utfordringer med bruken. Mye korn i drøvtyggerfôret kan for eksempel påvirke vommiljøet negativt, mens bygg i liten grad er egnet i fjørfefôr. Markedsregulator har definert minimumsbehovet for import av korn og karbohydratråvarer. I deres gjennomgang fra 2017 fremkommer det at kraftfôrindustrien hvert år har behov for 235 000 tonn karbohydrat som ikke produseres i Norge, 250 000 tonn fôrhvete og 70 000 tonn kli (dette inkluderer en sikkerhetsmargin mot kvalitetsrelaterte utfordringer). Hvete og kli kan være norsk dersom det er tilgang til dette. Det kan altså være rom for økt bruk av norsk korn, gitt at man kan møte kraftfôrindustriens behov.

2.3 Matmelmøller

Det er to store aktører i melmarkedet i Norge: Norgesmøllene AS og Lantmännen Cerealia. I 2021 var disse aktørene mottakere av hhv. 56 prosent og 41 prosent av utbetalt matkorntilskudd fra Landbruksdirektoratet. Norgesmøllenes omsetning er fordelt på 60 prosent bakeri og industri og 40 prosent dagligvarehandel. Lantmännen distribuerer 85 prosent av sitt mel til bakeri og industri og 15 prosent til dagligvarehandelen.

Norgesmøllene AS har produksjonsanlegg i Skien, Buvika og Vaksdal. Hovedkontoret ligger i Bergen. Norgesmøllene eies av Cernova-konsernet hvor FKA er største aksjonær. Norgesmøllene fører ulike melprodukter under varemerket Møllerens, samt havreprodukter under merkevaren Urkraft.

Hos Norgesmøllene fraktes kornet på båt fra kornmottak langs Ytre Oslofjord til anleggene i Skien, Vaksdal og Buvika. Unntaksvis leveres kornet inn med bil. Normalt kjøres båtene med kun matkornlast, men til anlegget i Vaksdal hender det at matkorn samlastes med fôrkorn til FKAs kraftfôranlegg som ligger vegg-i-vegg med matmelmølla. Importkornet hentes med båt direkte inn til alle de tre anleggene.

På anlegget i Skien produseres det havregryn i forbrukerpakninger, samt i større forpakninger for bakerikunder. Anlegget i Buvika produserer forbrukerpakninger med rene melsorter for dagligvarehandelen. Anlegget i Vaksdal produserer ulike brødmikser for dagligvarehandelen, samt forbrukerpakninger med rene melsorter. Alle de tre anleggene produserer også mel for bulkleveranser til

bakerier. Dagligvaregrossistene henter forbrukerpakninger av mel og gryn direkte fra Norgesmøllene sine produksjonsanlegg og distribuerer dem videre via sine egne lagre.

Lantmännen Cerealia AB har hovedkontor i Stockholm, og har totalt 11 produksjonsanlegg i Norden. I Norge har selskapet to produksjonsanlegg; på Bjølsen i Oslo og i Moss. Lantmännen har konsentrert melproduksjonen til anlegget på Bjølsen i Oslo. Den største varestrømmen inn til anlegget er med bil fra Vippetangen i Oslo, hvor importkornet kommer inn. Norsk korn leveres med bil. Her produseres det mel i bulk, sekker á 25 kg og forbrukerpakninger. Bulkbiler frakter mel videre til bakerikunder, og melsekker distribueres via Idun sitt sentrallager i Oslo. Forbrukerpakninger transporteres til et eksternt lager på Østlandet for videre distribusjon til dagligvarehandel og storholdning.

I Moss har Lantmännen produksjon av havregryn, -mel, og frokostblandinger. Råvarene leveres inn med bil eller traktor til anlegget, og distribueres ut som ferdige produkter til forbrukermarkedet eller i 25 kg-sekker til bakerikunder. Selv om råvarene ikke fraktes inn med båt per i dag, ligger anlegget ved kai og er egnet for inn- og uttransport via båt.

Figur 10 viser en oversikt over hvor møllene er lokalisert. Handelsmøllene er de to store som beskrevet over, bygdemøllene er mindre møller som produserer for et lokalt marked eller produserer nisjeprodukter. Handelsmøllene står for ca. 97 prosent av matkornforbruket.

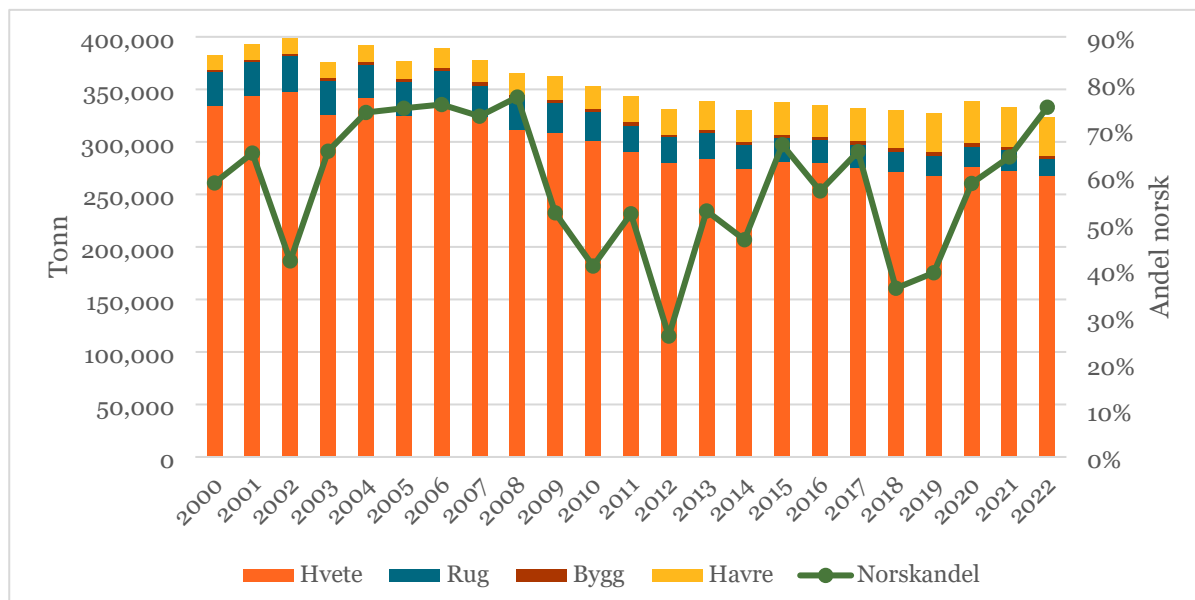


Figur 10: Mølleanlegg i Norge per 2022. NM=Norgesmøllene, LM = Lantmännen Cerealia.

Kilde: Landbruksdirektoratet, basert på mottakere av matkorntilskudd, Beredskapslagring av matkorn Ulike tilnærminger til etablering av beredskapslagring av matkorn Rapport nr. 31 2022

2.3.1 Produksjon av mel

Matkorn utgjør en relativt liten del av den totale produksjonen, og fordelingen mellom matkorn og fôrkorn ved førstehandsomsetning varierer noe. Matkornproduksjonen har variert fra 90 000 til 300 000 tonn i perioden 2018-2022, og har utgjort mellom 12 og 21 prosent, og i gjennomsnitt 18 prosent, av total kornproduksjon. Figur 11 viser det totale forbruket av matkorn i Norge siden år 2000 og norskandelen.



Figur 11: Totalt forbruk av matkorn til norsk melindustri og andel norsk, 2000-2022 Tonn og prosent

Kilde: Landbruksdirektoratet

I tillegg til hvete og rug, som utgjør mengden matkorn omtalt over, dyrkes det noe mathavre og andre spesialkvaliteter på kontrakt direkte mellom produsent og kornkjøper. Matkorn av havre og bygg sorteres også ut av den generelle tilgangen. I utgangspunktet kan nesten alt korn som er egnet som fôr, også brukes til menneskemat. Minimumskrav til matkornkvalitet er dels definert i jordbruksavtalen og dels av kornkjøperne, basert på kundekrav. Jordbruksavtalen inneholder beskrivelse av basiskvalitet på mathvete, matrug, fôrbygg og fôrhavre for vare som skal kunne oppnå fastsatt målpris. Dette påvirker sorteringen mellom matkorn og fôrkorn.

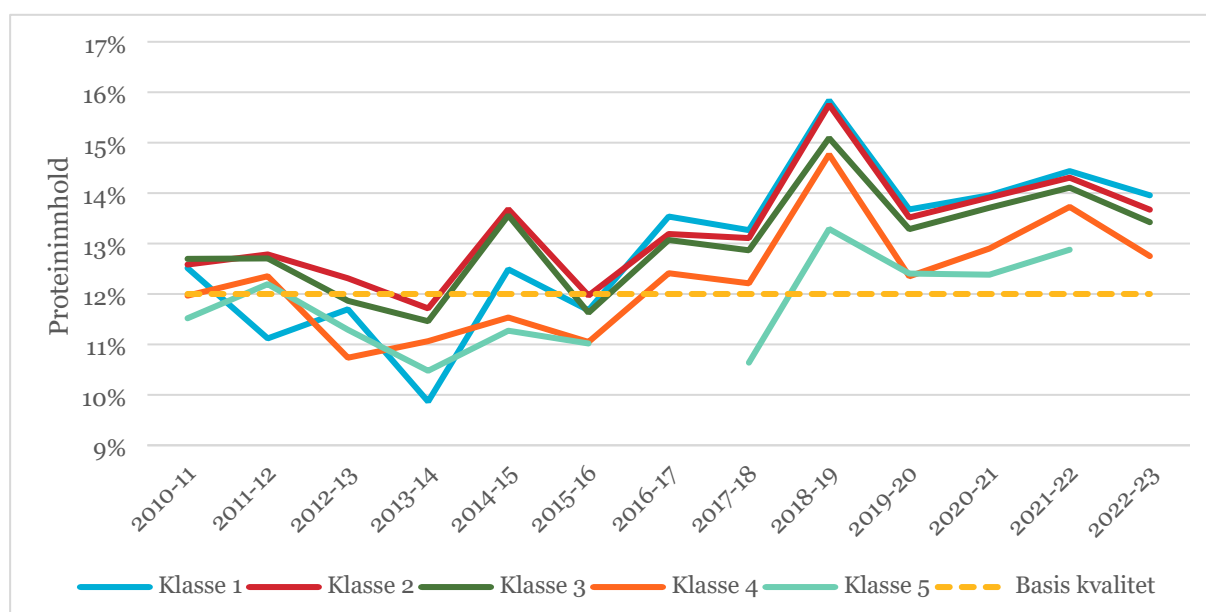
For både å oppmuntre til produksjon av korn med kvaliteter i tråd med industriens behov og forbrukernes ønsker, er det stilt strengere kvalitetskrav til matkorn enn til fôrkorn. Kvaliteten på kornet måles ved levering ved at kornprøver sendes til analyse i laboratorier når kornet leveres til kornkjøper. For hvete er det proteininnhold, hektolitervekt og falltall avgjør om kornet ansees å være matkorn eller fôrkorn. I tillegg til prosentandelen protein og de andre kvalitetsparameterne nevnt over, påvirker også kvaliteten på proteinet bakeegenskapene til kornet. Mer omfattende tester av bakekvalitet blir utført på et senere tidspunkt.

Hvete dyrkes som oftest med intensjon om å oppnå matkvalitet. Kornet som ikke brukes til mel/gryn, brukes i dyrefôr. Produsentene kan til en viss grad påvirke sjansen for å oppnå matkvalitet ved hjelp av målrettet gjødsling og valg av hvetesort. Hver hvetesort er plassert i en klasse, og tillegg og trekk i pris for mathvete er basert på hvilken klasse hvete som blir levert. Hvor mye korn som faktisk oppnår matkvalitet, avhenger imidlertid først og fremst av været i den enkelte sesongen.

Det aller meste av melet som blir produsert i Norge blir solgt til bakervareindustrien hvor det benyttes til produksjon av for eksempel pizzabunner og brød. Kundene til møllene er svært opptatt av en stabil kvalitet på melet fordi endringer i egenskapene til melet krever testing og tilpasning i maskineriet som benyttes i produksjonen. Dersom det er uforutsette endringer i melets egenskaper, kan det føre til deiger som ikke utvikler seg som planlagt, som kan føre til matsvinn og økonomisk tap.

For å oppnå en stabil og riktig kvalitet på melet, må matmøllene ha tilgang til hvete med riktig kvalitet på proteinet, som i hovedsak vil si riktig og balanserte mengder per klasse. I år med lav norsk matkornproduksjon blir matkornkvoten større, og matmøllene får mulighet til å supplere den norske produksjonen med de kvalitetene de har behov for, fra verdensmarkedet. I år med høy norsk produksjon av mathvete, blir matkornkvoten lav, og møllene blir i større grad avhengig av at den norske avlingen har en kvalitetssammensetning som gjenspeiler deres behov. Dersom avlingen ikke gjenspeiler industriens behov, og importkvotene blir lave, kan det som nevnt føre til matsvinn og økonomisk tap. Som det fremgår av Figur 12 har det gjennomsnittlige prosentvise proteininnholdet i de ulike klassene av mathvete økt, og det er mindre spredning mellom de ulike mathvetesortene enn tidligere.

Til slutt handler tilgangen til ulike mathvetekvaliteter også om sorteringskapasitet ved kornmottakene slik at det er mulig å ta vare på korn med ulik kvalitet. Som beskrevet over, er det bygget lite nytt siden 1980-tallet, og strukturen er dermed ikke tilpasset mottak av matkorn med ulik kvalitet.



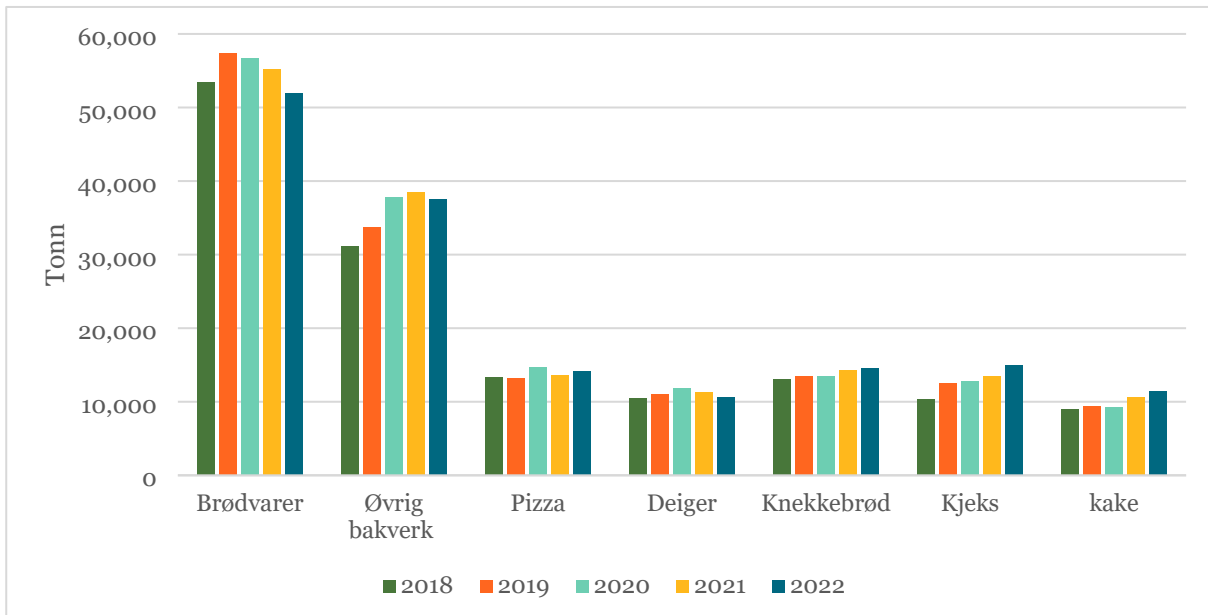
Figur 12: Gjennomsnittlig proteininnhold per klasse mathvete avregnet ved kornmottak, 2010-2022. Prosent

Kilde: Landbruksdirektoratet

2.4 Bakervareindustrien

Bakervareindustrien i Norge omsetter for omtrent 12 mrd. kroner årlig ifølge Menon Economics sin rapport *Det norske bakervaremarkedet – en tilstandsanalyse (2022)*, og er i stor grad integrert i dagligvarekjedene gjennom eierskap eller samarbeid. Norgesgruppen eier Bakehuset, Coop eier Goman og Cernova eier Mesterbakeren som leverer til Rema 1000. Konsernet Cernova er som tidligere nevnt også eier av Norgesmøllene, og delvis eid av FKA.

Den melforbrukende industrien er utsatt for importkonkurransen siden bakevarer er omfattet av protokoll 3 i EØS-avtalen. Importen av bakervarer de siste fem årene fremgår av Figur 13. Kategorien «brøvarer» inkluderer blant annet brød, rundstykker og bagetter, halvstekte, stekte eller fryste. Kategorien «øvrige bakverk» inkluderer blant annet valfer, vaffelkjeks, tortillachips, potetsnacks basert på deiger og wienerbrød og flatbrød.



Figur 13: Importert mengde bakervarer i perioden 2018-2022. Tonn

Kilde: SSBs utenrikshandelsstatistikk

3 Dagens markedsordning for korn – «Null-alternativet»

- Målpris, fastsatt i jordbruksavtalen
- Markedsregulering, markedsregulator med ansvar for å søke å ta ut pris i et balansert marked. Ansvar for å lage en prisløype, utarbeide prognoser, forslå importkvoter og gjennomføre eventuelle avsetningstiltak.
- Auksjon av tollkvoter for å supplere underskudd i markedsdekningen.
- Prisedskrivning utbetalt til kornkjøper per kg innkjøp korn.
- Matkorntilskudd utbetalt til matmelmølle per kg forbruk.

3.1 Bakgrunn for dagens ordning

Dagens kornpolitikk har røtter tilbake til tiden etter første verdenskrig. Krigen avdekket at Norge var i en sårbar forsynings situasjon og den politiske diskusjonen kulminerte med opprettelsen av Statens kornforretning (Kornforretningen) i 1928 (lov om landets kornforsyning, LOV-1928-06-22-27). Loven gav Kornforretningen plikt til å kjøpe alt norsk korn med utgangspunkt i en basispris fastsatt av Stortinget (kjøpeplikten). Loven gav også adgang til å yte godtgjørelse for transport til mottaksanlegg. Prisen skulle være lik for alle, levert til mottaksanlegg.

