

**Mulige alternativer til målprismodellen
som tilpasning til AMS-forpliktelsene
i WTO-avtalen**

Rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

Avgitt 1. februar 2024

Innholdsfortegnelse

1	Mandat og arbeidsform.....	3
1.1	Arbeidsgruppen og mandatet	3
1.2	Arbeidsform	4
1.3	Faggruppe korn	5
1.4	Faggruppe melk.....	6
2	WTO-avtalen og Norges forpliktelser	6
2.1	Internstøtte AMS.....	9
2.2	Relevante panelsaker	10
3	Erfaringer fra andre sektorer	11
3.1	Volummodellen (PGE) for kjøtt og egg.....	11
3.2	Referanseprismodellen for kylling	13
4	Pris- og reguleringsmodeller i utvalgte land	14
5	Dagens markedsordninger.....	17
5.1	Behovet for markedsbalansering.....	17
5.2	Markedsregulators rolle.....	18
5.3	Ulikheter mellom sektorene	18
6	Alternativer som reduserer AMS i kornsektoren.....	20
6.1	Alternative modeller	20
6.2	Vurdering av modellene og konsekvenser	21
7	Alternativer som reduserer AMS i melkesektoren	24
7.1	Alternative modeller	24
7.2	Vurdering av modellene og konsekvenser	26
8	Arbeidsgruppens oppsummering.....	28
8.1	Kriterier for prioritering	28
8.2	Vurdering.....	29
	Vedlegg 1: Rapport fra faggruppe korn	33
	Vedlegg 2: Rapport fra faggruppe melk	33

1 Mandat og arbeidsform

1.1 Arbeidsgruppen og mandatet

Den partssammensatte arbeidsgruppa ble oppnevnt 14. juni 2023, med grunnlag i protokoll fra jordbruksavtalen 2023-2024, jf. Prop. 121 S (2023-2023):

«Partene er enige om at WTO-avtalen setter rammer for norsk jordbrukspolitikk, og det har gjennom forhandlingene vært lagt stor vekt på å finne løsninger som er i tråd med WTOs regelverk både med hensyn til internstøtte og samlet markedsprisstøtte (AMS).

Partene er enige om at det er behov for å vurdere endringer i markedsordningene for korn og melk på grunn av begrenset handlingsrom for videre målprisutvikling fra 2024. Partene er enige om å sette ned en partssammensatt arbeidsgruppe med følgende mandat:

«Etter Hovedavtalen for jordbruket, kan jordbruksavtaler ikke inngås i strid med internasjonale avtaler som er bindende for staten. I henhold til WTO-avtalen har Norge en forpliktelse til å ikke overstige 11,4 mrd. kroner i beregnet AMS, ofte omtalt som «gul boks». Målpriser for melk og korn fastsatt for kommende avtaleår er innenfor gjeldende forpliktelser, men det vil være et begrenset handlingsrom for videre målprisutvikling fra 2024.

WTOs landbruksavtale legger rammene for et mer markedsorientert globalt handelssystem for landbruksvarer, med målsetting om å oppnå betydelige og gradvise reduksjoner i støtte og beskyttelse for jordbrukssektoren over tid.

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 som siktemål, og bygge på erfaringene fra endringene i markedsordningene for kjøtt og egg. Det skal også vurderes hvordan ulike løsningsmodeller vil påvirke forutsetningene 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. Sekretariatet skal ledes av LMD og Landbruksdirektoratet skal bidra i sekretariatet. Den partssammensatte arbeidsgruppen skal avgi rapport i forkant av jordbruksoppgjøret 2024, senest 1. februar 2024».

Arbeidsgruppa hadde følgende sammensetning:

Landbruks- og matdepartementet:	Jakob Simonhjell (leder) Kjetil Tysdal
Finansdepartementet:	Per Arne Skjeflo Torgeir Dahl Jørgensen
Norges Bondelag:	Bodhild Fjelltveit Sigrun Pettersborg
Norsk Bonde- og Småbrukarlag:	Tor Jacob Solberg Anders Bakke Klemoen

I tråd med mandatet ble det nedsatt to separate faggrupper, en for korn og en for melk. De ble satt sammen av sentrale fagpersoner i faglagene og matindustrien, jf. kap. 1.3 og 1.4. Faggruppene ble ledet av Landbruksdirektoratet, og direktoratet hadde også sekretariatsansvaret. Faggruppene fikk følgende oppdrag fra den partssammensatte arbeidsgruppa:

«Med utgangspunkt i dette [mandatet] 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.

Det er den partssammensatte arbeidsgruppa som avgir endelig rapport med anbefalinger til avtalepartene innen 1.2.2024.»

Begge faggruppene avga sine rapporter den 1. desember 2023. Disse rapportene følger i sin helhet arbeidsgruppas rapport som vedlegg.

1.2 Arbeidsform

Det framgikk av mandatet at vurderinger av alternativer til målprissystemet, både for korn og melk, også skulle omfatte volummodellen/PGE (Planlagt Gjennomsnittlig Engrospris) og referanseprismodellen. Dette er pris-/reguleringssystemer som over noen år er innført for kjøtt og egg (PGE) og for kylling (referanseprismodellen).

Gruppa ønsket å få en orientering fra sentrale aktører om erfaringer med disse systemene for prissetting og markedsbalansering. Derfor startet arbeidet i arbeidsgruppa med et innspillmøte. Gruppa inviterte Nortura, Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund og Landbruksdirektoratet til å holde innlegg, og svare på spørsmål om erfaringer med systemene for kjøtt

og egg, og erfaringer med overgangen fra det tidligere målprissystemet. I tillegg ble marknadsregulatorene i de to sektorene som omfattes av mandatet (Tine og Felleskjøpet Agri) invitert til å holde innlegg om sine erfaringer med det gjeldende systemet og problemstillinger de mente arbeidsgruppa måtte vurdere i sitt arbeid.

Landbruksdirektoratet har summert opp sine erfaringer i rapporten: «*Oppsummering av Landbruksdirektoratets erfaringer med volummodellen og referanseprissystemet.*» Rapporten følger som elektronisk vedlegg til denne rapporten. Hovedpunktene er gjengitt i kapittel 3.

Det ble videre inngått avtale med Agri Analyse om å gi en overordnet beskrivelse av marknads- og prismekanismer for melk i ulike land, med utgangspunkt i Sveits, Canada, USA og EU (Østerrike). Hovedpunkter er gjengitt i kapittel 4.

Tine og Uavhengige meieriers landsforbund (UML) møtte også i arbeidsgruppa for å gi sine vurderinger av faggrupperapporten for melk.

De to vedlagte rapportene fra faggruppene utgjør en vesentlig del av det den partssammensatte arbeidsgruppa avgir. Gitt tiden de hadde til disposisjon, er det gitt relativt grundige beskrivelser av markedene, marknadsordningene og alternative pris- og marknadsreguleringssystemer. Arbeidsgruppa har derfor i kapittel 6-8 bare omtalt hovedpunkter og lagt vekt på å trekke fram ulike momenter som må være sentrale i for anbefaling av endringer. For nærmere utdyping vises det til fagrapportene. Arbeidsgruppa vil peke på at det er skissert mange alternativer, og ingen er ferdig utredet på detaljnivå.

Arbeidsgruppa mener at alternativene er godt nok belyst til å prioritere, slik at det kan gjennomføres en mer detaljert utredning av hvilke endringer i reguleringssystemer som må på plass før endringer settes i verk.

1.3 Faggruppe korn

Faggruppe korn har hatt følgende sammensetning:

Landbruksdirektoratet:	Sigurd Lars Aspesletten, leder
Marknadsregulator 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
NHO/RÅK-industrien:	Nils Kristian Nersten
Strand Unikorn:	Kristian Thunes

Landbruksdirektoratet har vært sekretariat for faggruppa, først og fremst ivaretatt av Matilde Orm, Mari Vengnes og Maurits Ovren. Jakob Simonhjell, Steinar Helgen og Stian Halsen fra LMD har vært observatører.