Begrunnelsen den gang var knyttet til forsynings sikkerhet og beredskap. Kornpolitikken har siden fortsatt å være sentral i norsk landbrukspolitik, ikke minst fordi den etter hvert ble et hovedvirkemiddel for å gjennomføre regional produksjonsdeling, den såkalte kanaliseringspolitikken.

Med murens fall i 1989 endret også samfunnets oppfatning av risiko knyttet til forsyning og beredskap og i løpet av et drøyt ti-år trakk staten seg helt ut av kornmarkedet. Implementeringen av WTO-avtalen i 1995 førte til at Kornforretningens importmonopol ble fjernet og at det kvantumsbaserte importvernet ble erstattet av et tollavgiftsbasert system.

I 1998 kom utredningen *Markedsordningen for korn* med flere innspill til endringer. Dette ble fulgt opp i St.meld. nr. 19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon. Det ble ansett at kostnadene ved mottak og håndtering av korn var for høye, og at dette i tur førte til unødige høye kraftfôrpriser og et svekket grunnlag for den norske melforbrukende industrien. Departementet la til grunn at mer fleksible priser kunne bidra til å få ned kostnadene og ba om en utredning av innføring av målpris på korn. Dette resulterte i utredningen *Ny markedsordning for korn* som ble avgitt november 2000, og innføring av målpris for korn i jordbruksavtalen 2001-2002.

Hensynet til risikofri avsetning og stabile priser for kornproduksjon var fortsatt sentralt (kanalisering, hindre hjemmemaling og kraftfôr-/grovfôrpris mv) og var noe av bakgrunnen for å erstatte kjøpeplikten med målpriser og med FKA som markedsregulator.

3.1.1 Jordbruksavtalens rolle i kornmarkedet.

Hovedavtalen for jordbruket ble inngått i 1950 og fornyet i 1992 mellom staten på den ene siden og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (faglagene) på den andre siden. Hovedavtalen regulerer forhandlinger om og inngåelse av årlige jordbruksavtaler, eventuelt med tilleggs- og endringsavtaler til inngått jordbruksavtale. Etter hovedavtalen for jordbruket § 4-2 er faglagene «(...) ansvarlige for iverksettelse av tiltak i samsvar med jordbruksavtale (...)», herunder at «(...) også andre organisasjoner innen jordbruket gjennomfører tiltak etter jordbruksavtale». Prosedyrer for ivaretagelse av dette ansvaret er formalisert i egen samarbeidsavtale mellom faglagene på den ene siden og omsetningsorganisasjonene FKA, Nortura og TINE på den andre.

Stortinget sanksjonerer den inngåtte avtalen og følger opp med nødvendige bevilgningsvedtak. Implisitt ligger det også at staten unnlater å gjøre inngrep i det relevante markedet som kan forhindre jordbruket i å gjennomføre sin del av jordbruksavtalen.

Stortinget:

- Avstemmer forholdet mellom kornprodusentens ønske om høy salgspris (målpris) og kraftfôrkjøperens ønske om rimelig fôr (prisnedskrivningstilskudd).
- Avtalen sanksjoneres av Stortinget som følger opp med bevilgningsvedtak og avholder seg fra reguleringer (primærnæringsunntaket, se omtale under). Stortingets vedtak er med på å gi avtalen og prisen legitimitet.

Samarbeidsavtalen mellom faglagene og markedsregulatorene fastslår at: «Faglagene forhandler på vegne av jordbruket. De øvrige partene i denne avtalen har ansvar for å medvirke til gjennomføring av jordbruksavtalen innenfor sitt område». Faglagene binder gjennom dette markedsregulatorene til å ta ut avtalt pris i et balansert marked. (Høy pris kan sies å redusere behovet for tilskudd, sett fra Stortinget)

3.1.2 Primærnæringsunntaket

Konkurranseloven har som formål å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom konkurranse.

Landbruks- (og fiskeri-) politikken utformes for å oppnå en rekke målsettinger av såkalt ikke-økonomisk karakter, jamfør de landbrukspolitiske målene. En konsekvens av dette er at landbruksmyndighetene og Stortinget fastsetter landbrukspolitikken med tilhørende reguleringer for landbruket og at konkurransemyndighetene unnlater å gjennomføre tiltak som kan svekke oppnåelsen av landbrukspolitikken.

Hvordan de landbrukspolitiske formålene best oppnås, vil variere og forskriftshjemmelen i konkurranseloven § 3, som åpner for å forskriftsfeste egne unntak for bestemte markeder eller næringer, som landbruket, jf. unntaksforskriften, har til formål å sikre at den til enhver tid gjeldende landbrukspolitikken skal kunne gjennomføres. Det betyr at konkurranseregulerende handlinger, som for eksempel samarbeid mellom primærprodusenter og deres organisasjoner, informasjonsutveksling og systemet med utøvelse av rollen som markedsregulator gjennom samvirkeorganisasjoner, ikke er i konflikt med konkurranselovgivningen så lenge dette er forankret i landbrukspolitikken.

Unntaksforskriften klargjør at forutsetningen for unntaket er en landbrukspolitisk begrunnelse nedfelt i lov, forskrift eller næringsavtale. Unntaket gjelder kun Konkurranselovens § 10 om ulovlig prissamarbeid og § 11 om misbruk av dominerende stilling.

Pliktene i markedsreguleringsforskriften knyttet til mottak, forsyning og informasjon, har alltid vært knyttet til prisstabilitet og sikker avsetning for kornprodusenten. Sett fra et konkurransepolitisk perspektiv er dette kompensierende konkurransepolitiske tiltak, som blant annet sikrer konkurranseøytralitet og forutberegnelighet for markedsregulators konkurrenter.

Den viktigste landbrukspolitiske begrunnelsen i dag, er knyttet til prisstabilitet og sikker avsetning for kornprodusenten.

Samvirkeforetakene i landbruket er gitt den utøvende rollen som markedsregulator innenfor hovedproduksjonene i norsk landbruk gjennom jordbruksavtalen og er ansvarlige for tiltak i samsvar med jordbruksavtalen. Unntaket er grøntsektoren som ikke har markedsregulator. Grøntproduzentenes Samarbeidsråd (GPS) er ikke markedsregulator, men administrerer avsetningstiltak i grøntsektoren.

3.2 Målpris

Målpris er den prisen som jordbruket reelt sett skal kunne oppnå i et balansert marked. Målprisen for korn er den maksimale prisen kornprodusenten i gjennomsnitt for året skal kunne oppnå ved levering av basis kvalitet til FKAs anlegg ved Oslofjorden, samt FKAs anlegg i Trondheim for bygg.

I jordbruksavtalen er det avtalt målpris på mathvete, matrug, og bygg og havre til fôr. Prisdannelsen i kornmarkedet overvåkes på produsentleddet ved at målpris sammenlignes med pris for korn levert til prisnoteringsanleggene, inkludert tillegg og trekk som ikke er relatert til kvalitet.

Målprisen er videre grunnlaget for administrering av rammebetingelser i kornmarkedet, som importvernet, fraktordninger og markedsreguleringstiltak. I markedsordningen for korn ligger det også andre virkemidler, blant annet prisnedskrivning og matkorntilskudd, som fastsettes i jordbruksavtalen.

Ved notering av ukespris skal produsentprisene på korn for de ulike prisnoteringsanleggene vektet sammen med tilført mengde av de respektive målprisvarene til hvert anlegg den aktuelle uken. Noteringspris som gjennomsnitt for året beregnes ved å veie de noterte ukesprisene ved prisnoteringsanleggene med de ukentlige tilførsler av målprisvarene til FKAs mottaksanlegg, samt de mottaksanlegg som har avtale om å være kornkjøper fra produsent. Øvre prisgrense er målpris +10 prosent.

Prisnoteringen på representantvaren skal som gjennomsnitt for avtaleperioden ikke overstige målprisen. Dersom målprisen overskrides som gjennomsnitt for avtaleåret, skal Landbruksdirektoratet fastsette en særskilt styringspris for det påfølgende avtaleår. Styringsprisen fastsettes slik at oppnådd pris skal ligge tilsvarende under i det påfølgende avtaleåret.

Dersom målprisen overskrides som gjennomsnitt for avtaleåret som følge av høye priser internasjonalt med null toll på importert vare, skal det ikke fastsettes særskilt styringspris for det påfølgende avtaleåret.

Målprissystemet har også et forbrukerperspektiv, jf. omtale av styringspris.

Målprissystemet forutsetter en markedsregulator med høy markedsandel og evne til å sette priser og betingelser i markedet, med ansvar for å søke å ta ut målprisen som et gjennomsnitt for året. Målprissystemet forutsetter også et importvern som muliggjør en nasjonal prisdannelse på det avtalte nivået. Begge disse momentene er omtalt i avsnittene som følger under.

3.2.1 Antall målprisvarer

Ved innføringen av målpris, ble det fastsatt målpris for mathvete, matrug og én felles målpris for bygg og havre. I tillegg ble det satt intensjonspriser for bygg og havre. Bygg og havre fikk egne målpriser i 2007. Hovedargumentet for å skille mellom målpris på fôr- og matkorn var at å fastsette prisforholdet mellom fôr- og matkorn ville øke matkornproduksjon. Argumentasjonen for å ha kun én felles målpris på fôrkorn har vært at det ville bidra til en bedre markedstilpasning av produksjonen. Landbruksdirektoratets rapport *Utredning av en felles målpris på fôrkorn (2022)* vurderte at det mest sannsynlig ville ha en begrenset effekt å innføre én målpris på fôrkorn, og pekte på utfordringene knyttet til prisrisiko for produsent.

3.2.2 Noteringssted og -punkt

For å vurdere om målpris er oppnådd, må det gjøres valg om hvilket sted i landet og på hvilket punkt i verdikjeden prisnoteringene gjøres. Argumentasjonene for valget av de overnevnte noteringssteder har vært at de bør ligge tidlig nok i verdikjeden til at man får med mest mulig av den norske avlingen og får så sammenlignbare priser som mulig på et tidspunkt kornet er i handel mellom markedsaktører. I tillegg bygget argumentasjonen på at man måtte kunne beregne en norsk engrospris som kunne sammenlignes

med prisen på importert korn i forbindelse med fastsettelse av tollavgiftssatser. En notering tidlig i verdikjeden ville også gi en bedre kontroll med produsentprisen.

3.3 Markedsregulering

Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer har som formål «gjennom et sett av virkemidler å bidra til uttak av målpris i samsvar med forutsetningen om at målpris skal kunne oppnås ved markedsbalanse» (§ 1, første ledd). Som tidligere nevnt, påtar jordbruket seg «ansvaret for å holde gjennomsnittsprisen for de ulike varegruppene på eller under målprisen for avtaleperioden, gjennom markedsregulerende tiltak og prisnoteringer.» (jordbruksavtalen 2.1.1). Dette skaper grunnlag for stabile priser begrunnet i «hensynet til primærprodusenter, forbrukere og, noe mindre eksplisitt, hensynet til industrien. Prisstabilitet for produsentene forutsetter at myndighetene eller en markedsregulator kan styre total varetilgang slik at den tilsvarer samlet etterspørsel ved rådende pris. Dette innebærer at en aktør eller et myndighetsorgan må ha markedsregulering som oppgave med tilhørende verktøy. Markedsregulering er derfor fortsatt relevant og nødvendig dersom man i et marked med varierende etterspørsel og tilbud over tid, skal nå målet om prisstabilisering. Kostnadene ved reguleringen må så vurderes opp mot verdien av prisstabilitet.» (Fra NILF 8, 2011).

3.3.1 Markedsregulators rolle

Markedsregulators rolle er beskrevet i markedsreguleringsforskriften. Rollen innebærer blant annet:

- Ansvar for å ta ut målpris
- Etterleve de vilkår omsetningsrådet setter om forsynings-, mottaks-, og informasjonsplikt
- Effektivt og konkurransenøytralt gjennomføre markedsregulering
- På basis av løpende markedsprognoser, vurdere avsetningsmuligheter innenlands og ved behov iverksette avsetningstiltak. For korn innebærer avsetningstiltak først og fremst nedskrivning av mat til fôr eller overlagering til neste sesong.
- Gjennomføre markedsreguleringen på mest mulig like konkurransevilkår
- Løpende utarbeide pris- og markedsprognoser, vurdere markedsbalansen og foreta prisnoteringer

FKA er et samvirkeforetak med formål å medvirke til å styrke medlemmenes økonomi i landbruksvirksomheten på kort og lang sikt. Formålet søkes oppnådd ved å tilby medlemmene gode og rimelige driftsmidler gjennom foredling, produksjon, kjøp og formidling, samt på en mest mulig effektiv måte å drive kjøp, foredling og salg av korn og eventuelle andre planteprodukter ([Lenke til vedtekter](#)). FKA er både innkjøpssamvirke og salgssamvirke for korn. FKA er siden 01.07.2001 markedsregulator for korn (St.prp. nr. 92 (2000-2001) Om jordbruksoppkjøret 2001). Det er rollen som salgssamvirke av korn som gjør at FKA er markedsregulator.

3.3.2 Prisløyper / prognoser

I henhold til jordbruksavtalens generelle prisbestemmelser skal «markedsregulator løpende rapportere oppnådde priser på noteringspunktet, dvs. noteringspris, til Landbruksdirektoratet. Prisnoteringen på representantvaren skal som gjennomsnitt for avtaleperioden ikke overstige målprisen. Dersom målprisen overskrides som gjennomsnitt for avtaleåret, skal Landbruksdirektoratet fastsette en særskilt styringspris for det påfølgende avtaleår. Styringsprisen fastsettes slik at oppnådd pris skal ligge tilsvarende under i det påfølgende avtaleåret».

Pris må på denne måten oppfattes både som et mål og et virkemiddel for over tid å balansere produksjon og etterspørsel. Gitt kornproduksjonens produksjonssyklus, påvirker prisløypa først og fremst leveringsmønsteret.

Prognoser er grunnlaget for all balansering av markedet. Det utarbeides prognoser både for tilførsel (tilbud) og salg/forbruk (etterspørsel). Prognosering av produksjon og forbruk, gir markedsregulator grunnlag til å vurdere og eventuelt iverksette balanseringstiltak. Prognosene gir primærprodusentene og markedsregulators konkurranter signaler om ventet utvikling i kvantum.

Formålet med markedsreguleringen er å balansere tilbud og etterspørsel av jordbruksvarer. Markedsregulator kan gjennomføre markedsreguleringstiltak dersom det anses som nødvendig for å balansere markedet. Dette skal skje i samsvar med regelverket som er fastsatt og forvaltes av Omsetningsrådet.

3.3.3 Avsetningstiltak

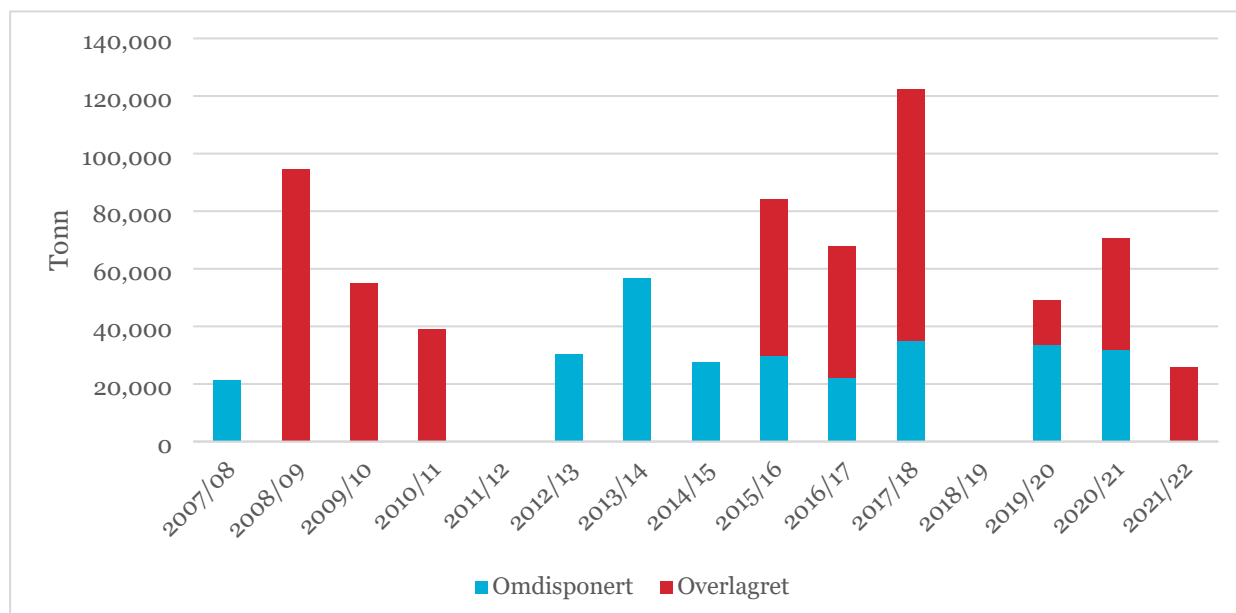
Ved overskudd av korn den enkelte sesong, kan markedsregulator iverksette (1) overlaging til neste sesong eller (2) omdisponering av matkorn til fôr. Overskuddet er i form av klasser eller sorteringer det er for mye av, sammenlignet med etterspørselen.

Markedsregulator fastsetter behovet for avsetningstiltak. Vurderingen er en del av prognoseoppgaven. Overlagring (1) av korn, mat eller fôr, skjer ved bruk av anbud. Kornhandlerne legger inn anbud på lagring av hele eller deler av det kvantumet markedsregulator har vedtatt skal overlages.

Tilsvarende kan det i enkelte sesonger være stort overskudd av matkornkvaliteter som man ser kan være vanskelig å skyve over til neste sesong. Da kan markedsregulator vedta å omdisponere matkorn til fôr. Kornhandlerne legger inn anbud på hva de vil ha i kompensasjon for å bruke matkornet til kraftfôrproduksjon.