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. Uavhengig av hvilket alternativ som velges kan det være behov for en evaluering av valgt modell etter noe tid.

1.4 Faggruppe melk

Faggruppe melk har hatt følgende sammensetning:

Landbruksdirektoratet:	Elsebeth Hoel (leder)
Tine SA/Norsk melkeråvare:	Lise Sandsbråten
Tine SA:	Bjørn Strøm/Gunnar Dalen
Uavhengige meieriers landsforening (UML):	Sofie Oraug-Rygh, Bent Myrdahl
NHO/RÅK-industrien:	Nils Kristian Nersten
Norges Bondelag:	Anders Huus
Norsk bonde- og småbrukarlag:	Vegard Vigdenes

Landbruksdirektoratet har vært sekretariat for faggruppa, først og fremst ivaretatt av Elsebeth Hoel, Hans Kjetil Bjørnøy og Åsne Vidarsdotter Juul. Jakob Simonhjell, Steinar Helgen og Stian Halsen fra LMD har vært observatører.

Rapporten har blitt utarbeidet på bakgrunn av diskusjoner i faggruppen, både muntlig og skriftlig. Det er gjennomført syv møter i gruppen, samt at medlemmene har sendt inn skriftlige innspill underveis. Rapporten søker å benytte disse erfaringene i utforming og vurdering av de alternative modellene.

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.

Uavhengig av hvilket alternativ som velges kan det være behov for en evaluering av valgt modell etter noe tid.

2 WTO-avtalen og Norges forpliktelser

Current Total Aggregate Measurement of Support (AMS) – gjerne omtalt som gul boks – er resultatet av en tredeling av internstøtten i Uruguayrundens Landbruksavtale (URAA). «Enkelt» sagt er gul støtte, all støtte som faller inn under subsidiedefinisjonen i Subsidieavtalen (SCM) og ikke er unntatt gjennom art. 6.1 og vedlegg 2 (grønn boks), 6.4 (de minimis), 6.5 (blå boks) i URAA. URAAs artikkel 1 («Definition of terms») definerer AMS som:

(a) “samlet mål for støtte” (“AMS”) betyr nivået på den årlige støtten, uttrykt i penger, som gis for et jordbruksprodukt til produsenter av basisjordbruksproduktet, eller støtte som ikke er knyttet til et bestemt produkt og som gis til jordbruksprodusenter generelt, med unntak av støtte som gis i henhold til ordninger som kvalifiserer for fritak fra reduksjon etter vedlegg 2 til denne avtale, og som:

(i) når det gjelder støtte som gis i løpet av basisperioden, er angitt i de aktuelle tabeller over støttemateriale som er tatt inn ved henvisning i del IV i et medlems bindingsliste, og

(ii) når det gjelder støtte som gis i løpet av hvilket som helst år i gjennomføringsperioden og deretter, er **beregnet i samsvar med bestemmelsene i vedlegg 3 til denne avtale, idet det tas hensyn til dataene og framgangsmåten benyttet i tabellene i støttematerialet, som er tatt inn ved henvisning i del IV i medlemmets bindingsliste,**

Artikkel 7.2 (a) i URAA spesifiserer at:

Ethvert internt støttetiltak til fordel for jordbruksprodusenter, herunder enhver endring av et slikt tiltak, og ethvert tiltak som senere blir innført og for hvilket det ikke kan bevises at det oppfyller kriteriene i vedlegg 2 til denne avtale, eller at det er fritatt for reduksjon på grunn av andre bestemmelser i denne avtale, skal tas med i medlemmets beregning av dets til enhver tid gjeldende totale AMS.

Maksimalt tillatt nivå på AMS ble bundet for hvert enkelt medlemsland i Uruguayrunden, der støttenivåene ble kvantifisert etter fastsatte regler (i vedlegg 3 til URAA, se mer under), og redusert med 20 prosent (13,3 prosent for U-land) over en implementeringsperiode på seks år. Landenes bindinger og maksimale støttenivå er oppført i del IV for hvert medlems bindingslister, som har legal status i WTO-regelverket gjennom URAA artikkel 3, ”Incorporation of Concessions and Commitments”:

1. Forpliktelsene i tilknytning til intern støtte og eksportsubsidier i del IV i hvert medlems bindingsliste utgjør forpliktelser som begrenser subsidieringen, og som herved gjøres til en integrert del av GATT 1994.

2. Med forbehold for bestemmelsene i artikkel 6, skal et medlem ikke gi støtte til innenlandske produsenter utover de forpliktelsesnivåer som er angitt i avsnitt I i del IV i dets bindingsliste.

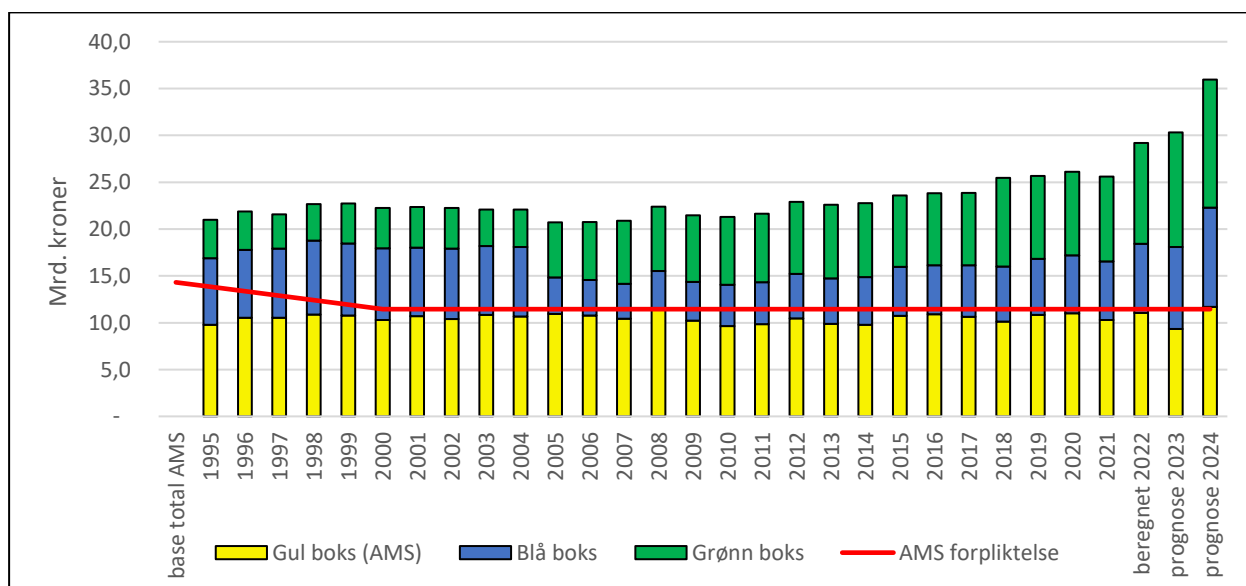
Årlige anvendte støttenivå for gul boks (så vel som de minimis, blå og grønn boks) notifiseres til WTO. Overskridelse av maksimalt støttenivå for AMS innebærer et brudd på et medlems forpliktelser fra Uruguayrunden.

Dersom et medlem overskrider maksimalt støttenivå for AMS, kan andre medlemmer bringe saken inn for WTOs tvisteløsningsmekanisme (panelsak). Den endelige avgjørelsen fra tvisteløsningsorganet blir folkerettslig bindende, og vil kunne innebære krav om at medlemmet gjør konkrete tiltak innenfor en fastsatt tidsfrist for å redusere støttenivået i tråd med WTO-avtalens forpliktelser. Dersom avgjørelsen ikke etterleveres, kan det åpnes for økonomiske mottiltak som redusert markedsadgang for norske eksportprodukter.