Andre avsetningstiltak kan også iverksettes, men da med Omsetningsrådets forhåndsgodkjenning. Eksempler er tiltak som er utført i år med høye mykotoksinverdier.

Kostnaden ved tiltakene finansieres av omsetningsavgiften og kan gjennomføres uten Omsetningsrådets godkjenning, og markedsregulator skal tilstrebe å velge det alternativet som er mest kostnadseffektivt. Omdisponeringen og overlagingen er med i beregningen av importkvotenes størrelse. I sum er avsetningstiltakene med på å balansere tilbud og etterspørsel på ulike kvaliteter. I praksis kan dette bety at det blir åpnet for import av f.eks. mathvete for å dekke opp mangel på mathvetekvaliteter, samtidig som det både kan være overlaging og prisnedskrivning av mathvete til fôr. Høy norskandel i matkornet vil kreve av det dyrkes kvaliteter, inkludert sorter, som gir de riktige mengdene matkorn som er tilpasset møllenes/industriens behov.



Figur 14: Total mengde korn omdisponert eller overlageret per sesong 2007-2022. Tonn

Kilde: Statistikkensamling markedsordningen for korn, Spesielt oppsummering av sesongen 2021/2022, Felleskjøpet Agri SA

3.3.4 Opplysningsvirksomhet og faglige tiltak

For helhetens skyld, nevner vi kort også opplysningstiltak og faglige tiltak. Dette er også tiltak som er finansiert av omsetningsavgiften. Opplysningsvirksomheten består av generisk markedsføring. Faglige tiltak er støtte til ulike prosjekter rettet mot produsent, industri, avlsarbeid osv.

3.3.5 Informasjonsplikt

Markedsregulators informasjonsplikt skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret, herunder produksjons- og forbruksprognoser, prisprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter. Informasjon skal gjøres tilgjengelig umiddelbart etter at vedtak om endring/tiltak er foretatt, jf. markedsreguleringsforskriftens § 6 andre ledd.

I forkant av publisering av prognosene inviterer FKA til bransjeforum. Der sitter representanter for kornmottakene/kraftfôrindustrien og matmellemøllene. Landbruksdirektoratet er invitert som observatør. Rett i forkant av bransjeforum har FKA sendt et utkast til prognosen til deltakerne. I møtet blir grunnlaget for prognosen gjennomgått, og aktørene får mulighet til å gi innspill eller stille spørsmål til det faglige grunnlaget for prognosen. Det er utarbeidet konkurranserettslige retningslinjer for møtene i bransjeforum som aktørene har skrevet under på. Retningslinjene regulerer drøfting av temaer som kan være i strid med konkurranselovgivningen. Rett etter bransjeforum blir prognosen vedtatt av FKA i Fagutvalg for markedsregulering. Prognosen bunner ut i en anbefaling om størrelsen på importkvotene for matkorn, kraftfôrråvarer og oljefrø til dyrefôr som oversendes Landbruksdirektoratet.

Det blir publisert minimum tre prognoser i året i forbindelse med markedsregulators arbeid, i august, november og mai. I august bygger tilgangsprognosen på historisk kornareal og salg av såkorn i tillegg til historisk avling per dekar og vurderinger av sesongen så langt fra Norsk landbruksrådgiving. Basert på historiske tall og en skjønnsmessig vurdering av sesongen, legger markedsregulator til grunn en matkornandel i hvete- og rugavlingen. Før prognosen i november og mai er alt kornet høstet inn, og innen mai er det aller meste norske kornet levert hos kornhandler. Prognosene i november og mai bygger dermed også på informasjon om kornet som er levert hos kornhandler. Markedsregulator har mottatt denne informasjonen fra Landbruksdirektoratet som får opplysninger om kornet i forbindelser med søknad om prisnedskrivningstilskudd fra kornhandlerne. I tillegg er markedsregulators tiltak om overlagring og nedskrivning av korn tatt med i vurderingen om tilgang i prognosene. Det utarbeides også noen prognoser (september, mars) som kun har som formål å gi oppdatert markedsinformasjon til bransjen.

Forbruksprognosene til markedsregulator bygger på historisk forbruk av matkorn basert på informasjon fra Landbruksdirektoratet, med utgangspunkt i og for produksjon av egg, melk og kjøtt- og melkeproduksjon fra blant annet Nortura og Tine. Basert på tilgangen og forbruket beregner markedsregulator behovet for import. Ved beregningen av importbehovet, tas det også hensyn til import av mat- og fôrkorn på bakgrunn av Norges internasjonale forpliktelser.

Markedsregulator er gjennom jordbruksavtalen pålagt å sette basispriser for korn på en slik måte at gjennomsnittlig oppnådd produsentpris er målpris. Markedsregulator fastsetter og publiserer en priskurve for basispriser for målprisvarene i forkant av sesong. Gjennomsnittspriser for varekvaliteter uten målpris fastsettes ikke av markedsregulator, men av kornhandlerne. Det er like fullt mottaksplikt for disse varene.

3.3.6 Mottaksplikt

Mottaksplikten skal sikre at eventuelle produsenter som ikke er medlem av FKA får samme betingelser som medlemmer. Mottaksplikten regulerer ikke leveringsbetingelsene overfor produsent, som prisdifferensiering ut fra geografisk lokalisering, størrelsen på leveranser og kvalitetstillegg og -trekk.

Mottaksplikten, sammen med målprissystemet, bidrar som en pris- og betalingsgaranti for produsent.

For korn er den doble mottaksplikten begrenset til perioden 1. oktober til 15. april. Korn fra uavhengig kornkjøper er eneste produkt med spesifisert mottaksanlegg hos markedsregulator.

3.3.7 Forsyningsplikten

Markedsregulator har også forsyningsplikt for de varene som er omfattet av markedsreguleringen. I en normalsesong er det underskudd av norsk korn og forsyningsplikten gjelder bare reguleringsvare. Forsyningsplikten i kornsektoren anses som ivaretatt gjennom at reguleringen skjer på anbud.

I hovedsak skjer markedsregulering av korn på basis av prognoser fra markedsregulator. I tillegg melder aktørene inn til markedsregulator innen april hvilken mengde de anser at ikke kan bli solgt i ordinære salgskanaler den sesongen.

3.4 Importvern

Importvernet for korn er hjemlet i forskrift om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer (FAT), kapittel 4. Importvernet er bygget på at det er underskudd av korn i det norske markedet, og at det er behov for å dekke behovet til kraftfôr- og matmelindustrien gjennom import. Tabell 1 viser tollavgiftssatsen for kornslagene med målpris.

Tabell 1: Anvendte tollavgiftssatser for korn med målpris

Kornslag	Varenummer	Tollavgiftssats
Hvete	10.01.9099	2,13 kr/kg
Rug	10.02.9000	2,13 kr/kg
Bygg	10.03.9000	1,74 kr/kg
Havre	10.04.9000	1,54 kr/kg

For å legge til rette for nødvendig import av matkorn og kraftfôrråvarer, fastsetter Landbruksdirektoratet kvoter for matkorn og kraftfôrråvarer. Kvoten for kraftfôrråvarer inneholder kun råvarer der hovedkomponenten i råvaren er karbohydrater. For protein- og fettråvarer til kraftfôr fastsettes det generelle nedsettelse av tollavgiftssatser. Matkornkvoten omfatter 9 ulike råvarer, kraftfôrråvarekvoten 16 ulike råvarer og det fastsettes generelle tollavgiftssatser for totalt 17 ulike protein- og fettråvarer. Størrelsen på kvotene fastsettes på grunnlag av markedsregulators prognoser for tilgang og forbruk. Dette legger til rette for at alt det norske kornet blir brukt i løpet av sesongen. I tillegg settes det tollavgiftssatser innenfor kvotene som gjør importen mindre ettertraktet enn den ellers ville vært. Tollavgiftssatsen settes slik at prisen på importvaren inkludert tollavgift, justert for fôrverdi, skal opp mot norsk engrospris på hvete eller bygg. Kvotene løper fra 1. september til 31. august det påfølgende året og selges på auksjon.

For å komme frem til en tollavgiftssats som skal sørge for at importprisen skal tilsvare omtrent norsk pris, beregner Landbruksdirektoratet en engrospris på de norske målprisvarene. Denne prisen sammenlignes med importprisene ved en norsk havn.

Tabell 2: Beregning av norsk engrospris på korn

Målpris
+ Håndteringskostnader (0,17 kr/kg)
- Prisedskriving
- Matkorntilskudd
= Norsk engrospris

Målprisen på mathvete og -rug er utgangspunktet for tollavgiftssatsene for disse varene. For andre varer på matkornkvoten benyttes enten målpris på mathvete som utgangspunkt for tollavgiftssatsen eller tollavgiftssatsen for mathvete. For mathvete legges det også til proteintillegg for mathvete i klasse 3 som tilsvarer 11 øre i sesongen 2023-2024. For matrug beregnes tollavgiftssats som beskrevet i tabell 2.

På kvoten for råvarer til kraftfôr, benyttes målprisen for bygg og havre for tollavgiftssatsene for disse varene. For andre varer fastsettes en norsk engrospris basert på den enkelte varens fôrverdi sammenlignet med

bygg. For import av bygg, havre og oljefrø til fôr fastsettes norsk engrospris slik som i tabell 2, men uten fratrekk for matkorntilskuddet.

Kraftfôrråvarekvoten inneholder en rekke råvarer som ikke produseres i Norge. For å fastsette tollavgiftssats på disse varene er det fastsatt en referanse kvalitet for den konkrete varen, og basert på den referanse kvaliteten er det beregnet en omregningsfaktor for varens fôrverdi sammenlignet med bygg. Omregningsfaktoren multipliseres med den norske engrosprisen på bygg, og slik beregnes en norsk engrospris for varer uten målpris.

Beregningen av den norske engrosprisen tar altså ikke hensyn til den økte kostnaden til norsk korn på grunn av løpende lagringskostnader gjennom sesongen.

Landbruksdirektoratet fastsetter også generelle nedsettelse av tollavgiftssatser for en rekke protein- og fettråvarer til kraftfôr hver måned. Målprisen på bygg er utgangspunktet for fastsettelse av tollavgiftssatser for disse varene. For fettråvarer er det fastsatt en omregningsfaktor for varens fôrverdi sammenlignet med bygg som gir en norsk engrospris. For proteinråvarer er det laget en modell basert på en interpolering av engrospris på bygg og referanseprisen på soyamel som er fastsatt i jordbruksavtalen med et proteininnhold på henholdsvis 10 og 46 prosent. Den norske engrosprisen for de andre proteinråvarene fastsettes deretter basert på deres proteininnhold.

3.4.1 Importvernet for bakervarer

De aller fleste ferdige melvarer som for eksempel pizza, brød, bagetter, kaker, kjeks og knekkebrød er omfattet av Protokoll 3 til EØS-avtalen. Protokollen omfatter handel med industrielt bearbejdede landbruksvarer.

Bakervarer og andre varer omfattet av protokoll 3 kalles ofte for RÅK-varer. RÅK er en forkortelse for råvarepriskompensasjon som beskriver formålet med ordningen. Tollavgiftssatsene til RÅK-varer skal kompensere for råvareprisforskjellene på bestemte råvarer i produktet, samtidig som de skal gi muligheten for fri konkurranse på industriledet mellom norske og importerte varer.

Det innebærer at selv om den ordinære tollavgiftssatsen for hvetemel er kr 3,19 per kg, belastes melandelen i bakervarer en tollavgiftssats på kr 1,96 per kg ved import. Derfor er det denne tollavgiftssatsen som vil være dimensjonerende for hvor stor prisforskjellen på hvete kan være mellom EU og Norge. Med utgangspunkt i en utmalingsgrad på 78 prosent, innebærer det et kornforbruk på 1,28 kg per kg mel. Dette vil gi en maksimal prisforskjell på om lag kr 1,50 per kg mellom norsk engrospris og verdensmarkedspris på mathvete før norsk melforbrukende industri blir utkonkurrert på råvarepris.

3.5 Tilskuddene

3.5.1 Prisnedskrivningstilskudd for korn

Prisnedskrivningstilskudd for korn avtales i Jordbruksforhandlingene og går normalt fra 1. juli til 30. juni, og gis flatt for alt norskprodusert korn. Dette er et tilskudd som kornhandlerne får når de kjøper norsk korn fra bonden og gjør norsk korn attraktivt for industrien. Det er samme sats for alle kornslag, men egne for oljefrø/åkerbønner og erter til modning. Det er en høyere sats for økologisk enn for konvensjonell.

Prisnedskrivningstilskuddet i sin nåværende form ble etablert i forbindelse med opphøret av statlig kjøpeplikt på korn og innføringen av ny markedsordning. Formålet var «å sikre avsetning av norsk korn gjennom markedsordningen for å bidra til likeverdige vilkår mellom husdyrprodusenter med egen kornproduksjon og husdyrprodusenter uten slik produksjon. Prisnedskrivningstilskuddet skal også bidra til reduserte priser på korn som råvare til matmel og kraftfôr». Dette var hjemlet i forskrift om prisnedskrivningstilskudd, matkorntilskudd og prisutjevningssbeløp på kraftfôr under markedsordningen for kraftfôr av 8. juli 2004 nr. 1122.

Tabell 3: Prisedskrivingssetter for korn, 2001-2023. Kr per kg

Jordbruksavtaleår	PNS for konvensjonelt korn (kr/kg)	PNS for økologisk korn (Kr/kg)
2001	0,338	0,338
2005	0,338	0,338
2006	0,318	0,318
2007	0,318	0,600
2008	0,258	0,800
2010	0,308	0,900
2015	0,541	1,503
2018	0,603	1,565
2019	0,685	1,795
2020	0,788	1,898
2021	0,851	1,961
2022	1,401	2,501
2023	1,301	2,401

I praksis stimulerer tilskuddet til at korn blir solgt til kornhandlere for videre prosessering til kraftfôr eller matmel, framfor at kornet blir benyttet til produksjon av fôr på gården der det er dyrket. På den måten bidrar tilskuddet, sammen med fraktordningene, til kanaliseringspolitikken ved at husdyrproduksjon kan foregå i områder der man ikke kan dyrke korn uten høyere kraftfôrpriser.

I 2008 ble tilskuddet inkludert i en felles pristilskuddsforskrift. Formålet ble mer vagt: «Formålet med pristilskudd etter denne forskriften er å øke inntekter, redusere kostnader og utjevne distriktsforskjeller i produksjon og omsetning av jordbruksprodukter i tråd med de målsetninger Stortinget har fastsatt».

I årenes løp er flere mindre aktører blitt tildelt prisedskrivningstilskudd, blant andre mindre forprodusenter som betjener et lokalt marked, noen malterier og lignende.

De senere årene har prisedskrivningstilskuddet økt betraktelig, med en liten nedgang siste året. Tillegget for økologisk har økt over tid, i tråd med et mer sammensatt mål for tilskuddet.

Endringene i målpris har i stor grad vært fulgt av endringer i prisedskrivningstilskuddet, slik at det tilnærmet har fått en rolle som «støtdemper» mellom økning i kornpris til bonde og behovet for å unngå økte kostnader videre ut i verdikjeden.

3.5.2 Matkorntilskudd

Matkorntilskuddet ble fra 2013 lagt om fra å gjelde både norsk og importert korn til matmelmøllene, til å bare gjelde norsk korn. Tilskuddet er en sats per kg som er uavhengig av kornart og er lik for konvensjonelt og økologisk korn. Tilskuddets størrelse fastsettes årlig i jordbruksavtalen og er hjemlet i samme forskrift som prisedskrivningstilskuddet for korn.

Matkorntilskuddet inngår som fratrukk i kalkylen for beregning av toll for import av matkorn innenfor kvote. Tilskuddet skal ta ned prisen på ferdigvaren og redusere kostnadene til bakeriene og annen melforbrukende RÅK- industri. Det er ellers ikke RÅK-tilskudd for mel eller korn til mel. I perioder med høy verdensmarkedspris, er tilskuddet redusert eller satt til null.

Tabell 4: Matkorntilskuddssatser, 2013-2014

Jordbruksavtaleår	Matkorntilskudd (kr/kg)
2013-2014	0,260
2014-2015	0,260
2015-2016	0,270
2016-2017	0,310
2017-2018	0,350
2018-2019	0,413
2019-2020	0,471
2020-2021	0,538
2021-2022	0,598
2022-2023	0
2023-2024	0,230

3.6 Oppsummert – markedsordningen reduserer risikoen i alle ledd i verdikjeden

Målprisen fastsettes i jordbruksavtalen og markedsregulator setter en prisløype gjennom året som påvirker leveringstidspunkt og som skal legge til rette for uttak av målpris for året som helhet. Gjennom presise prognoser, adgang til avsetningstiltak og adgangen til å anbefale størrelse på importkvoter bidrar markedsregulator til at noteringspris kan tas ut i et balansert marked.

Vi konstaterer at etter innføringen av dagens prismodell med målpriser på korn og markedsregulator, har utviklingen vist at kampen om å selge kraftfôr til husdyrprodusenter er hovedarenaen for konkurranse i den kornbaserte verdikjeden. Kampen om norsk korn dimensjoneres i stor grad ut fra markedsandelen i kraftfôrmarkedet. Dette gjenspeiles i søyledannelsen i markedet, der de største kornhandlerne er de største kraftfôrprodusentene. FKA har som sin grunnleggende ide å selge innsatsvarer billigst mulig til sine medlemmer. De andre aktørene i dette markedet konkurrerer sammen med FKA om salget av kraftfôr.

Markedsregulator viktigste rolle blir dermed å ha en stor markedsandel i kraftfôrmarkedet for å kunne oppnå målpris. Fordi korn i Norge i hovedsak (80%) er en vare som selges fra en gruppe bønder til en annen gruppe bønder som kraftfôr, avviker kornmarkedet fra for eksempel markedet for kjøtt og egg hvor neste ledd i verdikjeden er industrien.

Kornprodusenter i områder der flere kornkjøpere opererer, har mer å spille på når de skal velge kornkjøper enn der det bare er én. I markedet er det reell konkurranse om en rekke innsatsvarer: kraftfôr, såkorn, gjødsel, redskaper, korntørker og tjenester som tørking og lagring. «Det er sluttsummen som teller», så konkurransen om korn skjer på alle de dimensjoner som er relevante og lovlige. Avgrensningen er knyttet til de elementer som inngår i prisnoteringen av målpris, Landbruksdirektoratets kontroll av dette og eventuell ileggelse av styringspris hvis prisuttaket overstiger målprisen.