Vedlegg 3 til URAA omhandler AMS¹, og beskriver blant annet følgende elementer:

- **Markedsprisstøtte:** Markedsprisstøtte skal kalkuleres ved å bruke differansen mellom en fastsatt ekstern referansepris og anvendt administrert pris, multiplisert med produsert kvantum kvalifisert («eligible») til å oppnå administrert pris. Budsjettstøtte som benyttes for å opprettholde prisgapet skal ikke inkluderes, for å unngå å dobbelttelle støtte.
- **Referanseprisen** skal være basert på årene 1986-1988 og skal generelt være gjennomsnittlig fob enhetsverdi for relevant basis landbruksprodukt i et nettoeksporterende land og gjennomsnittlig cif enhetsverdi for relevant basis landbruksprodukt i et nettoimporterende land i basisperioden. Referanseperioden kunne bli justert for kvalitetsforskjeller om nødvendig.
- **Ikke unntatt direktstøtte (budsjettstøtte):** Budsjettstøtte som avhenger av prisdifferanser skal kalkuleres som markedsprisstøtten eller ved å oppgi budsjettutleggene. For støtte som avhenger av andre faktorer enn pris skal budsjettstøtteutleggene oppgis.

Figur 2.1 viser Norges notifiserte internstøtte for årene 1995 til 2021, foreløpig beregnet internstøtte for 2022 og prognosert internstøtte for årene 2023 og 2024. Støtte er inndelt i de tre kategoriene gul, blå og grønn støtte. I prognosert støtte for 2023 er det for markedsprisstøtten som inngår i gul boks lagt til grunn et nedjustert melkevolum sammenlignet med i 2022. For korn er det lagt til grunn Felleskjøpets prognoserte kornmengder fra prognosen 15. november 2023. Melkevolumet er i prognosen for 2024 justert i henhold til Tines prognose for 2024. For kornmengder er det lagt til grunn like mengder som i 2022 for å vise effekten i gul boks av et godt kornår. Det er lagt til grunn uendrede målpriser etter 1.7.2023.

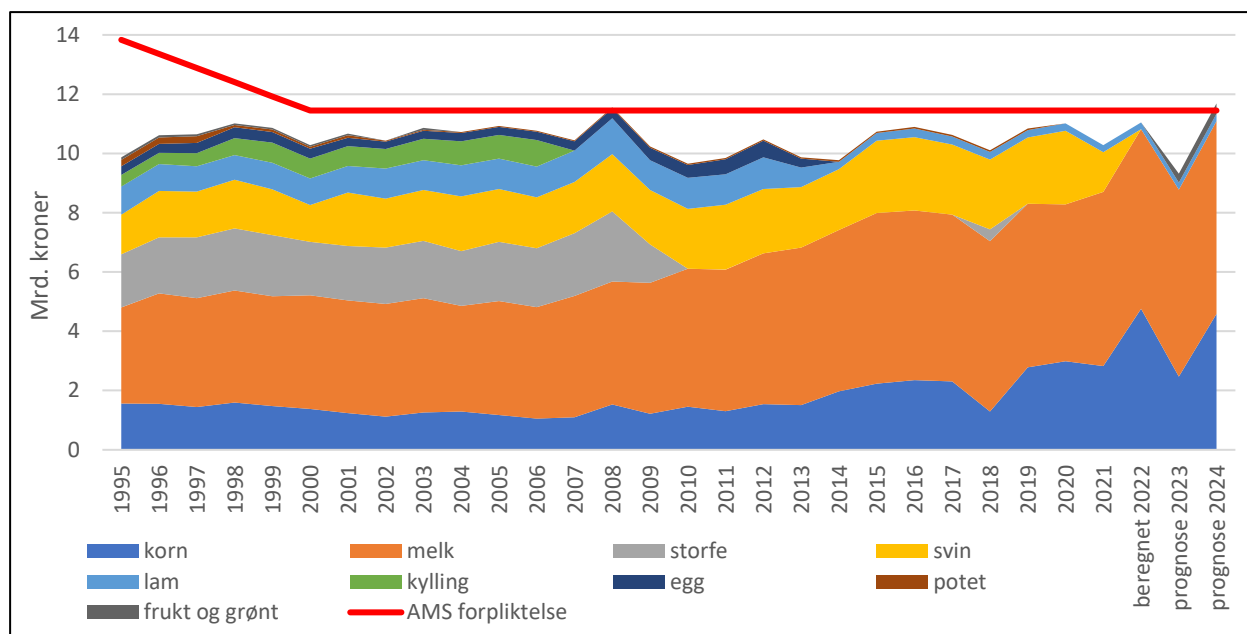


Figur 2.1 Notifisert støtte i gul, blå og grønn boks 1995-2021, foreløpig beregnet internstøtte for 2022 og prognoser for 2023 og 2024, samt Norges AMS-forpliktelse.

¹ Vedlegg 3 er dermed relevant for alle norske produktkategorier i gul boks, med unntak av potet og frukt og grønnsaker, hvor det beregnes likeverdig støtte (EMS) i henhold til vedlegg 4 til URAA.

2.1 Internstøtte AMS

Gjennom WTO Landbruksavtalen har Norge forpliktet seg til ikke å overstige 11,449 mrd. kroner i AMS («gul boks»). Det meste av Norges gule støtte kommer som markedsprisstøtte gjennom bruken av målpriser. Figur 2.2 viser utviklingen i notifisert AMS per produktområde.



Figur 2.2 Notifisert støtte innenfor gul boks fordelt per produkt 1995 - 2021, foreløpig beregnet gul støtte for 2022, prognose for 2023 og 2024, samt Norges AMS-forpliktelse.

Over tid er notifisert gul støtte konsentrert om stadig færre produkter, som følge av at målpriser er avvirket og markedsordningene endret. Figuren viser bl.a. innføringen av referanseprismodellen for kylling i 2007, innføringen av volummodellen for storfe fra 1. juli 2009, innføringen av volummodell for sau/lam og egg fra 2013 og innføringen av volummodellen for svin i 2021. Disse produksjonene teller ikke med i beregningen av AMS lenger, med grunnlag i en differanse mellom målpris og en historisk referansepris, multiplisert med produksjonsvolum.

For 2022 og 2023 vil «markedsprisstøtte» for korn og melk utgjøre en svært stor andel av Norges beregnede AMS. Foreløpige beregninger viser en gul støtte på 11,049 milliarder kroner i 2022. Denne er relativt høy, på grunn av meget høye kornavlinger i 2022. I prognosen for AMS for 2023 er det lagt til grunn Felleskjøpets prognoser fra 15. november som viser et relativt lavt avlingsnivå i 2023. Det gir en redusert AMS sammenlignet med 2022. I prognosen for 2024 er det lagt inn samme avling som i 2022. Med denne forutsetningen og uendrede målpriser, vil samla AMS overstige forpliktelsen med nesten 240 mill. kroner.

Tabell 2.1 viser Norges beregnede AMS for 2022, fordelt på produksjoner og ikke-produktspesifikk gul støtte. Tabellen viser også tall for produksjonsverdien av enkeltproduksjoner og produksjonsverdien av samlet norsk jordbruksproduksjon.

Der hvor verdien av produktspesifikk støtte ikke overgår 5 prosent av produksjonsverdien til det relevante produktet, skal denne støtten ikke beregnes inn i AMS. Dersom verdien av ikke-produktspesifikk støtte ikke overgår 5 prosent av samlet verdi av norsk jordbruksproduksjon, skal denne støtten ikke beregnes inn i AMS. Dette er i henhold til WTO Landbruksavtalen art. 6.4 (a). Dersom støtten overstiger 5 prosent, skal hele beløpet telles med i total AMS.

Tabell 2.1 Norges beregnede AMS for 2022.

Description of basic products (including non-product specific AMS)	Product specific AMS NOK, million	Value of production NOK, million	Support as a % of value of production	Current Total AMS NOK, million
Wheat	1435.95	1819.6	78.92%	1435.95
Barley	2038.74	2574.8	79.18%	2038.74
Oats	996.89	1236.7	80.61%	996.89
Rye	190.8	232	82.24%	190.8
Oilseeds	96.16	163.3	58.89%	96.16
Milk	6061.05	8962.4	67.63%	6061.05
Sheep	229.8	1209.9	18.99%	229.8
Fruit, berries, vegetables	226.8	4912.9	4.62%	0 (de minimis)
Pork	26.1	4410.8	0.59%	0 (de minimis)
Beef	152.6	5743.2	2.66%	0 (de minimis)
Poultry	2.4	2923.1	0.08%	0 (de minimis)
Eggs	20.6	1378	1.49%	0 (de minimis)
Potatoes	51.4	1093.8	4.70%	0 (de minimis)
Non-product-specific AMS	747.2	47734	1.58%	0 (de minimis)
Total				11049.39

En eventuell overskridelse av Norges forpliktelser vil møte kraftig kritikk fra andre medlemsland, det vil svekke Norges troverdighet og ha en betydelig politisk kostnad. Norge er blant få medlemmer som i sine bindingslister har en rettighet til å gi produktspesifikk støtte utover de minimis-nivået (AMS-taket), og det kan ikke ventes forståelse fra WTOs øvrige medlemsmasse om vi skulle overskride denne. Et eventuelt brudd av AMS-taket som følge av at vi øker målprisene vil risikere at andre medlemmer reiser panelsak mot Norges markedsordninger. Som det fremgår av tabell 2.1 er Norges AMS nær taket og det er begrensede muligheter for videre målprisutvikling fra 2024. Det er derfor nødvendig å gjøre endringer i prismodellene for melk og/eller korn.

2.2 Relevante panelsaker

Arbeidsgruppen har gjort vurderinger om det er mulig å snevre inn kvantum, periode eller å utelate enkelte kvaliteter som målprisen skal gjelde for, og dermed redusere notifisert AMS. At en slik utforming og notifiseringspraksis ikke skulle vekke reaksjoner fra andre medlemsland og kunne føre til panelsak er usikkert. Det vises til at slike løsninger ved flere anledninger har blitt utfordret i WTO tidligere. Blant annet klagde USA i 2016 Kina inn for

WTOs tvisteløsningsorgan for en sak som omhandlet administrerte priser og markedsprisstøtte etter spesifikke kvalitetskrav, for hvete og ris. Konklusjonen i saken ble at det fulle produksjonsvolum skal inkluderes i det som blir lagt til grunn for beregningen av produktspesifikk markedsprisstøtte. Å utelate deler av produksjonsvolumet i notifiseringen fordi det ikke tilfredsstilte spesifikke kvalitetskrav eller kategorier, førte altså til panelsak. Om den administrerte prisen på korn/melk, tilstrekkelig støtter opp om prisnivået i perioder, på kvaliteter eller volum av korn/melk man ikke har målpris på, anses det som sannsynlig at andre medlemmer vil utfordre WTO-legaliteten i en slik praksis for notifisering.

3 Erfaringer fra andre sektorer

Dette kapitlet gjengir hovedpunkter fra Landbruksdirektoratets rapport: «Oppsummering av Landbruksdirektoratets erfaringer med volummodellen og referanseprissystemet».

3.1 Volummodellen (PGE) for kjøtt og egg

Endring av planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE) og prisløype

I PGE-systemet setter man planlagt gjennomsnittlig engrospris for ett halvår av gangen. Til sammenligning settes målpris kun en gang årlig. Dette gjør det enklere å tilpasse seg den langsiktige prisambisjonen i en PGE-modell. Når den først er satt, er PGE bindende oppover, men kan settes ned en gang i løpet av halvåret (i forbindelse med mars og septemberprognosene). I tillegg legger markedsregulator frem en prisløype senest ti dager etter at PGE er lagt frem. Prisløypen kan endres, men kun i forbindelse med prognosene i mars og september. Prisløypene kan settes både opp og ned. I tillegg følger det en rekke regler for varsling av endring av både PGE og prisløypen. Disse er beskrevet i Omsetningsrådets retningslinjer. Regelverket gir forutsigbarhet i markedet, men kan også sette begrensninger på pristilpasning i et marked med store endringer.

Under målprissystemet kan markedsregulator endre prisløypen fritt gjennom avtaleåret, begrenset oppover til målpris som gjennomsnitt for året. Volummodellen har derfor gitt noe mindre fleksibilitet når det gjelder prissetting innenfor et halvår. Samtidig gir det noe større handlingsrom til å endre prisnivå gjennom halvårlig fastsettelse av PGE.

Retningslinjene og regelverket er til dels detaljerte. Enkelte deler kan fremstå som unødvendig kompliserte, og kan sette begrensninger på markedsregulators mulighet for å tilpasse seg markedssituasjonen. Dette vanskeliggjør også forvaltningen. I tillegg beskriver ikke retningslinjene en situasjon der prisløypene endres av andre grunner enn for å oppnå PGE, og der PGE ikke justeres ned. Et eksempel er fra august 2023 da prisløypene ble satt ned for å øke salget, ikke for å oppnå PGE. Dette gir en klar forventning om undernotering for halvåret, og i praksis frikobler prisløypen fra PGE. Etter regelverket ble endringen ikke gjennomført på riktig tidspunkt og ikke relatert til det eneste formålet i retningslinjen; «for å oppnå fastsatt gjennomsnittlig engrospris for prisperioden». Samtidig vil en undernotering av PGE i et slikt tilfelle ikke ha noe praktisk betydning. Men ved en vedvarende undernotering, kan det føre til spørsmål om PGE faktisk er en oppnåelig pris for perioden og ikke kun en

maksimalpris med hensyn på tollvernet. På sikt kan det føre til redusert tillit til betydningen av PGE-fastsettelsen.

Uklar ansvarsdeling

Omleggingen til volummodellen ble bestemt av avtalepartene, og prisfastsettelsen er beskrevet i jordbruksavtalen. Samtidig er det fastsatt frister for når markedsregulator skal kunngjøre PGE og tilhørende prisløype. De fastsatte fristene står i dag kun i Omsetningsrådets retningslinjer, selv om rådets ansvar kun er knyttet til informasjonsplikten og ikke selve prissystemet. Det har skapt utfordringer og forvirring i situasjoner der Nortura ser behov for å avvike fra retningslinjene. I desember 2021 søkte Nortura Omsetningsrådet om å sette PGE for første halvår 2022 på nytt. De ønsket da å øke PGE på grunnlag av store kostnadsøkninger.

Landbruksdirektoratet, som sekretariat for Omsetningsrådet, konkluderte med at Omsetningsrådet ikke har myndighet til å endre reglene for prissettingen, men at dette ligger til avtalepartene. Gjennom protokollen avtalepartene ble enige om, er det Landbruksdirektoratets vurdering at avtalepartene var enige i direktoratets vurdering. Denne erfaringen tilsier at det vil være hensiktsmessig at ansvarsdelingen fremkommer tydelig i jordbruksavtalen og/eller annet regelverk.

Bruk av pris som virkemiddel

Innenfor volummodellen, som det også er i målprismodellen, er pris det viktigste virkemiddelet for å oppnå markedsbalanse. På lang og mellomlang sikt, skal prisnivået settes slik at markedet dekkes av innenlands produksjon og import gjennom avtalte importkvoter. Dette innebærer at en over tid, ikke kan opprettholde en prisambisjon som gir en produksjonsstimulans som er større enn det som avsettes i markedet, på samme måte som summen av pris og tilskudd må gi en produksjonsvilje som sikrer nok produksjon.

Da volummodellen ble innført var det forventet en større prisvariasjon enn med målpris. Etter 14 år med volummodell ser vi på storfekjøtt at prisen ikke har variert i stor grad, med enkelte unntak, som for eksempel som følge av den betydelige kostnadsveksten i 2021/22. Prissystemet setter begrensninger for eventuell endring av pris ved behov, siden det kun er ett endringstidspunkt i halvåret og at dette er låst til en gitt prognose. Videre er justering av prisløypen etter regelverket kun koblet til å ta ut PGE. I spesielle situasjoner, slik en opplevde høsten 2021 med betydelig kostnadsøkning, var erfaringen at fristen for fastsetting av PGE (25. oktober) var for tidlig mht. virkningstidspunkt for kommende halvår. PGE ble derfor ekstraordinært satt opp i februar 2022.