Reduksjon av risiko er en effekt av markedsreguleringen. Markedsregulators prisløype er førende for prisingen også for andre aktører i markedet. De offisielle prisene er i stor grad representative for den prisen som i realiteten betales kornprodusent. Kornprodusenten beskyttes mot markedsrisiko som følge av markedssvingninger, og i stor grad for kjøpermakt. Mottaksplikten sikrer at aktører får levert til markedsregulator til samme betingelser som samvirkets medlemmer.

Kornhandlerne har også stabile priser å forholde seg til. Deres risiko er primært knyttet til størrelsen på den norske avlingen, men kornhandlerens samlede råvarebehov ivaretas ved hjelp av importvernet. Risikoen for at kornhandlerne, som i stor grad også er kraftfôrprodusenter, ikke skal få tilgang på vare eller er dermed begrenset, og den produsentfinansierte reguleringsmuligheten fører til minimal prisfallsrisiko.

Dette fører til at det er relativt risikofritt å kjøpe mye korn på høsten for bruk gjennom et helt år, og bidrar til at prisfallsrisiko ikke må prises inn i oppgjøret til norske kornbønder.

Generelt kan redusert risiko virke begrensende på investerings- og innovasjonslysten fordi det er mindre insentiv til å finne alternative og mer kostnadseffektive løsninger og redusert insentiv til produktutvikling når avsetningen er sikret. På den annen side vil introduksjon av økt risiko i en lavmarginbransje trolig føre til redusert produksjon og investeringer. Trolig bidrar forvaltningen av importvernet for supplerende kraftfôrråvarer, konkurransen på kraftfôrleddet og det begrensede tollvernet til bakervarer, til lave marginer og dermed insentiver for kostnadsreduksjon.

Kraftfôrkjøperne vil med stor sannsynlighet ikke akseptere en høyere kraftfôrpris hos FKA enn hos konkurrenter med begrunnelse, alt annet likt, i at FKA er markedsregulator og betaler en høyere kornpris.

Markedsordningen fungerer ikke helt gunstig for deler av kraftfôrbransjen når man ser på kornartene. Dette er spesielt utfordrende i år hvor det er stor tilgang på norsk korn. I år som 2022 som kan betegnes som et godt kornår, var det overskudd av bygg og havre, men underskudd av fôrhvete. Suppleringsimport for karbohydrater blir da lav og gir lite fleksibilitet for kraftfôrindustrien. Det som i praksis skjer er at bygg og havre som det er overskudd av blir, som etter intensjonen, fraktet fra overskuddsområdet til underskuddsområdet, mens fôrhvete ikke nødvendigvis blir flyttet på i like stor grad.

I utgangspunktet er det fornuftig at man ikke skal frakte fôrhvete fra innland til kyst for så å måtte importere fôrhvete og flytte det fra kyst til innland. Utfordringen er at dette blir ikke hensyntatt ved beregning av suppleringsimport. Det er ikke noen oversikt som viser hvilke aktører som har fått dekket sitt fôrhvetebehov og heller ikke hvem som mottar hva av ulike kornarter.

Det er ikke norsk dekning av matkorn, og det er i mange år «feil produksjon», dvs. andre kvaliteter enn det som er etterspurt fra matmelmøllene. For nærmere omtale av disse utfordringene, se Partnerskapet for norsk matkorn sin rapport [Markedet for norsk korn \(2023\)](#).

Økt målpris vil, uten andre tiltak, bidra til økt pris videre i verdikjeden. De senere årene har prisnedskrivningstilskudd og matkorntilskudd blitt fastsatt på et nivå som bidrar til å dempe prisen videre i verdikjeden. Bakeindustrien er i større grad enn primærproduksjonen og kraftfôrproduksjonen utsatt for direkte konkurranse gjennom nedsatte tollsatser (RÅK-tollsatser). Matkorntilskuddet er i så måte viktig som forsterking av det generelle prisnedskrivningstilskuddet.

Mottaksplikten og prisgarantien har trolig den virkningen gjennom risikoreduksjon for primærprodusenter, at det gir økte muligheter og stimuli til produksjon i mer marginale områder. Sammen med andre tilskudd, som arealtilskudd, har den gitt positivt bidrag til produksjonsfordelingen mellom landsdeler (kanaliseringspolitikken) som i flere sammenhenger er blitt vurdert å ha hatt effekt på den totale produksjonen i landet. Matkornproduksjonen har siden krigen økt mer eller mindre jevnt til dagens nivå.

Utlyste importkvoter selges på auksjon og kvoteprisen påvirkes av den på forhånd satte tollavgiftssatsen og viljen til å betale for de supplerende kvanta som kvoten representerer. Som regel har aktørene tilstrekkelig kunnskap om totalmarked og egen markedsandel til å kunne tilpasse ønsket kvoteandel, noe som begrenser behovet for å drive prisene oppover under auksjonen for å kapre kvoter fra andre aktører.

4 Alternative modeller

I dette kapitlet presenteres alternativer til målprismodellen. De ulike modellene er sortert under to kategorier: (1) modeller med en markedsregulator og (2) modeller uten markedsregulator. I modellene med markedsregulator vil vi se på modeller der alle målpriser er fjernet og modeller der målpris beholdes kun på ett kornslag. De alternative modellene med markedsregulator vil ha konsekvenser for markedsregulator, og det drøftes noen forhold ved dette i innledningen til de modellene.

Ved presentasjonen av hver modell følger først en beskrivelse av modellen, før markedsmessige, landbrukspolitiske og forvaltningsmessige konsekvenser samt en vurdering av konsekvensene for AMS-notifisering blir vurdert. Deretter blir det gjort en vurdering om det er behov for å innføre avbøtende tiltak ved innføring av modellen for å oppnå de landbrukspolitiske målene.

4.1 Modeller med markedsregulator

4.1.1 utfordringer for markedsregulator som prissetter

Markedsregulator har i dag ansvar for å utarbeide markedsprognoser (tilgang og forbruk) samt en prisløype som skal sikre at målpris tas ut. For å støtte prisuttaket kan markedsregulator gjennomføre avsetningstiltak for å forhindre prisfall og beregne importbehov (importkvotestørrelse) for å forhindre overnotering.

Markedsregulator skal ivareta konkurransenøytralitet og mest mulig like konkurransevilkår gjennom å sikre lik informasjon til alle om blant annet basisprisløyper og likebehandling ved gjennomføring av reguleringsaktiviteter.

I kapittel 3.1 redegjøres det for sammenhengen mellom jordbruksavtalen og markedsregulators plikter. Dette innebærer at så lenge målpriser er en del av jordbruksavtalen, plikter markedsregulator å søke og ta ut målpris. Samtidig gir statens rolle i jordbruksavtalen legitimitet til målprisen. Avtalen avklarer også forholdet mellom ulike landbrukspolitiske hensyn, blant annet gjennom bruk av tilskudd. I kornmarkedet balanseres forholdet mellom konkurransekraft i husdyrholdet (kraftfôrpris) på den ene siden og lønnsomheten i kornproduksjon (kornpris) på den andre.

Ved bortfall av målpriser vil statens påvirkning på prisingen i kornmarkedet reduseres eller forsvinne. Dette vil, alt annet likt, innebære at markedsregulator må ta et markedsmessig og forretningsmessig utgangspunkt ved prissetting. Dette er også selve hensikten med fjerningen av målpriser. Et særlig hensyn i kornmarkedet er knyttet til det forhold at alt korn høstes samtidig, mens forbruket skjer over et helt år. Dette binder kapital hos alle aktører i verdikjeden som bærer lagerkostnader. Dette gjør aktørene særlig sårbare for prisfallsrisiko.

Siden en i korn- og kraftfôr-/melmarkedet har to ulike landbrukspolitiske hensyn, utløser bortfall av målpris en ekstra utfordring for markedsregulator. Høy målpris skal bidra til lønnsomhet i korndyrking. Lav kraftfôr/melpris skal sikre konkurransekraften til norsk produksjon mot import. Det er viktig at den langsiktige virkningen av å endre prissystemet ikke leder til at kornprodusenter og kraftfôrkjøpere, som begge er medlemmer i FKA, og systemets viktigste interessenter, i økende grad gir politikken en mer sentral plass i de forretningsmessige beslutningene. Dette kan raskt bidra til å undergrave FKA sin mulighet til å være markedsregulator og dermed gjøre reguleringsmodellen ustabil.

På denne bakgrunn er det viktig å gjennomføre en grundig gjennomgang av virkemiddelbruken knyttet til å oppnå landbrukspolitiske mål både i jordbruksavtalen og i tollforvaltningen, før en eventuelt velger et alternativt prissystem. I tillegg kan reguleringsmodellen påføre FKA betydelig forretningsmessig risiko. En vurdering knyttet til dette vil derfor gjøres for alle modeller med markedsregulator.

4.1.2 PGP-modell

Markedsregulator setter PGP på bygg, havre, matrug og mathvete

Fri prisdannelse for andre kornvarer

Markedsregulering som i dag. Den doble mottaksprisen faller bort

Importvern som i dag

4.1.2.1 Beskrivelse av modellen

PGP-modellen tar utgangspunkt i volummodellen for kjøtt og egg, men er tilpasset til kornmarkedet. Prisen som skal fastsettes må kunne måles for å kunne vurdere om landbrukspolitiske mål oppnås og for forvaltningen av importvernet. Den må derfor være reell, altså måles et sted der kornet er i handel, og representativ, altså representere den faktiske prisen i markedet for den konkrete varen. I volummodellen for kjøtt og egg settes en planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE). En engrospris i kornmarkedet eksisterer omtrent kun der FKRA kjøper norsk korn fra aktører de ikke er i konkurranse med, altså FKA og Strand Unikorn. Ettersom det er en svært liten andel av kornet som er i handel i dette leddet, bør prisen istedenfor hentes fra produsentleddet slik det gjøres med målprisen på korn i dag. Der er tilnærmet alt korn i handel, og det er en pris som er lett å måle. Det vil da gi en planlagt gjennomsnittlig produsentpris (PGP).

I PGP-modellen er det forutsatt at FKA setter en PGP på bygg, havre, matrug og mathvete. PGP bør fastsettes senest 30. juni og vil gjelde fra 1. juli til 30. juni påfølgende år. Definisjon av representantvaren kan, som i dag, avtales i jordbruksavtalen. I dagens system er målprisen for korn prisdifferensiert ut fra kornsort, i tillegg til gitte kvaliteter (basiskvalitetskriterier) satt i jordbruksforhandlingene. I et nytt system uten målpris kan det oppstå utfordringer knyttet til hvordan ulike kvalitetskriterier på korn vil settes og evt. konsekvenser av det. Uten et felles sett med kvalitetsstandarder vil det mangle objektive kriterier kornprodusentene og aktørene kan forholde seg til. Dette kan føre til at alle aktørene i verdikjeden setter egne kvalitetskriterier. Det kan skape usikkerhet og «gråsoner» angående relasjonen mellom pris og kvalitet på kornet, noe som kan bety mer uforutsigbarhet og risiko for kornprodusenten. Det vil derfor være behov for å undersøke muligheten for å lage en bransjestandard for kvalitetsregelverk, for å unngå å flytte forhandlingsmakta til kornkjøpere og risikoen til bonden.

Eksempler på hvordan dette er søkt løst i andre land er milkboards eller grainboards. I Norge brukes klassifiseringssystemet EUROP for å klassifisere slakt i kjøttsektoren, som det også kan sees til. Klassifiseringen av slakt er lik i hele landet og er forutsigbar. Tilnærmet alle slakterier i Norge er i dag med i denne felles klassifiseringsordningen, og Animalia har det daglige ansvaret for klassifiseringsarbeidet.

Den fastsatte PGP-en for kornvaren vil være bindende oppover og nedover i perioden. Sammen med PGP-ene skal FKA publisere en prisløype, der FKA setter basispris for basiskvalitet ukentlig. Det vil være forutsigbare priser gjennom sesongen, og FKAs prisløype vil være førende for prisingen til de andre aktørene i markedet. PGP må settes i lys av kunnskap om både produsent- og forbrukere for å kunne ha legitimitet.

Som markedsregulator skal FKA ha ansvar for markedsbalanseringen med et formål om å sikre et balansert marked i samsvar med gjeldende landbrukspolitikk. Som markedsregulator vil FKA ha mottaks-, forsynings- og informasjonsplikt, samt tilgang til å gjennomføre markedsregulerende tiltak gjennom overlaging og omdisponering. Overlaging og omdisponering er virkemidler som bidrar til å balansere markedet, og legger dermed grunnlag for at markedsregulator i dag kan ta ut målpris. Det må vurderes nærmere om det bør eller må fastsettes en maksimalgrense i markedsreguleringen for mengde korn som kan bli overlagret og omdisponert per sesong per kornart.

Importvernet i PGP-modellen vil bli relativt likt som i dag ved at FKA skal utarbeide prognoser for produksjon og forbruk. Basert på disse, skal FKA anbefale størrelse på kornkvotene. Innenfor tollkvotene vil det bli fastsatt en tollavgiftssats. Satsen settes basert på PGP og importpris. I tillegg vil det fastsettes en

øvre prisgrense for PGP i jordbruksavtalen. Dersom notifiseringen av PGP overstiger den øvre prisgrensen to uker på rad, vil Landbruksdirektoratet avholde en ekstraordinær auksjon.

4.1.2.2 Markedsmessige konsekvenser

Overordnet vil en overgang fra en målpris avtalt i jordbruksoppgjøret til en pris fastsatt av markedsregulator innenfor en øvre prisgrense føre til en mer uklar prisdannelse. Gjennom mottaksplikten og fastsettelse av PGP bidrar modellen til en begrenset endring av prisrisikoen for aktørene i markedet, gitt at FKA sin prisfastsettelse normerer prisdannelsen i hele markedet.

FKA sin evne til å sette prisene på en måte som normerer hele prisdannelsen kan imidlertid være krevende, jf. drøftingen av markedsregulatorrollen. Modellen legger til rette for et stort rom for politiske avveininger i prisfastsettelsen uten at den rammes inn av virkemidler som sikrer markedshensyn i FKA sin prisfastsettelse. Selv om prisrisikoen for de ulike aktørene i utgangspunktet ikke vil være annerledes i PGP-modellen sammenlignet med målprismodellen, vil modellen skape utfordringer for FKA som markedsregulator.

PGP-modellen kan raskt påføre FKA en betydelig forretningsmessig risiko ved at FKA kommer i et politisk og økonomisk krysspress og legitimitetsskvis mellom kornprodusenter og husdyrbønder (kraftforkjøpere). I tillegg vil det være politiske press fra næringspolitiske og politiske aktører om fastsetting av kornpriser. Dette kan lede til at landbrukspolitiske hensyn får en sentral plass i forretningsmessige beslutninger og eier-tillitsvalgtes diskusjoner. Dette kan svekke den langsiktige forretningsmessige utvikling i FKA.

Det er en mulighet for at PGP-modellen vil gi et press mot prisstigning ettersom det er underskudd av norsk korn og tollavgiftssatser innenfor kvotene. Markedsregulator vil kunne sette PGP slik at norsk engrospris blir lik verdensmarkedsprisen på korn i norsk havn pluss ordinær tollavgiftssats (tollsats godkjent i WTO-avtalen). Markedsregulator må likevel samtidig avveie muligheten for å sette en høy pris, mot muligheten for avsetning gjennom salg av kraftfôr og mel, der importvernet for bakervarer, kjøttvarer, eggprodukter og melkeprodukter vil være med på å sette rammer for prissettingen. Risikoen for å skape markedsforstyrrelser i den ene eller andre enden av verdikjeden er betydelig. I dag kan slik risiko dempes gjennom bruk av budsjettmidler over jordbruksavtalen samtidig med at prisen settes.

Hvordan vil modellen tåle overproduksjon og sjokk

Erfaringene fra volummodellen for kjøtt og egg tilsier at det kan være vanskelig å bruke pris som virkemiddel for å balansere markedet når det er overskudd over lengre perioder. I kornsektoren er det på lengre sikt en fare for at det vil bli overproduksjon av havre og bygg. Trenden de siste årene har vært en vekst i produksjonen av fjørfe og et fall i melkeproduksjonen. Fjørfe har mindre evne til å utnytte havre og bygg. Over tid kan dette føre til at det vil bli vanskelig å finne avsetning for norsk havre og bygg.

Dersom markedsregulator opprettholder PGP på et nivå som sikrer produksjon av korn i marginale områder, kan markedsregulator ende opp med at andre kornhandlerne prissetter havre og bygg lavere enn PGP og at markedsregulator blir sittende med et uønsket kvantum som må overlages til neste sesong. Det vil samtidig bli et stort press for å øke importkvotene for å sikre tilgangen til kraftfôrråvarer som bidrar til høy ytelse. Markedsregulator vil da stå i situasjon hvor de må velge mellom å sette ned PGP på bygg og havre, som vil redusere muligheten for å produsere korn i marginale områder, eller bidra til økt bruk av bygg og havre i kraftfôret som vil redusere effektiviteten i husdyrproduksjonen. Dette er eksempler på den politiske og forretningsmessige risiko som FKA som markedsregulator påføres i denne modellen.

4.1.2.3 Landbrukspolitiske konsekvenser

Med mottakspunkt og prisgaranti, vil modellen i utgangspunktet ikke endre mulighetene til å nå de landbrukspolitiske målene sammenlignet med i dag. PGP-modellen innebærer en noe større risiko enn dagens modell, og det kan føre til at kornproduksjonen i marginale områder kan falle.

Det kan bli vanskelig å opprettholde et prisskille mellom fôr- og mathvete. I målprismodellen er mathvete priset betydelig høyere enn andre kornslag. Dette prisskillet finnes ikke i samme grad på verdensmarkedet,

da det ikke er et like konkret skille på hvilke hvetesorter og -kvaliteter som brukes til mat eller fôr. I hvilken grad dette skillet vil opprettholdes i denne modellen er usikkert.