I underskuddssituasjoner har det blitt anmodet om nedsettelse av tollavgiftssats i forkant av en prisøkning, slik at prisvirkemiddelet gjennom overnotering i 14 dager i praksis ikke har blitt brukt for å åpne for tollnedsettelse. Som nevnt er det også en «dobbel» begrensning i prisregelverket; kun ett tidspunkt pr. halvår for å justere priskurven og kun justering for å ta ut PGE. I overskuddssituasjoner har de primære virkemidlene vært markedsregulerende

tiltak. Forutsigbarhet mht. priser er også grunnleggende viktig i markedsreguleringen og i bestemmelsen om tidsfrister i PGE-systemet.

Markedsregulator bruker også endringer i omsetningsavgiften som et prisvirkemiddel på kjøtt, i tillegg til priskurven under PGE-systemet, for å påvirke tilbudet fra produsent. Et eksempel på dette er redusert avgift før telledato og økt avgift etter.

Det kan diskuteres om markedsregulator kunne brukt pris tidligere, og/eller i større grad, enn de har gjort i overskuddssituasjonen i 2023, men det er krevende å forutse nødvendige prisgrep på et tidlig nok tidspunkt. Uforutsette prisendringer underveis er en utfordring, da det slår direkte inn i aktørenes verdi av varelager i form av pristap eller -gevinst. Tilsvarende vil det være en utfordring for primærprodusentene med uforutsette prisfall.

Begrensninger i avsetningstiltak

Ved omlegging til volummodellen ble det lagt begrensninger på avsetningstiltaket reguleringslagring av kjøtt. Dette er begrenset til et forhåndsdefinert årlig kvantum med grunnlag i sesongvariasjoner og et marked i balanse. Rammen for storfe er satt til 2 500 tonn, for sau/lam er den på 3 500 tonn og for svin er den på 3 000 tonn. De to første er fastsatt av Omsetningsrådet, mens rammen for svin er fastsatt av LMD. For egg er reguleringslagringen ikke begrenset.

Uten adgang til reguleringseksport og reduserte mulighet for reguleringslagring i volummodellen blir produksjonsregulerende tiltak viktigere. Samtidig kan det medføre at produksjonen må legges på et noe lavere nivå slik at man styrer mot en viss underdekning og markedet må suppleres noe mer med import til tross for målet om økt selvforsyning. Man har begrensede muligheter for å håndtere langsiktige overskudd i volummodellen, mens det er lettere å håndtere perioder med underskudd. Det gjelder både målprismodellen og volummodellen.

Siden innføringen av volummodellen har imidlertid rammene blitt økt ekstraordinært fem ganger, fire ganger på storfe og én gang på svin. Det kan imidlertid være krevende å vurdere hva som er en ekstraordinær situasjon i henhold til WTO-regelverket.

3.2 Referanseprismodellen for kylling

Overgangen fra målpris til referansepris for kylling har, etter Landbruksdirektoratets erfaring, stort sett gått som forventet. Kyllingmarkedet har vært preget av sterk vekst, og det har vært prisvekst opp mot øvre prisgrense, med unntak av et vedvarende prisfall fra 2014 til 2018 delvis som følge av svikt i etterspørselen. Fra 2018 til i dag har prisen igjen vært under kontinuerlig vekst, og særlig sterk var den etter at øvre prisgrense ble økt i 2022–2023.

Landbruksdirektoratets vurdering er at prisene til aktørene er stabile og legger seg tett opp til referanseprisen. Bransjen er kontraktstyrt og preget av langsiktige prisavtaler, noe som også begrenser mulighetsrommet for store prisendringer.

Referanseprisen er en registrering av oppnådd akkumulert pris i fjorårets avtaleår, og endres ikke i løpet av avtaleåret, og benyttes til å administrere tollvernet. Øvre prisgrense fastsettes i

jordbruksavtalen og ligger også uendret gjennom avtaleåret. Ved kraftig prisstigning i markedet, har vi sett at dette kan sette begrensninger for aktørenes kostnadsdekning dersom prisene på innsatsfaktorer vokser raskt, som i 2022. Denne begrensningen kan være bra med hensyn på pris ut til forbruker og videreforedler, men kan også være belastende for produsenter og slakterier som ikke får tatt ut sine kostnadsøkninger i markedet. Det kan være problematisk at lavt prisuttak ett avtaleår, skal hindre muligheten for å ta ut økning i kostnader eller betalingsvilje i det neste. Det ble håndtert av jordbruksavtalepartene med økt øvre prisgrense.

De viktigste forvaltningsmessige utfordringene knyttet til referanseprismodellen, er redusert tilgang på markedsinformasjon, samt mindre mulighet til å påvirke utviklingen i produksjon og foredling, politisk. Tilgangen på informasjon kan i mange tilfeller være mangelfull, og Landbruksdirektoratet mangler hjemmel til å kreve inn informasjonen. Det er få aktører i markedet, og mye av informasjonen Landbruksdirektoratet mottar er konkurransesensitiv. Sammen med manglende hjemler for å innhente informasjon, gir dette utfordringer når en skal overvåke markedet.

Referanseprisen er basert på fjorårets oppnådde pris og prisen settes for et avtaleår på engrosnivå, uten en framoverskuende prisambisjon. I et vertikaldelt marked med mye internt salg, blir til dels engrosprisen en intern, kalkulert og fiktiv pris. Dette har gjort det utfordrende å finne «lik» pris for samtlige aktører, som følge av at det til en viss grad blir en vurdering av hvilke kostnadselementer som skal inkluderes i prisen. Enkelte aktører er også tilbakeholdne med å dele sin produsentpris av konkurransemessige hensyn, noe som gjør det vanskelig for direktoratet å kontrollere at innrapporterte priser er på likt nivå for alle aktørene. Det har også ført til at det er blitt vanskeligere å si noe om inntektsutviklingen til ulike produsenter.

Referanseprismodellen vil innebære større grad av kontraktproduksjon og kan gjøre det vanskeligere å styre utvikling mot ønskede landbrukspolitiske mål uten en markedsregulator med mottakspåkt. Modellen kan føre til en sentralisert produksjon, og større grad av vertikal integrasjon uten mer omfattende økt bruk av distriktsdifferensierte tilskudd og utjevning av innfraktkostnader.

4 Pris- og reguleringsmodeller i utvalgte land

Nedenfor gjengis kort pris- og reguleringsmodeller for melk i noen utvalgte land. Dette gjøres for melk fordi det for den produksjonen finnes omfattende pris og reguleringsystemer også i andre land.

USA

I USA settes minsteprisen for melk ut fra den prisen som markedet er villig til å betale for sluttproduktene i meierisektoren. Alle meierier er pålagt å rapportere inn verdien og salgsvolumet av engros-smør, cheddarost, skummetmelkpulver og myse for den siste måneden. Ut fra siste måneds priser, beregnes neste måneds priser ved hjelp av ulike formler som setter verdi for de ulike bestanddelene i melken, utbyttet (hvor mye av de ulike

bestanddelene som kreves for det bearbejdede produktet) og industriens bearbejdingskostnader. Minsteprisen varierer dermed fra måned til måned. Det er 11 Federal Marketing Boards (FMMOer) i USA. Disse driver selvfinansierende prisutjevning innenfor sine områder. Alle konsummelkbedrifter er pålagt å delta i systemet, og betaler inn en avgift til prisutjevningsordningen. Meieriindustrien som produserer andre meieriprodukter, mottar tilskudd fra ordningen.

USAs AMS-støttetak er 19 103 millioner dollar. Støtte til melk som inngår i beregningen av AMS: 2 025 millioner dollar. Dette utgjorde i perioden 1. oktober 2020 til 30. september 2021 4,97 prosent av samlet produksjonsverdi for amerikansk melk. Den var innenfor de minimis og teller dermed ikke med i samlet total AMS.

Hoveddelen av støtten kom fra ekstraordinær koronastøtte og fra et program for marginstøtte som utløses når produksjonsmarginen på melk faller under et visst nivå. Prisutjevningsordningene i regi av FMMOene notifiseres ikke som gul støtte.

Canada

I Canada settes en prisambisjon for melk av det offentlige organet Canadian Dairy Commission (CDC), på bakgrunn av endringen i produksjonskostnadene i melkeproduksjonen og endringen i konsumprisindeksen fra år til år. Melken prises etter innholdet i den leverte melken, det vil si fettinnhold, protein og andre faste stoffer i melken. Det er fem hovedklasser av melk, med en rekke underklasser, som reflekterer anvendelsen av melken. De faktiske priser som oppnås i markedet kan avvike fra den anbefalte prisen. For å støtte prisuttaket har Canada både et kvotesystem og mekanismer for lagring. For å sikre at produsenter som leverer til ulike anvendelsesområder, mottar lik pris for melk av samme kvalitet, er det to inntektsutjevningsspooler i landet, som først utjevner melkeprisen innenfor sine områder, og så utjevner mellom de to utjevningsspoolene. Systemet forvaltes av Canadian Dairy Commission og Milk Marketing Boards i provinsene i Canada.

Canadas AMS-støttetak er 4 301 millioner CAD. Støtte til melk som inngår i beregningen av AMS: 1 185,5 millioner CAD. Dette utgjorde i kalenderåret 2020 16,6 prosent av samlet produksjonsverdi for melk i Canada. Den var ikke innenfor de minimis, og teller dermed med i samlet total AMS. Samlet total AMS for Canada utgjorde 1 199,3 millioner CAD, melken utgjorde dermed nesten hele AMS for Canada. I tillegg til melk var det innregnet 13,8 mill. CAD til sau/lam. Canada notifiserer administrerte priser på skummetmelkepulver og smør. Dette er minimumspriser som CDC opererer med for å støtte opp under prisuttaket. Markedsprisstøtten notifiseres som differansen mellom minimumsprisene og de faste eksterne referanseprisene fra 1986-1988. Inntektsutjevningsordningen notifiseres ikke som gul støtte.

EU

Melkemarkedet i Den europeiske union (EU) er regulert gjennom ulike virkemidler som skal sikre stabilitet, rettfærdig konkurranse og støtte melkebønder samtidig som de møter forbrukernes krav. I hovedsak reguleres markedet gjennom offentlige ordninger som intervensjon og at EU-kommisjonen kjøper privat lagring når volumet blir for høyt i forhold

til etterspørselen, samt at det enkelte meieriselskap inngår kontrakter med melkeprodusenter. EU har mekanismer på plass for å gripe inn i markedet ved å kjøpe eller lagre overskuddsmelk i form av melkepulver eller smør for å unngå for lave priser. Privat lagring kjøpes av markedsaktørene og bidrar til med å fjerne overflødig mengde midlertidig fra markedet, og bidrar til å stabilisere prisene. Ulike støtteordninger, inkludert økonomisk støtte, utdanningsprogrammer og forskningsinitiativer, er implementert for å hjelpe melkebønder med å tilpasse seg markedsendringer, forbedre effektiviteten og ta i bruk bærekraftig praksis.

EUs AMS-støttetak er 66 464 millioner euro.² Støtte til melk som inngår i beregningen av AMS var 204,5 millioner euro. Dette utgjorde i perioden 1. juli 2020 til 30. juni 2021 0,4 prosent av samlet produksjonsverdi for melk i EU. Den var innenfor de minimis og teller dermed ikke med i samlet total AMS.

Ved tidligere perioder med lave markedspriser har EU iverksatt ekstraordinære motkonjunkturtiltak for å støtte opp under prisene. Slike tiltak har blant annet dreid seg om oppkjøp til lager. For å støtte opp under prisen på melk, kjøpte EU opp skummetmelkepulver og smør i perioden 2015-2017. Markedsprisstøtten fra denne intervensjonen ble notifisert som differansen mellom intervensjonsprisen og referanseprisen i perioden 1986-1988.

Sveits

Sveits har ingen administrativt fastsatt melkepris. Landet har imidlertid en del virkemidler for å understøtte lønnsomheten. I etterkant av 2009 endret Sveits sin melkepolitikk fra en høy grad av markedsstøtte til produksjonsuavhengig direktestøtte. Denne endringen ble notifisert som grønn i WTO. Det benyttes ingen spesielle virkemidler for å sikre markedsprisen for ferske meieriprodukter i Sveis. Her er det prisen i markedet og tollvernet som regulerer markedssituasjonen³. Samtidig har Sveits et eget ostetilskudd, slik at prisen på melk til ysting skrives ned. Dette i form av produksjons- og markedsføringsstøtte, som gis til melkeprodusenter for melk til ost. Om lag en tredjedel av sveitsisk melkeproduksjon på 3.35 mill. tonn går til osteeksport.⁴ I tillegg er det støtteordninger for melkeproduksjon uten ensilasjefôr og for salg av melk og meieriprodukter direkte fra gården.

For en del bearbejdede produkter tilsvarende våre RÅK-varer gis det priskompensasjon på råvareandelen ut fra forskjellen i råvarepris mellom Sveits og EU.

Sveits sitt AMS-støttetak er 4 257 millioner CHF. Støtte til melk og meieriprodukter som inngår i beregningen av AMS var 381,78 millioner CHF. Dette utgjorde i kalenderåret 2020 17,65 prosent av samlet produksjonsverdi for melk i Sveits. Den var ikke innenfor de minimis og teller dermed med i samlet total AMS. Samlet total AMS for Sveits utgjorde 1 436,61 millioner CHF. Ikke-produktspesifikk støtte utgjorde 986,5 mill. CHF.

² Tall for EU27. Prosessen med å sertifisere ny bindingsliste etter brexit er imidlertid ikke slutført.

³ [Home | OECD iLibrary \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/)

⁴ [SMP-Direktor Stephan Hagenbuch erklært, wie der Schweizer Milchmarkt funktioniert - diegruene.ch | Die Grüne](https://www.diegruene.ch/de/SMP-Direktor-Stephan-Hagenbuch-erklart-wie-der-Schweizer-Milchmarkt-funktioniert)

5 Dagens markedsordninger

5.1 Behovet for markedsbalansering

Pris- og markedsreguleringen er en sentral del av et omfattende virkemiddelapparat i jordbrukspolitikken. Forhandlinger om administrerte priser (avtalepriser/grunnpriser/målpriser) var lenge hovedinnholdet i jordbruksavtalen. Landbrukssamvirkene har, og har hatt, et betydelig ansvar i gjennomføringen av markedsordningene, gjennom prisansvar, adgang til reguleringstiltak, samt mottaks-, forsynings- og informasjonsplikt. Primærnæringsunntaket i konkurranseloven er en særlig ramme for jordbrukspolitikken. Over tid har bl.a. tilpasning til regelverket i WTO-avtalen medført endringer i pris- og reguleringssystemene. Det gjelder både bestemmelsene om maksimal internstøtte «gul boks», forbudet mot reguleringseksport og forpliktelsene om markedsadgang (importvern). Endringene i pris- og reguleringssystemene har vært gjennomført samtidig som en har forsøkt å ivareta jordbrukspolitiske hensyn.