Oppnåelsen av de landbrukspolitiske målene er samtidig avhengig av konsekvensene for FKA. Det er ikke mulig å forutsi omfanget av disse, men det blir vanskelig for markedsregulator å sette en PGP som gir insentiver til økt kornproduksjon og en høy produksjon av matkorn samtidig som konkurransekraften i norsk landbruksbasert næringsmiddelindustri skal ivaretas.

4.1.2.4 Forvaltningsmessige konsekvenser

Utover tekniske endringer, vil det i utgangspunktet ikke være noen forvaltningsmessige konsekvenser med PGP-modellen.

Problematikk knyttet til fastsettelsen av ulike prisløyper for fôr- og mathvete, kan føre til at det må gjøres endringer i avsetningstiltakene til markedsregulator. Det vil også føre til at man ikke kan bruke de samme kvalitetskriteriene for representantvaren for hvete for fastsettelse av PGP. En detaljert løsning på dette må utredes nærmere.

De markedsmessige konsekvensene antyder en modell som er mer sårbar for brå skifter enn dagens målprismodell. Erfaringene fra volummodellen fra kjøtt og egg pekte på problemer med uklare ansvarsforhold når det oppstår uforutsette situasjoner. Modeller med markedsregulator, men uten målpris er særlig utsatte. Regulatorisk legger modellen opp til en ansvarsdeling mellom jordbruksavtale, omsetningsrådet og direktoratet (gjennom tollforvaltningen) regulerer handlingsrommet for markedsregulator. Dette tilsier at før PGP-modellen eventuelt innføres, bør roller, ansvar og prosesser spesifiseres og avklares.

4.1.2.5 Konsekvenser for AMS-notifisering

Målprisen fjernes og vil derfor ikke lenger notifiseres. PNS og matkorntilskudd, som i dagens modell ikke notifiserer, vil måtte notifiseres i denne modellen. Uten målpriser kan ikke kraftfôrfradraget lenger trekkes fra notifiseringen på melk. Denne beregningen baseres på fjerning av alle målpriser og er ikke medregnet avbøtende tiltak. Dette anses derfor som maksimal AMS reduksjon.

Fjerning av målpriser	-4514
Notifisering av PNS og matkorntilskudd	1891
Fjerning av kraftfôrfradrag på melk	900
Total AMS reduksjon	-1724

Foreløpig beregning med avlingsnivå fra 2022 og satser fra 2023

4.1.2.6 Avbøtende tiltak

I PGP-modellen vil det bli en svakere sammenheng mellom utviklingen i PNS og matkorntilskudd og prisen på kornslagene. Dagens modell gir en lik prisnedskrivingsatts på hvete, bygg havre og rug. Gjennom å innføre en separat sats til hver kornart vil man kunne regulere lønnsomheten i produksjon av de ulike kornartene i jordbruksavtalen. Prinsippet for PNS blir snudd ved at satsen tar utgangspunkt i forventet importpris på den ene siden og ønsket prisnivå i det norske markedet på den andre. Dette vil gi grunnlag for både å avstemme lønnsomheten i kornproduksjonen med ønsket om rimelig kraftfôr og samtidig kunne videreføre en ambisiøs matkornpolitikk. En slik tilpasning og kostnadene ved dette må utredes nærmere.

En økning i tilskudd gjennom PNS vil samtidig øke notifiseringen av AMS, og dermed svekke hovedformålet med å gjøre endringer i målprismodellen.

Det er også mulig å innføre en nedre prisgrense i modellen. Denne kan på lik linje med øvre prisgrense fastsettes i jordbruksforhandlingene, og angis som en prosentsats under PGP. Noteringspriser under nedre prisgrense (f.eks. to uker på rad) kan utløse en prognoseprosess etterfulgt av avsetningstiltak, på samme måte som øvre prisgrense utløser import. Dette vil redusere prisfallsrisikoen og sette en tydelig ramme for området prisen kan bevege seg innenfor. Dette vil også virke avbøtende på presset fra kraftfôrkjøperne om lavere kornpriser. Innretningen av en slik nedre prisgrense må utredes nærmere.

Regelverk og ansvar mellom jordbruksavtalen, omsetningsloven og tollregelverket bør avklares og forenkles. Dette gjelder alle modeller uten målpris, men med markedsregulator.

4.1.3 Kun målpris på bygg

Kun målpris på bygg

Markedsregulator setter PGP på øvrige kornslag

Markedsregulering som i dag, men dobbelt mottakplikt faller bort

Importvern som i dag

4.1.3.1 Beskrivelse av modellen

Modellen innebærer at jordbruksavtalen fortsatt setter en målpris på bygg og at markedsregulator utarbeider prognose for prisløype for bygg for kommende kornår. FKA setter en pris (PGP) på de andre kornslagene. Fôrverdien på bygg vil være veiledende i prisfastsettelsen, men andre elementer vil også spille inn.

Den fastsatte PGP-en for kornvaren vil være bindende oppover og nedover i perioden. Sammen med PGP-ene skal FKA publisere en prisløype. Det vil være forutsigbare priser gjennom sesongen, og FKAs prisløype vil være førende for prisingen til de andre aktørene i markedet. PGP må settes i lys av kunnskap om både produsent- og forbrukere for å kunne ha legitimitet. Dette vil trolig bidra til å skape tillit til prisene markedsregulator setter.

Markedsregulator utarbeider tilbud- og etterspørselsprognoser gjennom sesongen. Ved overskudd og fare for prisfall, gjennomfører markedsregulator reguleringstiltak i form av overlagring fra en sesong til en annen. Ved langsiktige utfordringer med overproduksjon, som særlig er aktuelt for bygg, vil prisen på bygg måtte senkes eller holdes konstant. FKA må da anbefale prisreduksjon på målprisivaren. På bakgrunn av markedsregulators anbefaling må avtalepartene sørge for å sette en byggpris som bidrar til å sikre den langsiktige markedsbalanseringen. Hvis markedsprisen på havre og fôrhvete er koblet til fôrverdien på bygg, kan vanskelig en prisøkning på havre og fôrhvete gjennomføres samtidig som prisen på bygg har blitt satt ned av avtalepartene. Dette påvirker også muligheter for prissignaler til mathvetedyrking. Dette aktualisere også de forretningsmessige og politiske utfordringene som FKA som markedsregulator står overfor og som er beskrevet i PGP-modellen.

For at modellen skal tåle både overskudds- og underskuddssituasjoner, er det avgjørende at markedsregulator kan sette markedsbaserte priser. I den grad FKA må sette priser på korn knyttet til politisk forventning eller legitimitetsfall hos bonde (medlemmer)/industri som det ikke er mulig å hente inn igjen i form av salg av kraftfôr eller mathvete, vil rollen som den største aktøren i markedet være truet og dermed også forutsetningen for å være markedsregulator. Problemene blir forsterket i en situasjon med risiko for overproduksjon samtidig som det er forventninger om økt lønnsomhet hos kornbonde.

Importvernet i modellen vil bli relativt likt som i dag ved at FKA vil utarbeide prognoser for produksjon og forbruk. Basert på disse, vil FKA anbefale størrelse på kornkvotene. Innenfor tollkvotene vil det bli fastsatt en tollavgiftssats. I tillegg vil det fastsettes en øvre prisgrense for PGP i jordbruksavtalen. Dersom

notifisering av PGP overstiger den øvre prisgrensen to uker på rad, vil Landbruksdirektoratet avholde en ekstraordinær auksjon.

4.1.3.2 Markedsmessige konsekvenser

En sentral vurdering i dette alternativet, er i hvilken grad prisløypen på bygg vil være førende for prisdannelsen på andre kornarter. Bygg utgjør normalt om lag halvparten av norsk kornproduksjon. Gitt at det er betydelig substitusjonsmulighet mellom alle førkorn brukt i kraftfôr, er det ikke urimelig å anta at en pris på bygg fastsatt i jordbruksavtalen vil danne føringer for prisdannelsen i hele kornmarkedet. Men siden behov hos melkeku og fjørfe begrenser substituerbarheten noe, vil det være drivkrefter som utgjør til en viss usikkerhet i prisdannelsen mellom de ulike artene brukt til fôr.

I denne modellen blir markedsregulators prisansvar forankret i en målpris med et stort kvantum og med myndighetenes legalitet. Markedsregulator har da grunnlag for å sette markedsbaserte priser på øvrige kornslag, basert på deres relative lønnsomhet i forhold til bygg. Ved et eventuelt langsiktig problem med overskudd av bygg, kan en ha økte priser på for eksempel førhvene samtidig med prisnedgang på bygg. Dette under forutsetning av at avtalepartene justerer ned lønnsomheten i byggproduksjon. Dette vil redusere mye risiko knyttet til tap av tillit til prisene også i resten av markedet. I tillegg vil markedsregulator fortsatt ha bestemmende innflytelse på overlaggringsbehov og størrelse på importkvote gjennom prognoseansvaret. På den andre siden står i realiteten FKA som markedsregulator ovenfor de samme problemstillingene, som i PGP-modellen beskrevet ovenfor. Disse er knyttet til politiske forventning, risiko for legitimitetsfall hos bonde (medlemmer)/industri og forretningsmessig risiko. Alle disse forhold blir forsterket i en situasjon med risiko for overproduksjon på bygg. Det vil si at modellen har også stor sårbarhet ved risiko for langsiktig overproduksjon av bygg.

I denne modellen vil markedsregulator publisere en prisløype på hvete basert på fôrverdiforholdet mellom bygg og hvete, samt andre kommersielle hensyn. Dette kan åpne for at dyrking av førhvene blir mer attraktiv. I så fall vil prisdannelsen på hvete bli tettere sammenvevd med byggprisen. Dette kan gi risiko for redusert tilgang på mathvete fordi markedet ikke i tilstrekkelig grad vil prise inn merkostnadene forbundet med å produsere matkvalitet. Produksjon av førhvene har fordeler i form av mindre kostnader, mindre arbeidsinnsats og samlet sett mindre risiko sammenliknet med satsing på mathvete. Siden hvete er attraktiv både i matmel og i kraftfôr antar vi at det fortsatt vil være kamp om å kjøpe norskprodusert hvete.

Det er først og fremst kornprodusenter på det sentrale Østlandet som blir påvirket av en avvikling av målpris for mathvete. Disse produsentene har ofte et reelt valg mellom ulike planteproduksjoner og må vurdere risiko opp mot forventet økonomisk avkastning.

Per i dag er bygg et økonomisk godt alternativ til hveteproduksjon, grunnet store avlinger og lavere risiko. Hvis prisene på kornslag som ikke har målpris blir oppfattet som mindre sikre enn bygg med målpris, kan modellen med målpris bare på bygg resultere i økt preferanse for å dyrke bygg. Modellen kan derfor i seg selv gi incentiver for overproduksjon av bygg. Rug er et lite attraktivt kornslag i kraftfôrproduksjonen, og det er i kornmottakenes interesse å begrense produksjonen til matmelmøllenes behov. Rug er svært utsatt for meldrøye, en soppgift som det har blitt mer av de siste årene og som det er/snart vil være nulltoleranse for i matmel. Dette vil trolig føre til at rugdyrkingen i tida framover vil konsentrere seg rundt FKA sitt anlegg i Larvik, som er den eneste aktøren som i dag renser for meldrøye.

En mulig utvikling er at matmelmøllene fortsatt vil etterspørre norsk matrug, og inngå kontrakter med kornmottakene for kjøp av norsk korn. Preferanse for norsk korn i produkter med norskhetsmerking vil bidra til interessen. En slik konsentrasjon av dyrkingen av matrug vil gi en mer effektiv logistikk-kjede for matrug, samtidig som bønder lokalisert langt unna Larvik i realiteten vil miste muligheten til å produsere matrug. En slik situasjon vil sannsynligvis oppstå som konsekvens av at målprisen blir avvirket.

Et annet alternativet er at matmelmøllene vil være tilbakeholdne med å inngå kontrakter med kornmottakene for kjøp av norsk matrug. Dette fordi import er et alternativ som forenkler kornlogistikken for matmelmøllene. Det har for eksempel vist seg krevende å få til norsk produksjon av økologisk mathavre selv ved bruk av kontrakter, selv om dette er noe matmelmøllene trenger i sin produksjon.

4.1.3.3 Landbrukspolitiske konsekvenser

Alternativet vil trolig gjøre det mulig å oppnå de landbrukspolitiske målene om lag som i dag, men modellen kan svekke incitamentet til å produsere matkorn. Rommet for markedsbaserte priser vil øke, men muligheter for overlaging og ikke minst balanseringsmuligheten som ligger i mengde og prisstyring når importkvotene fastsettes, vil ramme inn.

Videre kan den den langsiktige etterspørselsendringen på kraftfôr medføre risiko for overproduksjon av bygg og behov for stabilt/reduisert byggareal. I en slik situasjon kan i praksis målprisen på bygg, som eneste målpris på korn, bli dekoblet som landbrukspolitisk prisinstrument. Konkurranseskraften mellom gras og korn (kraftforpris) kan vanskelig settes i prisen på bygg og hvordan PNS vil virke må utredes nærmere. Den langsiktige systemrisiko i denne modellen vurderes derfor betydelig selv om en forankring av én målpris på korn (bygg) i jordbruksforhandlingene kan synes å være stabiliserende.

4.1.3.4 Forvaltningsmessige konsekvenser

Landbruksdirektoratet vil i denne modellen ha om lag det samme grunnlaget som i dag for å grunnlag for å fastsette tollavgiftsats og kvotestørrelse både for matkorn og førkorn.

Modellen vil innebære noe merarbeid knyttet til prisfastsettelse hos markedsregulator. Modellen krever også justeringer i prinsippene for å fastsettelse av omsetningsavgift og praktisering av avsetningstiltak.

4.1.3.5 Konsekvenser for AMS-notifisering

Modellen vil kun i begrenset grad redusere notifiseringen av AMS som vist under.

Fjerning av målpriser	-4514
Notifisering av målpris på bygg, PNS og matkorntilskudd for havre, rug og hvete	3073
Fjerning av kraftfôrfradrag for andel bygg på melk	600
Total AMS reduksjon	-841

Foreløpig beregning med avlingsnivå fra 2022 og satser fra 2023

4.1.3.6 Avbøtende tiltak

Gitt en avvikling av målpris for mathvete, må det med stor sannsynlighet innføres et kvalitetstilskudd til produsent for hvete som er av en viss kvalitet. På denne måten kan en i jordbruksavtalen stimulere til produksjon av mathvete.

Man kan teoretisk sett bruke tollvernet til å stimulere til bruk av norsk mathvete, gjennom å gjøre importert mathvete dyrere enn norsk, men det er utfordrende å gjøre dette på en måte som ikke presser prisen på norsk mathvete opp. Økte råvarepriser vil svekke mel- og bakervareindustriens konkurransekraft mot utenlandske konkurrenter.

I den grad verdikjeden for mathvete ikke støtter opp under norsk mathvete er det flere alternative metoder for å stimulere verdikjeden. Man kan bruke tilskudd, jf. første avsnitt, man kan bruke tollvernet, jf. andre avsnitt, eller markedsregulator kan basere prognosen på egne faglige argumenter for muligheten til å bruke norsk korn. Et faglig grunnlag som tilsier at man kan bruke norsk mathvete gir ideelt sett en «sikker» avsetningskanal for norsk mathvete, og incentiver for kornprodusent, kornmottak og matmellemølle til å bli enige om kjøp av norsk mathvete. «Sikker» avsetning for hveten kan på den andre siden stå i motstrid til møllenes faktiske muligheter til å produsere varer av tilstrekkelig kvalitet. En slik løsrivelse av rommet for norsk matkorn fra de faktiske egenskapene til kornet vil eksponere det norske markedet i enda større grad for import.

I en situasjon hvor man i kornsektoren kun har målpris for ett kornslag, i dette forslaget for bygg, kan det være aktuelt å vurdere nærmere hvorvidt man skal ha en felles importkvote for matkorn og kraftfôrråvarer. Dette vil gi økt konkurranse om importkvotene, da matmellemøller og kraftfôrprodusenter skal konkurrere om den samme kvoten, og det vil gi økt fleksibilitet i bruk av norsk korn. Samtidig vil en slik konkurranse kunne påføre begge verdikjedene økte kostnader. Økt konkurranse om importkvoter er i dag ikke et mål i seg selv, så lenge samlet kvotekvantum er i samsvar med suppleringsbehovet. En praktisk konsekvens kan bli dyrere råvarer og redusert konkurransekraft for norsk kornforedlingsindustri. Det er videre stor forskjell i kvantum mellom kvoter for matkorn og karbohydratråvarer til fôr samtidig som importvarer ofte er noe billigere enn norsk korn. Det vil være en risiko først og fremst for at tilgjengelige kvoter blir overforbrukt av fôrindustrien slik at matmellemøllene blir henvist til import til full toll eller til norsk korn av fôrkvalitet.

Tollvernet og tildeling av importkvoter for matkorn er det primære virkemidlet fra staten sin side, for at kornkjøper og matmellemøller skal kjøpe norsk korn. Erfaring tilsier imidlertid at dersom kornet ikke finnes, er det vanskelig for norske myndigheter å avstå fra å tildele importkvoter som dekker dette importbehovet. Tildeling av importkvoter for økologisk mathavre over flere år er et eksempel på dette. Tildeling av importkvoter for matrug har vært diskutert, men vurdert som ikke ønskelig.

Ett alternativ, som vil være markedsinngripende, og som man har valgt for produksjon av potet og grønnsaker til industri (konserves), er å tildele importkvoter basert på avlingssvikt. På konservesområdet er dette løst ved at konservesbedriftene må dokumentere kontrakter og avlingssvikt for å få tildelt importkvoter.

4.1.4 Fjerne målpris på fôrkorn

Kun målpris på mathvete

Markedsregulator setter PGP på øvrige kornslag

Markedsregulering som i dag

Importvern som i dag

4.1.4.1 Beskrivelse av modellen

Modellen innebærer at jordbruksavtalen fortsatt setter en målpris på mathvete og at markedsregulator setter PGP på øvrige kornslag. Den fastsatte prisen vil være bindende oppover og nedover i perioden. Sammen med prisen skal FKA publisere en prisløype, men FKA vil ha mulighet til å sette fastsette basispris for basiskvalitet ukentlig. Det vil være forutsigbare priser gjennom sesongen, og FKAs prisløype vil være førende for prisingen til de andre aktørene i markedet.