Tilbudssiden i produksjon av jordbruksråvarer har noen særtrekk sammenliknet med andre vareproduserende næringer. Jordbruksproduksjon er en biologisk næring. Det innebærer andre produksjonsbetingelser enn annen vareproduksjon og gir en uelastisk tilbudsside (liten respons på prisendringer) på kort og mellomlang sikt. Flere råvarer har svært lang produksjonssyklus (ledetid), i praksis kan det gå flere år fra en beslutning om å starte, utvide eller fortsette produksjonen, til råvaren er ferdig produsert. Det er dessuten ikke mulig å sette produksjonen «på vent» underveis. Planteprodukter kan ha relativt kort produksjonstid, men er avhengig av at produksjonen skjer i rett sesong, og planteprodukter kan på grunn av variasjoner i nedbør, temperatur, soltimer etc. få store avlingsvariasjoner fra år til år. Produksjonen er dessuten stedsspesifikk. Den må foregå der arealene finnes. I Norge innebærer det en spredt produksjon på små arealer. Selve råvareproduksjonen er normalt og grunnleggende sett produksjon av relativt standardiserte varer. Ulike kvalitetsklasser er også en form for standardisering. Det er vanligvis først i videreførelsen at man kan oppnå vesentlig differensiering av produktene overfor forbruker, som grunnlag for å unndra seg prispresset som ellers oppstår i et «perfekt marked med standardiserte varer». Det er typisk for produksjon av jordbruksråvarer at tilbudssiden består av svært mange tilbydere (bønder). Det innebærer at enkelttilbydere ikke kan ha god oversikt over markedet, og at det ikke uten videre kan foretas koordinert opptreden. Elementene beskrevet over medfører at produksjon av jordbruksråvarer er en næring med lave marginer og høye faste kostnader relativt til omsetningen. Etterspørselen etter basismatvarer er lite elastisk i forbrukermarkedet, altså lite utslag i etterspørselen ved prisendringer. Forbrukere kjøper ikke jordbruksråvarer, med unntak av noen grøntprodukter og egg. Jordbruksråvarer blir bearbeidet i varierende grad til forbrukertilpassede produkter gjennom videreførelsesbedrifter. Råvareproduserende bønder (i alle land) forholder seg til et lite antall bedrifter som kjøper råvarer. I Norge har bøndenes egne foredlingsbedrifter en betydelig markedsandel i videreførelsen av

produkter av melk, kjøtt og egg. I Norge er det tre handelskjeder som til sammen har en markedsandel på 97 pst. i forbrukermarkedet for dagligvarer.⁵

5.2 Markedsregulators rolle

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». Dette ansvaret er ivaretatt gjennom en egen samarbeidsavtale mellom faglagene på den ene siden og FKA, Nortura og Tine på den andre. Dette er grunnlaget for landbrukssamvirkenes rolle som markedsregulatorer. Underforstått innebærer det også at staten unnlater å gjøre inngrep i markedet som kan forhindre jordbruket å gjennomføre sin del av jordbruksavtalen.

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

- Ansvar for å ta ut målpris ved markedsbalanse, å fastsette og ta ut planlagt gjennomsnittlig engrospris og foreta prisnoteringer. (Pris må på denne måten oppfattes både som et mål og et virkemiddel for over tid å balansere produksjon og etterspørsel).
- Løpende utarbeide pris- og markedsprognoser, vurdere markedsbalansen.
- På basis av løpende markedsprognoser, vurdere avsetningsmuligheter innenlands og ved behov iverksette produksjonsregulering og/eller avsetningstiltak.
- Etterleve de vilkår Omsetningsrådet setter om forsynings-, mottaks-, og informasjonsplikt.
- Effektivt og konkurransenøytralt gjennomføre markedsregulering.
- Gjennomføre markedsreguleringen på mest mulig like konkurransevilkår, hvor alle plikter og rettigheter vurderes samlet.
- Foreslå omsetningsavgift.

5.3 Ulikheter mellom sektorene

Selv om formålet med markedsbalanseringen er den samme for alle sektorer, er sektorene ulike og markedsordningene er derfor ulike. Det trengs ulike virkemidler for å søke å oppnå samme resultat. Noen ulikheter er omtalt nedenfor, før det gis en kort omtale av markedsordningene for korn og melk.

Mandatet sier at PGE-modellen og referanseprismodellen skal vurderes også for korn og melk. Arbeidsgruppa peker på at det er ulikheter mellom sektorene/markedene som gjør at markedsordningene er svært ulike. Det betyr videre at endringer for korn og/eller melk må bli forskjellige fra volummodellen for kjøtt.

⁵ Avsnitt gjengitt etter «Markedsbalanseringsutvalget» 2014 (Evaluering av markedsbalansering i jordbruket).

Kjøttsektoren

- Relativt lange, men varierende ledetider mellom ulike kjøttslag.
- Pris på noteringspunktet iht. jordbruksavtalen (hele og halve slakt) er hovedvirkemiddelet for markedsbalansering.
- Prisdifferensiering mellom ulike stykningsdeler viktig for å omsette hele slaktet.
- Det foregår for de fleste kjøttslag omsetning på noteringspunktet.
- Når tollen administreres ned, skjer det i hovedsak på hele/halve slakt, som er handelsvare.
- Mange bedrifter som er rene foredlingsbedrifter og kjøper råvare.
- Kjøttsektoren er mest berørt av grensehandel.

Kylling skiller seg fra andre kjøttslag. Produksjonen har korte ledetider, den direkte distrikts-politiske betydningen er relativt liten, omsetningen foregår i vertikalt integrerte systemer. Da målpris og markedsregulering ble avvirket i jordbruksoppgjøret i 2005, hadde kylling fra WTO-avtalens inngåelse i 1995 ikke hatt adgang til reguleringseksport og produksjonen var regulert gjennom kontrakter med mottakerne.

Kornsektoren

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 innenlands etterspørsel.
- 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.
- Ca. 80 prosent av kornet benyttes internt i jordbruket som råvare til kraftfôr.
- Kornpris betyr mye for prisen på kraftfôr. Husdyrprodusenter er viktigste forbrukergruppe. Målpris - fastsatt i jordbruksavtalen – avveier inntektsmulighetene til kornbøndene mot kostnadene til husdyrprodusenter.
- Prisregistering i kornmarkedet skjer best ved leveranser til kornmottak.
- Matkornproduksjon er konkurranseutsatt ved at om lag 1/3 av matkornmarkedet tas av RÅK-produkter.

Melkesektoren

- Råvaren melk har kort holdbarhet og kan ikke lagres.
- Balansering av markedet baserer seg på produksjon av lagringsdyktige produkter som ost, smør og pulver.
- Største enkeltproduksjon i jordbruket, til stede over hele landet og i stor grad lokalisert i distriktene.
- Tine (Norsk melkeråvare) har om lag 93 prosent markedsandel i førstehåndsomsetningen. Tine har høye markedsandeler for enkeltprodukter – men varierende etter produkt og geografi.
- Politisk mål å styrke konkurransen.
- Markedsregulators forsyningsplikt er sentral i for konkurransen i melkesektoren

- Sektoren er sterkt regulert, i tillegg til markedsreguleringstiltak som i andre sektorer, er råvareproduksjonen styrt gjennom kvotesystemet, og vi har prisutjevningsordningen.
- Prisregistrering for melk er ved første omsetning etter innsamling av råvaren.
- Import skjer i form av ferdige meieriprodukter og ikke som rå uforedlet melk.
- Meieriprodukter er konkurranseutsatt, både gjennom RÅK-varer⁶ og andre produkter. Om lag 70 prosent av melkeproduksjonen brukes til varer som møter importkonkurranse.
- Drikkemelk har et per i dag et tilnærmet prohibitivt importvern, men møter konkurranse fra substitutter, og har et fallende forbruk.

Elementene i nåværende markedsordning for korn og melk er beskrevet i vedlagte rapporter fra faggruppene.

6 Alternativer som reduserer AMS i kornsektoren

6.1 Alternative modeller

Faggruppa 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. Nedenfor gjengis hovedinnholdet i modellene. For mer utfyllende omtale vises det til vedlagte faggrupperapport for korn.

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**, PGP på andre kornslag.
3. **Beholde målpris kun på mathvete**, PGP på andre kornslag.
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

⁶ RÅK er en forkortelse for råvarepriskompensasjon. RÅK-ordningen skal utjevne konkurransevilkårene for produsenter av bearbejdede landbruksvarer og gi grunnlag for økt handel. Tollavgift og prisnedskrivning kan benyttes for å utjevne prisforskjeller mellom Norge og utlandet, på jordbruksråvarer som inngår i produksjonen av RÅK-varer. RÅK-ordningen har sitt utgangspunkt i EØS-avtalens protokoll 3.