Markedsregulator utarbeider tilbud- og etterspørselsprognoser gjennom sesongen. Ved overskudd og fare for prisfall, gjennomfører markedsregulator reguleringstiltak i form av overlagring. Markedsregulator utarbeider fortsatt prognoser for hele kornmarkedet og kommer med anbefaling til Landbruksdirektoratet om kvotestørrelse, som i dag.

Innenfor tollkvotene vil det bli fastsatt en tollavgiftssats. I tillegg vil det fastsettes en øvre prisgrense for PGP i jordbruksavtalen. Dersom notifiseringen av PGP overstiger den øvre prisgrensen to uker på rad, vil Landbruksdirektoratet avholde en ekstraordinær auksjon.

4.1.4.2 Markedsmessige konsekvenser

En sentral vurdering i dette alternativet, er i hvilken grad prisløypen på mathvete vil være førende for prisdannelsen på andre kornarter. Kvantumsmessig innebærer modellen at bare en femtedel, (eller noen år betydelig mindre) av norsk kornproduksjon har en pris fastsatt i jordbruksavtalen. Siden all hvete kan brukes i kraftfôr, så er det rimelig å anta at målprisen på mathvete vil påvirke prisen på fôrhvete og at prisen

på hvete dermed vil påvirke prisen på de øvrige kornslagene også. Det tilsier at prisdannelsen for de øvrige kornartene vil ha en korrelasjon til mathveteprisen, men at mange andre faktorer også vil påvirke. En kan derfor vente at prisdannelsen for de ulike kornslagene til en viss grad vil variere uavhengig fra hveteprisen.

Jo lavere mathveteavlingen er, jo mindre innflytelse vil mathveteprisen få på prisdannelsen ellers. Dette innebærer at markedsregulator vil ta en større forretningsmessig risiko knyttet til å fastsette prisløyper for øvrige kornslag basert på målprisen til mathvete. Med en faktisk prisdannelse i kornmarkedet basert på andre forhold, vil markedsregulator raskt kunne påføres betydelige økonomiske tap og tvinges til å endre priser underveis i sesongen. Noe som i så fall vil gjøre modellen sårbar og også utgjøre en fare for markedsregulators videre kommersielle utvikling.

Totaltilførselen i det norske markedet vil fortsatt balanseres gjennom tollkvoter. Av hensyn til matmelmøllene kan det eksempelvis være nødvendig å videreføre et system med en egen kvote for matkorn. Dette vil stabilisere melprisen og sikre den melforbrukende industriens behov. Kvoteutdeling og prisdannelse i kvoteauksjonene vil kunne påvirke prisdannelsen. I dag benyttes byggprisen som utgangspunkt for tollsatser på de ulike varene, men hvordan dette bør organiseres i dette alternativet bør utredes nærmere, hvis en går videre med denne modellen.

For kornprodusenten vil dette alternativet resultere i en mer uforutsigbar prisdannelse og dermed høyere risiko enn i dag. Matmelmøllene vil oppleve mindre endringer enn kraftfôrbransjen, med målpris på matkorn.

Det er sannsynlig at den økte prisrisikoen samlet sett vil påvirke kornprodusentens dyrkingsbeslutninger. Dyrking av mathvete vil ha liten prisrisiko. Dyrkingsvalget må veies mot eventuelle større inntektspotensial for dyrking av fôrkorn. Kornkjøperne kan redusere prisrisiko for kornprodusent ved å for eksempel tilby ulike former for risikoavlastende kontrakter til attraktive produsenter. Det er imidlertid relativt små marginer i kornmarkedet, så det synes lite sannsynlig at det vil bli vesentlig økning i kontraktproduksjon av fôrkorn. Gevinstpotensialet ved kontrakter blir for lite og behovet til kraftfôrproduksjon for stort. Dessuten kan behovet lett justeres avhengig av tilgangen på norsk vare.

Et viktig spørsmål er i hvilken grad andre kornkjøpere enn markedsregulator vil sette ned prisen på fôrkorn i en situasjon hvor tilbudet av en art er større enn etterspørselen, eller sette opp prisen i en situasjon hvor tilbudet er mindre enn etterspørselen. Uavhengige aktører får trolig større rom enn i dag til å prise opp eller ned.

Kornbondens opplevde prisrisiko avhenger av hvordan markedsreguleringen understøtter et stabilt prisforhold mellom kornartene med en mer markedsbasert prisdannelse. Vi har forutsatt at man viderefører gjeldende regelverk for markedsregulering, og at det gir en trygghet for bonden i at markedsregulator vil innføre tiltak dersom prisforholdet mellom bygg og havre svinger vesentlig mer enn hva det er fôrverdigrunnlag for. Altså, ved et stort overskudd av havre vil prisen normalt falle relativt til bygg.

I dag balanseres markedet ut fra prognosert tilbud/etterspørselsprognose laget av markedsregulator. Ved prognosert overskudd gjennomføres markedsreguleringstiltak og ved prognosert underskudd fastsettes det importkvoter. På denne måten kan markedet balanseres mht. mengde selv om prisen i det norske markedet varierer. Balanseringsmulighetene vil uansett bidra til redusert prisrisiko, alt annet likt.

4.1.4.3 Landbrukspolitiske konsekvenser

Alternativet vil videreføre mange av de landbrukspolitiske ambisjonene, men den økte prisrisikoen i kornmarkedet kan øke behovet for å stimulere til kornproduksjon gjennom andre midler. Virkningene for jordbruksforhandlingene og målpris på mathvete som landbrukspolitisk instrument må gjennomgås når en så liten del av kornmarkedet er målpris-regulert.

4.1.4.4 Forvaltningsmessige konsekvenser

Landbruksdirektoratet vil benytte markedsregulators prisløype på havre og bygg som grunnlag for å fastsette tollsats innenfor kvoten for karbohydratråvarer til kraftfôr og på bygg for å fastsette generelle nedsettelse av tollavgiftssatser for protein- og fettråvarer til kraftfôr. På denne måten kan myndighetene indirekte støtte markedsregulators prisløype på bygg i det norske markedet gjennom å regulere prisnivået på importerte karbohydratråvarer, altså konkurranseflaten.

Markedsregulators oppgaver knyttet til prisfastsettelse vil øke. Den økte risikoen for prisfall med modellen vil antakelig tilsi forsiktighet i fastsettelsen av prisløyper for øvrige kornslag. Dette kan i sin tur medføre økt bruk av markedsbaserte prispåslag til attraktive produsenter, koblingssalg mv.

4.1.4.5 Konsekvenser for AMS-notifisering

Effekten vil bli mindre enn ved fjerning av alle målpriser, men større enn ved å beholde målpris på kun bygg.

Fjerning av målpriser	-4514
Notifisering av målpris på mathvete, PNS og matkorntilskudd for bygg, havre, rug og fôrhvete	2745
Fjerning av kraftfôrfradrag for andel hvete på melk	800
Total AMS reduksjon	-969

Foreløpig beregning med avlingsnivå fra 2022 og satser fra 2023

4.1.4.6 Avbøtende tiltak

Man bør man vurdere om en avvikling av målpris for fôrkorn bør kombineres med å forsterke dagens virkemidler med et eget pristilskudd til kornprodusenter i marginale kornområder.

4.1.5 Mengdereguleringsmodell

Ingen målpriser

Markedsregulator setter ikke en prisløype

Markedsregulator beholder prognoseansvar, mottaksplikt og mulighet for avsetningstiltak

Den doble mottakplikten faller bort

Importvernet baseres på kvoter og referansepris

4.1.5.1 Beskrivelse av modellen

Denne modellen innebærer fjerning av målpris på alle kornslag. Norske kornpriser avledes i stedet av verdensmarkedspriser. Det beholdes et kvotebasert importvern med administrert tollavgiftssats innenfor kvotene og maksimaltoll praktiseres utenfor kvotene. Landbruksdirektoratet beregner en referansepris med grunnlag i historisk prisuttak. Denne prisen fungerer som grunnlag for tolladministrasjon og benyttes til å sette en øvre prisgrense som utløser import. Øvre prisgrense fastsettes av avtalepartene i jordbruksforhandlingene, og angis som en prosentstans over referansepris. En øvre prisgrense bør beholdes med begrunnelse i forbrukervernet. Det gir forbrukerne beskyttelse mot rask prisstigning, forutsatt at verdensmarkedsprisen ligger under norsk pris.

I kyllingsektoren er referanseprisen basert på ukentlige innrapporterte engrospriser fra de største slakteriene. Den akkumulerte noteringsprisen for ett avtaleår blir neste avtaleårs referansepris. Som drøftet ovenfor vil det være utfordrende å innhente en reell referansepris i engrosleddet. Dette samsvarer også med erfaringen fra kyllingsektoren, hvor det har vist seg å være utfordrende å beregne en referansepris på engrosnivå. Prisene bør derfor hentes inn fra produsentleddet. Som et alternativ til historiske priser kan det vurderes alternativer med indeksregulerte, historiske priser eller en løpende beregning av siste 12 måneder. Det er også et alternativ å basere referanseprisen på en kortere periode enn 12 måneder. FKA beholder sin rolle som markedsregulator og vil ha ansvar for mengdebasert balansering av markedet. Markedsregulator vil lage produksjons- og forbruksprognoser, og basert på dette gi kvoteanbefalinger og gjennomføre avsetningstiltak. Det er mulig at det må settes et tak for overlaging basert på historisk sesongvariasjon. Markedsregulator vil beholde mottaksplicht og informasjonsplikt, men ansvaret for å oppnå en bestemt pris faller bort.

FKA vil i denne modellen fortsatt sette markedspriser på korn, i sin handel med kornprodusenter. Markedspriser vil avledes av prisen på importkvoter (på fôrkorn og matkorn) og fôrverdi samt øvrige markedsmessige, forretningsmessige og logistikkmessige forhold m.m. Dette vil også være utgangspunktet for prisen som gjelder for det som leveres under mottaksplichten og som krever likebehandling. All annen kornleveranse baseres på et sett av andre avtaler om samhandling mellom kornbonde og samvirkeselskapet med grunnlag i verdiskapingen videre i verdikjeden.

Modellen kan i teorien innføres både med og uten tollavgiftssats innenfor kvotene. Nulltoll innenfor kvotene vil øke verdien av kvotene. Dersom dette fører til at prisen på kvotene drives opp ved auksjon vil prisen på kvotene gjenspeile etterspørselen i større grad enn ved fastsettelse av tollavgiftssatser. Dette er gitt at importkvotene fordeles ved hjelp av priskonkurransen og ikke ved mengdejustering. Basert på erfaringer fra dagens system er det grunn til å anta at dette ikke vil skje. Dette skyldes det lave antallet aktører som konkurrerer om kvotene og at markedsregulator normalt treffer godt med kvotestørrelsen. Aktørene har dermed i forkant av auksjonen en god forståelse av hvor stor kvoteandel de vil kunne kjøpe. Ved ren mengdeallokering vil prisen på importert korn være lik verdensmarkedsprisen. I praksis vil kvotene i noen grad preges av priskonkurransen, men en nulltollvariant vil trolig gi redusert pris på importkornet sammenlignet med i dag. Uten en nedre prisgrense vil kornprodusentene være mindre beskyttet mot prisfall, og billigere import kan føre til redusert norsk kornproduksjon. Et system med tollavgiftssats innenfor kvotene bør derfor opprettholdes.

Som et alternativ til tollavgiftssats innenfor kvotene basert på referansepris, kan det settes en fast tollsats. Denne satsen vil da definere den preferansen norsk korn skal ha mot importkorn. En fast tollavgiftssats er mindre fleksibel, og plutselige fall i verdensmarkedsprisen vil i større grad slå inn i det norske markedet. Det kan også bli vanskelig å endre en fast sats ved senere behov. En fast sats vil også gi forbrukerne mindre beskyttelse mot prisstigning, da den faste satsen vil gjøre importert korn dyrere også i perioder med stor prisstigning internasjonalt. Avhengig av satsen, vil fast toll over tid og i perioder gi enten for dårlig vern av det norske markedet eller unødvendige råvarekostnader for industrien.

Videre diskusjon av denne modellen tar utgangspunkt i at tollvernet administreres basert på referanseprisen og øvre prisgrense.

4.1.5.2 Markedsmessige konsekvenser

Modellen kan innebære en endring i kornmarkedet ettersom prisdannelsen blir mer markedsbasert. Hvordan prisdannelsen vil skje i praksis er vanskelig å forutsi. Prisen på norsk korn vil settes i lys av tilgang og pris på alternativ vare, altså import. Prisdannelsen vil i stor grad også bero på hvilke avbøtende tiltak som legges til grunn. Vi vil derfor først gjennomgå konsekvensene av modellen uten avbøtende tiltak og deretter diskutere behovet for slike tiltak. Prisdannelsen i modellen er i utgangspunktet deregulert og referanseprisen benyttes kun til fastsetting av tollavgiftssats og øvre prisgrense. I prinsippet er det derfor fri prisdannelse under øvre prisgrense, dog begrenset av mengdereguleringen importvernet gir.

Større prissvingninger og lavere pris enn i dagens system kan bli et resultat. Selv om man forutsetter at norsk pris vil ligge over verdensmarkedspris vil prissvingninger trolig i noe større grad enn i dag kunne overføres til det norske markedet. Bonden vil ikke ha noen garanti for hvilken pris kornet blir kjøpt for, og

det vil bli nødvendig å benytte andre virkemidler for risikohåndtering. Økt variasjon i prisene vil også medføre høyere risiko for de andre leddene i kjeden. Økt risiko kan føre til at korn som kjøpes på høsten blir priset lavt hos kornmottakene fordi prisfallsrisikoen øker når det er lang tid til kornet skal brukes. Prisisiko kan også medføre et press i retning av redusert betalingsvilje i industriledet. Bønder som kan lagre eget korn vil få en større fordel. Det er også mulig å se for seg at mottak og lagring blir en tjeneste bonden kjøper av kornhandler, og at tidspunktet for oppgjør/avregning knyttes til andre kriterier enn fysisk leveringstidspunkt. Endringene kan gi både reduserte og økte transaksjonskostnader i verdikjeden. De kornhandlerne som klarer å redusere transaksjonskostnadene mer enn de andre vil vinne markedsandeler.

Denne modellen vil innebære et høyere nivå av prissignalisering, og produksjon vil i noe større grad styres av etterspørsel. I hvor stor grad dette vil skje beror på utformingen av importvernet. I motsetning til modellene med målpris eller PGP, der en satt pris danner grunnlaget for markedsprisen, er det importvernet som er førende for markedsprisen i denne modellen. En mer fleksibel prisdannelse vil også påvirke konkurransen og dynamikken mellom aktørene. Kornhandlerne vil i større grad prise ulike partier og kvaliteter forskjellig. Prisen til kornprodusentene vil også kunne variere mer, ut ifra ulike kriterier som sort, kvalitet, lokalisasjon, tilgang til tørke og lager, mengde etc. En slik prissetting vil kunne gi tydeligere signaler til kornprodusentene om hva markedet etterspør av sorter og kvaliteter, og påvirke kornprodusenter i en mer markedsorientert retning. I år med høy kvalitet på det norske kornet vil det være økt konkurranse om det norske kornet, mens i år med lavere kvalitet vil betalingsvilligheten være lavere. For å redusere risiko og gi mer forutsigbarhet, vil et nytt system trolig føre til økt samhandling mellom kornbonde og kornkjøpere. Dette vil også kunne gi tydeligere signaler til kornprodusentene om industriens behov, både for matkorn og fôrkorn. Økt preferanse for norske råvarer til matmel- og kraftfôrindustrien kan gi økt konkurranse om det norske kornet, og dermed bidra til økt pris. Møllene vil trolig ønske seg en stabil grunnbeholdning av norsk korn, for å sikre seg en stabil produksjon.

Større prisvariasjon vil også kunne gi incentiver til utvikling og fornyelse. Lønnsomhet gjennom rasjonaliseringer vil kunne stimulere til investeringer på sikt. Dette er også tilfelle i dag, men i et system med økt fleksibilitet rundt prising kan det være økte muligheter for å rasjonalisere gjennom samhandling.

Større prisvariasjon vil i seg selv påvirke primærproduksjonen negativt. Den gjennomsnittlige lønnsomheten vil over tid avhenge av pris og avbøtende tiltak som for eksempel tilskott over budsjettet.

4.1.5.3 Landbrukspolitiske konsekvenser

Målet om konkurransekraftig landbruk over hele landet vil bli vanskeligere å nå i denne modellen, uten vesentlig avbøtende tiltak. Uten en prisgaranti i kombinasjon med mottaksplikten er det sannsynlig at produksjonen sentraliseres. Stordriftsfordeler vil skape et større press i markedet enn i dag og store produsenter med lave transportkostnader vil i større grad ta over. Svekket lønnsomhet i distriktene vil også kunne føre til lavere produksjon av både mat- og fôrkorn, noe som bryter med det landbrukspolitiske målet om økt selvforsyning.

Uten en satt pris i markedet vil det også være vanskelig å opprettholde et politisk fastsatt skille mellom matkorn/fôrkorn og mellom ulike hvetekvaliteter. Prisen på de ulike kvalitetene og sortene vil settes ut ifra markedets behov, og vil kunne bli påvirket av den europeiske prisen siden denne vil utgjøre en alternativ råvare. Tilleggene vil kunne avvike fra kvalitetspremiene i utlandet på grunn av særegne norske preferanser og kornbaserte produkter. Det har bakover tid ofte vært liten prisdifferanse mellom mat- og fôrhvete internasjonalt. Dette kan overføres til det norske markedet, og det vil trolig være helt nødvendig med ordninger for å stimulere til norsk matkornproduksjon dersom målet om høyere matkornandel skal nås.

4.1.5.4 Forvaltningsmessige konsekvenser

Hovedforskjellen mellom denne modellen og dagens system er først og fremst at markedsregulator ikke søker å oppnå en gitt pris i markedet. Dette fører ikke til noen store forvaltningsmessige endringer, utover at Landbruksdirektoratet må beregne en referansepris.

Det vil likevel være behov for en diskusjon rundt hvem som skal ha det forvaltningsmessige ansvaret i en modell der prisen ikke er satt og rundt markedsregulators rolle i et slikt system. Det kan argumenteres for

at kornbøndene fortsatt vil ha fordeler av at noen sikrer et balansert og forutsigbart kornmarked i Norge. Ansvaret for å lage prisprognoser med sikte på å ta ut en fastsatt pris blir borte i denne modellen, men ansvaret for den kvantumsmessige balansen kan ivaretas uavhengig av dette. Dette vil sikre at bonden har avsetning for kornet sitt i hver sesong og at kornprisen ikke blir vesentlig presset hverken av overskudd eller underskudd i det norske markedet. Også industrien har nytte av forutsigbare rammevilkår. Både matmelindustrien og kraftfôrindustrien sparer store beløp dersom prognosene er treffsikre og markedsreguleringen er forutsigbar. Dette veier for å beholde markedsreguleringstiltak i et nytt system, men det er ikke gitt at dette må administreres av markedsregulator. Vi drøfter derfor en modell med tilsvarende rammeverk, men uten markedsregulator, i kapittel 4.3.1. Det er uavklart om regelverket som regulerer markedsregulators rolle gir rom for en modell med en markedsregulator som ikke søker å oppnå en gitt pris. Denne vurderingen ligger utenfor faggruppens mandat, men må avklares dersom denne modellen skal utredes nærmere.

Et annet aspekt er at det kan utgjøre en vesentlig risiko for FKA å opprettholde rollen som markedsregulator dersom det oppstår uklarhet og manglede forståelse av et nytt system. Det kan også bli spesielt krevende med medlemspolitisk uro dersom kornbonden opplever lavere lønnsomhet og mer ustabilitet enn i dagens ordning, og FKA blir holdt ansvarlig for konsekvenser av en ny ordning. For å oppnå legitimitet hos bøndene må en ny markedsordning derfor være helt transparent og være tydelig på gjeldende rammevilkår. Det er likevel stor fare for at FKA bli sittende med uhåndterbar risiko.

4.1.5.5 Konsekvenser for AMS-notifisering

Målprisen fjernes og vil derfor ikke lenger notifiseres. PNS og matkorntilskudd, som i dagens modell ikke notifiserer, vil måtte notifiseres i denne modellen. Uten målpriser kan ikke kraftfôrfradraget lenger trekkes fra notifiseringen på melk. Denne baseres på fjerning av alle målpriser og er ikke medregnet avbøtende tiltak. Dette anses derfor som maksimal AMS reduksjon.

Fjerning av målpriser	-4514
Notifisering av PNS og matkorntilskudd	1891
Fjerning av kraftfôrfradrag på melk	900
Total AMS reduksjon	-1724

Foreløpig beregning med avlingsnivå fra 2022 og satser fra 2023

4.1.5.6 Avbøtende tiltak

For å opprettholde norsk kornproduksjon må en sikre lønnsomhet og redusere risiko for bonden. Et lavere prisnivå må derfor kompenseres med økte tilskudd. Det vil med denne modellen være behov for å ta høyde for en betydelig økning i tilskudd for å sikre kornbondens økonomi. Det vil også være behov for tiltak som sikrer lønnsomhet i distriktene for å nå målet om landbruk over hele landet.

Noe av dette kan oppnås gjennom endringer i matkorntilskuddet og PNS-systemet. For å oppmuntre til økt produksjon av matkorn kan matkorntilskuddet bli viktigere. Et annet alternativ er et kvalitetstilskudd utbetalt direkte til produsent. En videreføring av PNS i en modell uten målpriser eller PGP kan bli problematisk. PNS-satsene beregnes i dag med utgangspunkt i målprisene. Uten målpriser/PGP er det ingen garanti for at PNS gitt til kornkjøperne fullt ut vil gjenspeiles i prisen som gis til bonden. Uten et definert prisnivå som tilskuddene skal skrive ned blir også fastsettingen av satsene usikker. Et alternativ er å gi PNS, helt eller delvis, som direkte støtte til bonde. Dersom utbetalingen kun går til bønder som leverer korn til industrien vil tilskuddet fortsatt motvirke hjemme-maling.

Uavhengig av tilskuddsordninger vil aktørene i verdikjeden sannsynligvis få et behov for å benytte seg av andre risikoreducerende tiltak. Det er krevende å se for seg hvilke verktøy som vil benyttes for å håndtere den økte risikoen. Kontraktproduksjon, futures og forsikringsordninger benyttes i stor grad på det

internasjonale markedet, og sannsynligheten er stor for at slike ordninger vil utvikles også i det norske markedet.

Som nevnt over kan denne modellen også føre til økt risiko for FKA som markedsregulator, og det forutsettes at denne risikoen beskrives og forstås før en eventuell overgang til et nytt system. Avbøtende tiltak kan være transparens og tydelige prosedyrer for når tiltak iverksettes og hva de innebærer. Det er likevel risiko for at FKA vil få problemer med å beholde legitimitet hos aktørene i markedet.

4.1.6 Markedsrådsmodell

Prisanbefaling på bygg, havre, matrug og mathvete settes av et produsentstyrt markedsråd

Markedsregulator utarbeider priskurve basert på markedsrådets pris i ett alternativ. Markedsrådet utarbeider priskurve i det andre

Fri prisdannelse for andre kornvarer

Markedsrådet har prognoseansvar og gjennomfører avsetningstiltak ved behov

Importvern som i dag

4.1.6.1 Beskrivelse av modellen

Modellen forutsetter fjerning av alle målpriser på korn. Markedsregulering baseres på mengdeprognose som i dag og det er et kvotebasert importvern som i dag.

Et hovedelement i modellen er et markedsråd som setter priser. Samtidig må de priser markedsrådet setter, oppnå tilstrekkelig legitimitet blant alle aktører i markedet til at de blir reelle og representative. Dette innebærer at prisene blir førende for den faktiske prisdannelsen i markedet og at eventuelle avvik fra prisen begrunnes i objektive kriterier (kvalitet, transportkostnader etc).

Nedenfor beskrives to alternativer til sammensetning av et markedsråd.

Markedsråd for korn etter modell fra Grøntprodusentenes samarbeidsråd (GPS).

GPS består av tre uavhengige produsentorganisasjoner som avholder ukentlige møter der tilbud, etterspørsel og pris diskuteres, og en gir prisanbefalinger for kommende uke. Hverken grossister eller industri har adgang til disse møtene. Med grossistene til stede, ville en komme i konflikt med konkurranselovens bestemmelse om forbud mot markedskoordinering.

Tilpasset kornområdet, velger vi her å ta utgangspunkt i dagens vertikale søyledannelse i markedet. Dette innebærer da dannelse av tre produsentorganisasjoner som reelt opptrer selvstendig i forhold til den søylen de selger korn til.

Tre produsentorganisasjoner bestående av kornbønder som selger til FKA, Fiskå og SU gir i en slik modell et samstemt råd til sine medlemmer om pris for et helt år. Dette øker risikoen for feilprising betydelig, sammenliknet med situasjonen i grøntsektoren.

Markedsrådet vil ha større innflytelse hvis de også har forhandlingsmakt knyttet til prisanbefalingen. Prisen vil neppe få legitimitet hvis den ikke følges av leveringsplikt/forpliktelse til ikke å selge under anbefalt pris. De trenger også et uavhengig sekretariat som kan utarbeide ukentlige markedsrapporter. Markedsrådet vil, gjennom de tre medlemsorganisasjonene, ha reguleringsansvaret. De publiserer priser, utarbeider prognoser, gjennomfører markedsreguleringstiltak og gir råd om størrelse på importkvote. Markedsrådet publiserer mengde og prisinformasjon.

Bondelaget og Bonde- og småbrukarlaget oppretter et markedsråd, forankret i jordbruksavtalen.

Faglagene oppretter et uavhengig markedsråd med prognoseansvar og rett til å anbefale en salgspris. Eksisterende avtale med samvirkene forplikter markedsregulator til å søke å ta ut de anbefalte prisene. Dette gjennom å forplikte seg på prognosert prisløype for kommende sesong.

FKA er markedsregulator som i dag, utarbeider prisløype, kan gjennomføre avsetningstiltak og anbefale kvotestørrelse.

4.1.6.2 Markedsmessige konsekvenser

Et markedsråd etter GPS-modellen vil bestå bare av kornprodusenter. Dette innebærer at deres hovedinteresse vil være en kornpris som gir høyest mulig lønnsomhet. I modellen har de også prognoseansvar, deriblant behovsvurdering. Spørsmålet er imidlertid i hvor stor grad rådet vil være i stand til å fastsette en pris som har autoritet, der også husdyrprodusentenes ønske om billig kraftfôr i praksis blir ivare tatt. Modellen vil ha en viss selvregulerende evne fordi kostnader ved eventuell overproduksjon vil belastes kornprodusentene, men det er vanskelig å se for seg at ikke rådet vil søke å løfte prisen så tett opp til øvre prisgrense som mulig. Modellen tilsier dermed betydelig risiko for økte kostnader for husdyrprodusentene og økende konkurranseutfordringer for bakevareindustrien.

Systemmessig fremstår modellen som relativt skjør. En årsak til dette er at modellen kan miste oppslutning blant husdyrprodusentene. Modellen mister da tilliten hos den største og mest sentrale interessentgruppen og en annen modell trolig vil presse seg frem. Det vil også være usikkerhet om hvorvidt produsentorganisasjonene vil lykkes i å hindre produsenter til å selge til lavere pris, for eksempel i innhøstingen. Det synes lite realistisk at kornprodusenter som må treske og ikke har eget lager, vil la være å selge til kornhandler som er villig til å ta imot, men til en lavere pris.

Modellen kan samtidig bidra til å etablere søyledannelse også på produsentnivå. Hver av konkurrentene i kraftfôrmarkedet får «sin» produsentforening.

Et markedsråd opprettet av faglagene og med FKA som markedsregulator vil ha bedre forutsetninger for å sette en pris som balanserer forholdet mellom korn og kraftfôr og forutberegnelige kornpriser, men vil ikke ha samme legitimitet som jordbruksavtalens målpriser. Det er usikkerhet knyttet til om dette fagrådet reelt sett vil øke gjennomslagskraften særlig mye mer enn det FKA vil gjøre gjennom egen prissetting (PGP-modellen). Modellen vil imidlertid kunne lette presset på markedsregulator knyttet til å avveie forholdet mellom kornprodusent og husdyrprodusent. Om prisene som settes avviker for mye fra de markedsmessige forhold, vil risikoen for markedsregulator øke jf. omtale foran.

Begge alternativ vil stille store krav til presise prognoser. Gitt antakelsen om at det er i kraftfôrmarkedet konkurransen er mest intens, så vil en mindre ubalanse i råvarekostnad i kraftfôrproduksjonen lett kunne lede til at noen selgere av kraftfôr har et større marginrom enn andre og at dette benyttes til rabatter til attraktive kunder. Kraftførselgere med mindre marginer opplever at de må «tvinge» inn råvarer i kraftfôret og dermed opplever marginskvis og fare for å bli konkurrert ut på salg. Dette vil i sin tur skape et press i kornmarkedet der kornprodusenter tilbys kjøpsbetingelser som avviker fra forpliktelsene som ligger til grunn for prisfastsettelsen.

Et sentralt spørsmål blir dermed om FKA, alene eller i samarbeid med FKRA, vil ha en posisjon i markedet som er sterk nok til at de klarer å holde konkurransedyktige priser til husdyrprodusentene og samtidig oppfylle prisforutsetningene i kornmarkedet uten å tape markedsandeler. Markedsregulator må trolig opparbeide seg en vesentlig større markedsandel, eller så må marginrommet i kraftfôrmarkedet dempes gjennom en mer aktiv bruk av tilskudd og eventuelle andre virkemidler i jordbruksavtalen. Muligheten til reelt sett å forplikte husdyrprodusenten til å kjøpe kraftfôr til en bestemt pris kan i prinsippet legges inn i vedtekter hos et samvirke, men er urealistisk.

4.1.6.3 Landbrukspolitiske konsekvenser

Gitt at modellen lykkes i å få et tilstrekkelig gjennomslag i markedet, så vil den kunne oppfylle de fleste landbrukspolitiske mål om lag som i dag.

Det er imidlertid fare for at modellen kan påføre markedsregulator redusert konkurransekraft i markedet hvis kornprodusenter eller kraftfôrkjøpere velger å selge eller kjøpe til andre priser enn de som følger av markedsrådets anbefalinger. Dette er en risiko ved modellen som bør vurderes grundig før en slik modell innføres. De landbrukspolitiske konsekvensene av et sammenbrudd i tilliten til markedsrådets priser vil være betydelige. Sammenbruddet i markedsrådsprisen som prisgaranti vil med stor sannsynlighet føre til økt prisrisiko for både kornprodusenter og husdyrprodusenter og det vil være fare for raske lønnsomhetsforskyvninger i markedet i retning sentralisering og økte stordriftsfordeler.

Et markedsråd som fastsetter kornpris ut fra kostnadsbaserte prinsipper har for det første svært krevende oppgaver, jamfør diskusjoner av tallgrunnlag under dagens modell. Videre vil modellen raskt stå i fare for å miste legitimitet i kraftfôrbrukende husdyrmiljøer.

Det mest realistiske er trolig at modellen krever betydelige kompenserende tiltak for å bli stabil over tid.

4.1.6.4 Forvaltningsmessige konsekvenser

En eventuell opprettelse av et markedsråd vil mest sannsynlig måtte finansieres av omsetningsavgift og krever en viss organisering. For FKA som markedsregulator vil den forretningsmessige risiko i modellen være uavhengig av om det innføres kompenserende tiltak for kornbonden.

4.1.6.5 Konsekvenser for AMS-notifisering

Målprisen fjernes og vil derfor ikke lenger notifiseres. PNS og matkorntilskudd, som i dagens modell ikke notifiserer, vil måtte notifiseres i denne modellen. Uten målpriser kan ikke kraftfôrfradraget lenger trekkes fra notifiseringen på melk. Denne beregningen baseres på fjerning av alle målpriser og er ikke medregnet avbøtende tiltak. Dette anses derfor som maksimal AMS reduksjon.

Fjerning av målpriser	-4514
Notifisering av PNS og matkorntilskudd	1891
Fjerning av kraftfôrfradrag på melk	900
Total AMS reduksjon	-1724

Foreløpig beregning med avlingsnivå fra 2022 og satser fra 2023

4.1.6.6 Avbøtende tiltak

Modellen forutsetter en god del endringer i bøndenes organisering. Som vist foran, så er det avgjørende at modellen demper konkurranstrykket i kraftfôrmarkedet og dette kan neppe oppnås uten endringer i samvirkenes organisering, avtalene mellom faglag og samvirkene, og kanskje også endrede krav til publisering av markedsinformasjon.

Modellen vil antakelig få økt legitimitet hvis den kombineres med innføring av en øvre prisgrense som utløser økt import og en nedre prisgrense som utløser markedsreguleringstiltak. For å dempe risikoen for at modellen skal bryte sammen bør det etableres ganske smale grenser for øvre og nedre prisgrense. Å etablere en nedre prisgrense må i tilfelle utredes grundig mht. risiko for notifiseringskonsekvenser.

For å styrke oppnåelsen av de landbrukspolitiske målene blir trolig en fortsatt aktiv bruk av prisnedskrivning viktigere. Behovet for egne satser for hvert kornslag bør utredes.

4.2 Modeller uten markedsregulator

4.2.1 Direktoratsmodellen

Ingen markedsregulator

Landbruksdirektoratet utarbeider prognoser og nivå for overlagring

Mottaksplikt på anbud kan vurderes

Importvernet baseres på kvoter og referansepris

4.2.1.1 Beskrivelse av modellen

Direktoratsmodellen følger samme rammeverk som mengdereguleringsmodellen. Målpris fjernes på alle kornslag, og kvotebasert importvern baseres på en referansepris og øvre prisgrense. Avvikling av FKAs rolle som markedsregulator er det som skiller de to modellene. FKA vil operere på lik linje med de andre aktørene i markedet. Mottaksplikten avvikles eller legges ut på anbud. Landbruksdirektoratet overtar prognoseansvaret. Basert på produksjons- og forbruksprognoser vil direktoratet beregne kvotestørrelser og nivå for overlagring mellom sesonger. Overlagringen vil kunne finansieres av omsetningsavgiften som i dagens system. Ved varig overproduksjon vil prisen måtte være et hovedvirkemiddel som brukes i markedsbalanseringen og et overlagret kvantum må prisedskrives til den nye markedsprisen.

De markedsmessige konsekvensene vil være tilnærmet like de i mengdereguleringsmodellen. Modellen kan innebære en endring i kornmarkedet ettersom prisdannelsen blir mer markedsbasert. Hvordan prisdannelsen vil skje i praksis er vanskelig å forutsi. Prisen på norsk korn vil settes i lys av tilgang og pris på alternativ vare, altså import. Prisdannelsen vil i stor grad også bero på hvilke avbøtende tiltak som legges til grunn. På samme måte som i mengdereguleringsmodellen vil fastsettelsen av tollsatsene også påvirke prisdannelsen i denne modellen. En fast tollsats kan vurderes også her, men det vil medføre de samme ulempene som diskutert under mengdereguleringsmodellen.

Det er stor sannsynlighet for at modellen vil føre til større prissvingninger og lavere pris enn i dagens system. Selv om man forutsetter at norsk pris vil ligge over verdensmarkedspris vil prissvingninger trolig i noe større grad enn i dag kunne overføres til det norske markedet. Bonden vil ikke ha noen garanti for hvilken pris kornet blir kjøpt for, og det vil bli nødvendig å benytte andre virkemidler for risikohåndtering.

4.2.1.2 Landbrukspolitiske konsekvenser

De landbrukspolitiske konsekvensene vil også være tilnærmet like de i mengdereguleringsmodellen. Målet om konkurransekraftig landbruk over hele landet vil bli vanskeligere å nå uten vesentlig avbøtende tiltak. Det vil også her bli vanskelig å opprettholde skillet mellom fôrkorn og matkorn, og incentivet til økt produksjon av matkorn kan reduseres. Denne modellen vil tydeliggjøre at ansvaret for konsekvenser av en endring ligger til avtalepartene og landbrukspolitikken å håndtere.

4.2.1.3 Forvaltningsmessige konsekvenser

Denne modellen vil skape forvaltningsmessige endringer sammenliknet med dagens system. Landbruksdirektoratet vil overta utarbeidelsen av produksjons- og forbruksprognoser, beregning av kvotestørrelse og nivå for overlagring. Direktoratet har tilgang på/kan innhente alt tallmaterialet som inngår i prognosene i dag, og vil derfor være i stand til å utarbeide prognoser av tilsvarende kvalitet. Prognoser må utarbeides i forkant av hver kvotefastsettelse, og presise prognoser kreves for å unngå importskapte overskudd i markedet. Kvaliteten på tallgrunnlaget vil være avgjørende for hvor godt prognosene treffer. I dagens system er det tre faste prognoser i året (flere ved behov) som etterfølges av

kvotefastsettelse. Alternativt kan dette gjøres hyppigere. Dette gir mulighet til å justere tilgangen oftere og minsker risikoen for overskudd/underskudd. Det er viktig at prognoseprosessen blir forutsigbar og transparent for å sikre legitimitet hos aktørene i bransjen.

4.2.1.4 Konsekvenser for AMS-notifisering

Målprisen fjernes og vil derfor ikke lenger notifiseres. PNS og matkorntilskudd, som i dagens modell ikke notifiserer, vil måtte notifiseres i denne modellen. Uten målpriser kan ikke kraftfôrfradraget lenger trekkes fra notifiseringen på melk. Denne beregningen baseres på fjerning av alle målpriser og er ikke medregnet avbøtende tiltak. Dette anses derfor som maksimal AMS-reduksjon.

Fjerning av målpriser	-4514
Notifisering av PNS og matkorntilskudd	1891
Fjerning av kraftfôrfradrag på melk	900
Total AMS reduksjon	-1724

Foreløpig beregning med avlingsnivå fra 2022 og satser fra 2023

4.2.1.5 Avbøtende tiltak

Det vil være tilnærmet samme behov for tiltak som i mengdereguleringsmodellen. FKA vil i denne modellen ikke være utsatt for risiko knyttet til rollen som markedsregulator, og avbøtende tiltak for å redusere risiko hos markedsregulator vil ikke være nødvendig.

4.2.2 Verdensmarkedsprismodellen

VM-priser skal danne utgangspunkt for prisdannelse i det norske markedet

Ingen markedsregulator

Ingen fellesfinansiert markedsregulering

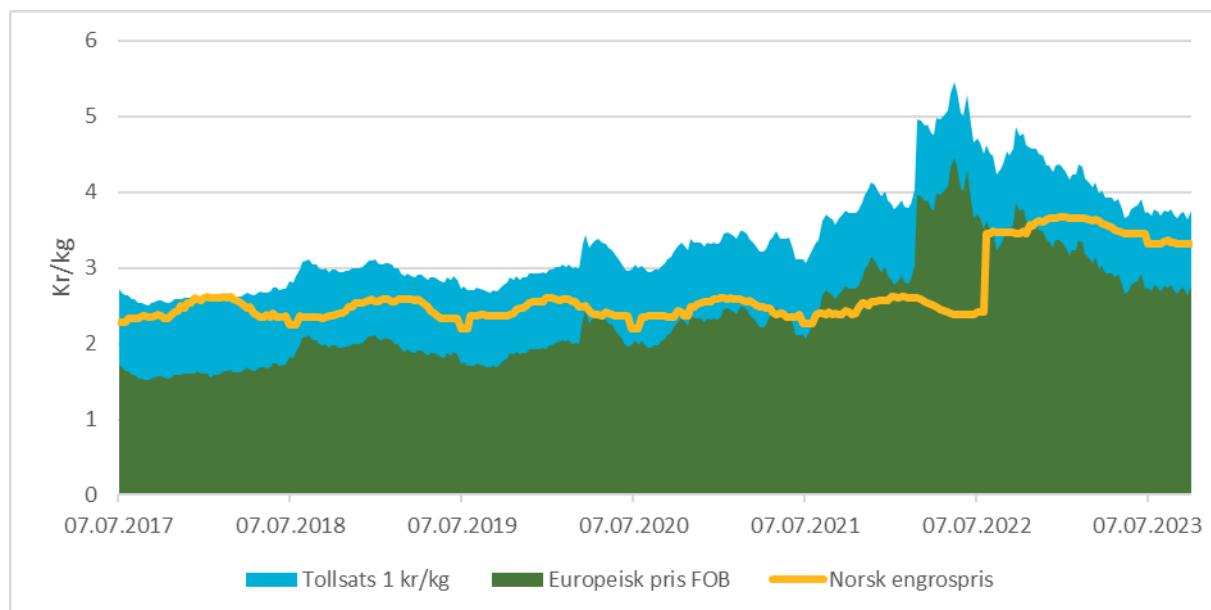
Importvernet baseres på en fast nedsatt tollavgiftssats

4.2.2.1 Beskrivelse av modellen

Modellen innebærer bortfall av alle målpriser, ingen markedsregulering og faste nedsatte tollavgiftssatser. Svingninger i verdensmarkedet vil slå uforstyrret inn i det norske markedet.

Reguleringen av kornmarkedet skjer gjennom å benytte en fast nedsatt tollavgiftssats. Virkningen vil være at svingningene i verdensmarkedsprisen/det europeiske kornmarkedet (heretter kalt EU-pris) i stor grad vil påvirke prisene i det norske markedet. Nivået på prisene i det norske markedet vil kunne etableres på et høyere nivå enn i utlandet, innenfor de mulighetene som tollbeskyttelsen gir. Kornprisene i Norge vil da bli en markedsbasert pris som svinger i takt med prisene i EU, men på et høyere nivå. Prisnivået i det norske markedet kan bli høyere og lavere enn i dag, avhengig av tollsatsen. Som nevnt i kapittel 3, er maksimal prisforskjell på om lag kr 1,50 per kg mellom norsk engrospris og verdensmarkedspris på mathvete før norsk melforbrukende industri blir utkonkurrert på råvarepris.

I prinsippet åpner også modellen for å innføre EU-priser i det norske markedet ved å sette tollavgiftssatsen til null. Dette alternativet drøftes ikke separat, da mange av vurderingene vil bli de samme, med unntak av at et likt prisnivå i Norge som i EU vil forsterke alle virkningene.



Figur 15: Europeisk pris på hvete er gjennomsnitt av priser for tysk B-hvete og fransk Grade 1 free on board (FOB). Dvs. uten fraktkostnader. Norsk engrospris er den ukentlige noteringsprisen fra FKA, justert for håndteringskostnader, PNS og matkorntilskudd.

Kilde: Landbruksdirektoratet

4.2.2.2 Markedsmessige konsekvenser

Modellen vil, uten andre tiltak, føre til at prisene på og mellom kornartene i det norske markedet vil gjenspeile forholdene i det europeiske markedet. Det vil med andre ord ikke være separate matkornpriser i det norske markedet, men mat- og fôrmarkedene vil naturlig nok danne forskjellige prisnivåer basert på import av råvarer med forskjellig pris. Prisforskjeller mellom ulike hvetekvaliteter vil variere basert på variasjoner i etterspørsel og tilbud, ikke som en politisk fastsatt preferanse. Hvilken anvendelse hvete faktisk får, vil variere med ulike industriers behov.

Virkningen av prissvingningen vil påføre det norske markedet økt usikkerhet knyttet til hvilke priser og fortjenester/tap som kan oppstå. Alt annet likt, vil dette øke prisrisikoen på alle ledd i verdikjeden. Gitt at de fleste aktører i det norske markedet primært ønsker å tjene penger på å produsere korn, mel, bakevarer eller kraftfôr, vil den økte risikoen, alt annet likt, øke behovet for en høyere fortjeneste i kornproduksjonen og i foredlingsindustrien. Det vil også føre til en økt vilje til å gjennomføre risikoreducerende tiltak. Det er krevende å vurdere hvordan de ulike ledd i verdikjeden vil opptre for å redusere egen risiko, men det er naturlig å knytte noen kommentarer til mulige konsekvenser.

Basert på erfaringene i grøntmarkedet, er det sannsynlig at mer av risikoen vil havne hos kornprodusenten. I grøntsektoren er det viktigste risikoreducerende tiltaket knyttet til meget detaljert produksjonsplanlegging i regi av produsentorganisasjonene og ukentlig prisnoteringer i regi av Landbruksdirektoratet. Til forskjell fra mange grøntproduksjoner, er korn en meget lagringsdyktig vare. Dette kan gjøre det enklere for kornhandlere å tilby en pris med et risikotrekk. Hele eller deler av trekket kan så utbetales på et senere tidspunkt.

Kornkjøpere vil binde mindre kapital med lavere priser, og dermed være mindre skeptiske til egen kommersiell lageroppbygging, men den økte prisfallsrisikoen vil trolig avgrense ønsket om egenfinansiert lageroppbygging på høsten til det som er nødvendig for å sikre egen industri råvarer. En kan kanskje forvente økt omfang av lagringsavtaler, helt eller delvis i kombinasjon med risikoavklarende elementer. Et redusert ønske fra kornkjøper om å kjøpe korn om høsten grunnet prisfallsrisiko og kapitalbinding, vil kunne øke insitamnet for økt gårdslagring av korn.

En fast tollsats vil i perioder enten kunne gi for lite vern mot import eller økte kostnader i foredlingsindustrien, sammenliknet med dagens situasjon.

Kraftfôrindustrien kan få lavere råvarekost om tollavgiftsatsen settes lavt, noe som gir grunnlag for en lavere kraftfôrpris til husdyrproduzentene. Siden en lavere kraftfôrpris vil svekke den relative lønnsomheten i å fore husdyr med gras sammenliknet med kraftfôr, kan en ikke utelukke en økt kraftfôrandel i førseddelen til storfe og småfe.

Mel- og bakervareindustrien er utsatt for konkurranse fra import. I perioder der norsk hvetepris er lavere enn prisen på importert korn, vil denne industrien søke å øke sin norskandel. Men grunnet økt prisfallsrisiko er det tenkelig at bakevareindustrien vil søke å stabilisere sin melpris gjennom å inngå kontrakter med faste/forutsigbare priser fremover i tid. Av hensyn til konkurransekraften for denne konkurranseutsatte delen av den norske verdikjeden vil det være helt avgjørende at tollsatsen settes slik at en over tid ikke kommer i en situasjon der høyere råvarekost på norskprodusert mel overstiger råvarekost i importerte bakevarer. Dette tilsier en moderat tollsats som sikrer konkurransekraften i bakevareindustrien.

For kraftfôrindustrien og ikke minst for norsk husdyrproduksjon vil modellen med tollsats ned mot null kunne redusere kraftfôrprisen og dermed, alt annet likt, styrke konkurransekraften mot import. Siden meierimarkedet trolig er mer konkurranseutsatt fra import enn kjøttmarkedet, kan det være ulikt utslag på kjøtt og melk.

4.2.2.3 Landbrukspolitiske konsekvenser

Det er naturlig å forvente at den økte prisrisikoen og en sannsynlig lavere kornpris vil svekke ønsket om å dyrke korn. Det synes rimelig å anta at dette først vil vise seg i de mest marginale kornområdene.

En høyere prisrisiko vil påvirke atferden til alle produsenter. Basert på erfaringer fra andre land, kan det tenkes det vil oppstå ønsker om adgang til å selge deler av avlingen på en futureskontrakt og/eller fremvekst av forsikringsordninger som reduserer prisfallsrisiko.

Uten avbøtende tiltak er det stor fare for at totalt kornareal vil reduseres, mathveteproduksjonen svekkes, og at norskandelen i både mat og fôr reduseres.

Hvis kornproduksjonen faller, vil målet om å utnytte markedsbaserte produksjonsmuligheter svekkes på primærleddet, men modellen kan ha motsatt effekt for både matmellemøller, bakeindustrien og husdyrbaserte verdikjeder.

Mål om at det skal være mulig med lønnsom kornproduksjon på alle arealer der det klimatisk og arronderingsmessig ligger til rette for dette, står sterkt. Det tilsier at mye av den økte risikoen må kompenseres med budsjettmidler over statsbudsjettet i denne modellen.

Beredskap og kanalisering har vært, og er, sentrale landbrukspolitiske hensyn i kornpolitikken. Det synes rimelig å anta at modellen innebærer en viss svekkelse beredskapsmessig, men, gitt alt annet likt, er det ikke så opplagt at kanaliseringspolitikken vil svekkes vesentlig. Fraktordninger sikrer i dag grunnlag for tilnærmet lik kraftfôrpris i hele landet og så lenge melkekvotene kun er omsettelige innenfor regioner, er det vanskelig å se for seg en betydelig rekanalisering.

4.2.2.4 Forvaltningsmessige konsekvenser

Modellen vil forenkle dagens forvaltning. Landbruksdirektoratets oppgaver knyttet til oppfølging av målpris vil falle bort, og siden systemet ikke krever mengderegulering av importen, vil også tollforvaltningen forenkles.

Av hensyn til oversikt over markedet og eventuelle behov for data knyttet til fremtidige behov, er det naturlig at Landbruksdirektoratet må utvide sitt arbeid med å innhente markedsinformasjon noe. Det vil fortsatt være stort behov for markedsdata i både politikktutforming, i forvaltning og til allmenheten.

I en slik modell er det rimelig å anta at det er nødvendig å gjøre årlige vurderinger av norsk produksjon sin konkurransekraft mot import. Dette tilsier at en eventuell innføring av modellen bør følges opp med endringer i FAT som gjør det mulig å justere den/de generelt nedsatte satsen(e) ved behov.

4.2.2.5 Avbøtende tiltak

For å hindre redusert kornproduksjon i Norge vil det være nødvendig med relativt omfattende avbøtende tiltak i denne modellen.

En ordning med pristilskudd til produsent vil bli svært viktig, og vil bli et enda viktigere element i jordbruksforhandlingene enn dagens prisnedskrivningstilskudd. Om en skal ha ambisjoner om å opprettholde kornproduksjonen, vil tilskuddet trolig koste mer enn dagens PNS. Videreføring av dagens PNS vil bli utfordrende i et system med fri prisdannelse.

Gjennom å innføre en separat sats til hver kornart vil en i Jordbruksavtalen reelt sett kunne regulere lønnsomheten i produksjon av de ulike kornartene. Dette vil gi grunnlag for både å avstemme lønnsomheten i kornproduksjonen med ønsket om rimelig kraftfôr og samtidig kunne videreføre en ambisiøs matkornpolitikk.

Siden modellen innebærer økt prisrisiko for kornprodusenten kan det være naturlig å vurdere risikoreduserende tiltak for kornprodusenten. Dette kan for eksempel skje i form av et tilskudd som kompenserer hele eller deler av den økte prisrisikoen eller i form av virkemidler som subsidiering av forsikringspremier eller kostnader ved bruk av andre finansielle instrumenter.

4.2.2.6 Konsekvenser for AMS-notifisering

Målprisen fjernes og vil derfor ikke lenger notifiseres. PNS og matkorntilskudd, som i dagens modell ikke notifiserer, vil måtte notifiseres i denne modellen. Uten målpriser kan ikke kraftfôrfradraget lenger trekkes fra notifiseringen på melk. Denne beregningen baseres på fjerning av alle målpriser og er ikke medregnet avbøtende tiltak. Dette anses derfor som maksimal AMS reduksjon.

Fjerning av målpriser	-4514
Notifisering av PNS og matkorntilskudd	1891
Fjerning av kraftfôrfradrag på melk	900
Total AMS reduksjon	-1724

Foreløpig beregning med avlingsnivå fra 2022 og satser fra 2023

Denne modellen vil kreve en vesentlig økning i tilskudd som vil øke AMS. Usikkerheten ved kostnadene for de avbøtende tiltakene er så stor at det ikke er hensiktsmessig å kvantifisere behovet uten å spesifisere ordningene og forutsetningene i større grad enn det som er naturlig på dette stadiet.

5 Oppsummering

Gjennomgangen av de ulike modellene viser at ingen prismodeller sikrer kornprodusenten like lav risiko som i dagens målprissystem. Alle modeller vil gi økt prisrisiko i hele verdikjeden. De fleste modeller vil også kunne gi økte prisforskjeller mellom produsenter i ulike områder. Vurderingene viser at økt risiko i verdikjeden som helhet vil lede til at risikohåndtering nedstrøms i verdikjeden i stor grad vil overføres til kornprodusent. Dette innebærer at om alle landbrukspolitiske ambisjoner for kornmarkedet skal videreføres, må en være beredt til å inkludere risikokompensasjon i jordbruksavtalen for de fleste modellene.

Hvis alle målpriser fjernes og med dagens støttenivå videreført, får en AMS-besparelse på om lag 1,7 mrd. kroner. Før det er mulig å beregne kompensasjonsbehovet, må aktuelle modeller beskrives mer detaljert. Den AMS-reduserende effekten av de ulike modeller blir imidlertid lavere enn den teoretiske besparelsen. Dette blant annet fordi det vurderes som komplisert å få en målrettet risikokompensasjon med tilskudd som kan notifiseres som blå eller grønne.

Flere av de beskrevne modeller forutsetter en markedsregulator. For disse modellene peker rapporten på at det kan oppstå vesentlig politisk og forretningsmessig risiko for FKA som markedsregulator. Kornprisen avveier interessene mellom henholdsvis kornbønder og husdyrbønder, og begge grupper er medlemmer i FKA. I tillegg vil det være risiko for svekket legitimitet hos øvrig industri, møllene og bakerne. Overordnet påpeker derfor rapporten at en mer fri markedsbasert prisdannelse i kornmarkedet ikke kan kombineres med at en markedsaktør (i dette tilfelle FKA) kan ha «politiske forpliktelser», uten at det oppstår vesentlig forretningsmessig risiko for aktøren.

Gjennomgangen peker på at flere av modellene fremstår med en systemrisiko, spesielt knyttet til markedsregulatorrollen. Om en ønsker å gå videre med en av modellene faggruppen har skissert, er det behov for grundigere utredninger av flere av de forhold faggruppen har pekt på.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 1450 Vika, 0116 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no