6.2 Vurdering av modellene og konsekvenser

Kornpolitikken er sentral for selvforsyning, matsikkerhet og beredskap, først og fremst for å ivareta produksjon av matkorn, med særlig vekt på en høy matandel i hveteproduksjonen. Kornpolitikken er helt sentral i gjennomføringen av kanaliseringspolitikken. Høye priser og risikofri avsetning spilte en stor rolle. Stabil kornpris sammen med målrettede tilskudd, utgjør i dag et grunnlag for landbruk over hele landet gjennom risikofri avsetning for kornprodusenter også i marginale områder, samt grunnlaget for en konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede både for husdyrproduksjon, bakerier og annen matindustri.

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 skal ivareta to ulike landbrukspolitiske hensyn, utløser bortfall av målpris en ekstra utfordring for markedsregulator. Høy målpris skal bidra til lønnsomhet i korndyrking. Kraftfôr- og 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 svekke FKA sin mulighet til å være markedsregulator, og dermed gjøre reguleringsmodellen ustabil.

Vurdering av modellene

I det følgende gjengis en oppsummering av faggruppas vurderinger. 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.

Faggruppa søker å beskrive modellenes markedsmessige virkninger på ulike ledd i verdikjeden. Videre vurderes 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 virkningene av modellene som analyseres beskrives. Målt mot nullalternativet gir vurderingene også grunnlag for å peke på behov for endringer i virkemidler for å oppnå de relevante landbrukspolitiske målene.

Faggruppa har gjort 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.

For å gi et oversiktsbilde, vises det i matrisen nedenfor en sammenligning mellom de ulike alternative modellene og dagens modell.

Institusjonelle forhold og virkemidler	Målprismodell	Målpris på mathvete, PGP på andre kornslag	Målpris på bygg, PGP på andre kornslag	PGP	Mengdemodell	Markedsråd	Direktoratsmodell	VM-pris
Reduserer AMS	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Prisfastsetter	Stortinget	Stortinget og Markedsregulator	Stortinget og Markedsregulator	Markedsregulator	Markedet	Markedsråd	Markedet	Markedet
Pris	Målpris	Målpris/PGP	Målpris/PGP	PGP	Referansepris	Prisanbefaling	Referansepris	-
Utgangspunkt for pris	Produsentpris	Produsentpris	Produsentpris	Produsentpris	Produsentpris	Produsentpris	Produsentpris	-
Markedsregulator	FKA	FKA	FKA	FKA	FKA	Markedsråd	Ingen	Ingen
Forsyningsplikt etter jordbruksavtalen	På reguleringsvare	På reguleringsvare	På reguleringsvare	På reguleringsvare	På reguleringsvare	Nei	Nei	Nei
Avsetningstiltak	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Mottaksplikt	Ja, også dobbel mottaksplikt mellom 1. okt. og 15. april	Ja, men ikke dobbel mottaksplikt	Ja, men ikke dobbel mottaksplikt	Ja, men ikke dobbel mottaksplikt	Ja, men ikke dobbel mottaksplikt	Nei	Eventuelt på anbud	Nei
Tollvern	Importkvoter	Importkvoter	Importkvoter	Importkvoter	Importkvoter	Importkvoter	Importkvoter	Fast nedsatt tollavgiftssats
Forutsigbarhet produsent	Høy	Middels	Middels	Høy	Lav	Lav	Middels	Lav
Forutsigbarhet industri	Høy	Middels	Middels	Høy	Lav	Lav	Middels	Lav

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.

7 Alternativer som reduserer AMS i melkesektoren

7.1 Alternative modeller

Faggruppen har utredet alternative prismodeller med sikte på å finne et alternativ til målpris som reduserer AMS. Følgende fire modeller vurderes nærmere: produktprismodell, volummodell, referanseprismodell og kombimodell. I henhold til mandatet er nye modeller vurdert med hensyn på markedsmessige konsekvenser, hvordan modellene vil kunne påvirke utviklingen i mottaks- og foredlingsledd og utviklingen i melkeproduksjonen, samt effekten på oppfyllelse av landbrukspolitiske mål. Forvaltningsmessige konsekvenser er også vurdert.

Rapporten søker kun å vise til fordeler og ulemper ved de ulike modellene. Faggruppen vil fremheve at det er mulig å se for seg andre modeller som tar opp i seg ulike momenter fra de beskrevne alternativene. Alternativer med målpris vil etter faggruppens vurdering ikke

reducere AMS, slik at disse ikke er vurdert nærmere. Et alternativ med bare å fjerne målpris uten endringer i andre virkemidler vil trolig ikke redusere AMS.

Faggruppa har beskrevet de fire modellene slik:

1. **Produktprismodell** med prisdannelse som gir tilgangspriser per melkeanvendelse kan implementeres ved hjelp av pris-minus beregninger for utvalgte ferdigvarer. Utgangspunkt for beregningene er priser fra meieri til handelen. Tilgangsprisene i en pris-minus beregning er prinsipielt forskjellig fra målpris, fordi dette er ulike priser på melk i kroner og øre avhengig av hvilket produkt melken brukes til. Ulike tilgangspriser per anvendelse erstatter prisdifferensieringen i dagens prisutjevningsordning for melk (PU). Modellen skiller seg også fra dagens system ved at produktprismodellen virker fra industrien og bakover i verdikjeden, mens målprissystemet virker fra bonde og utover i verdikjeden. Det er sannsynlig at denne modellen er WTO-legal og vil medføre redusert AMS. På den andre siden er det mange faktorer i beregningen som må vurderes og fastsettes av Landbruksdirektoratet, noe som svekker argumentet for at prisen ikke er statlig administrert. Selve prisberegningemetoden i denne modellen kan isolert sett kombineres med andre modeller.
2. **Volummodell** for melk innebærer at målpris avvikles, og at markedsregulator (Tine) fastsetter en planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE). Avsetningstiltakene i markedsreguleringen videreføres, men reguleringslagring begrenses. Modellen innebærer en videreføring av kvoteordningen, PU med nødvendige justeringer, samt markedsregulators rettigheter og plikter. Tollvernet vil administreres utfra PGE og en øvre prisgrense som fastsettes i jordbruksavtalen. Det er faggruppens vurdering at innføring av volummodellen i seg selv ikke vil medføre store endringer i primær-, mottaks- og foredlingsleddene sammenlignet med målprismodellen. Faggruppen beskriver også muligheten for å legge rammer for endring i PGE, gjennom en instrumentell prisfastsettelse, basert på endring i produksjonskostnadsindeks og/eller generell prisvekst.
3. **Referanseprismodell** på melk medfører at målpris avvikles. Markedsreguleringen på melk vil også avvikles, som betyr at det ikke vil gjennomføres avsetningstiltak og Tines rettigheter og plikter som markedsregulator opphører. Kvoteordningen vil videreføres og får større betydning som reguleringsvirkemiddel. Landbruksdirektoratet beregner en engrospris på rå melk (referansepris) basert på prisuttaket i forrige avtaleår, som sammen med en øvre prisgrense fastsatt i jordbruksavtalen vil være grunnlaget for administrering av tollvernet. Videreføring av kvoteordningen og PU vil bidra til at man fortsatt har melkeproduksjon over hele landet ved en overgang til referanseprismodellen. Bortfall av mottaks- og forsyningsplikt innenfor primærnæringsunntaket kan imidlertid medføre endringer både i hvor melkeproduksjonen foregår samt anleggsstrukturen.
4. **Kombimodell** kombinerer volum- og referanseprismodellene. Modellen innebærer at målpris avvikles og erstattes med en referansepris som i referanseprismodellen. Til forskjell fra referanseprismodellen innebærer kombimodellen at markedsreguleringen videreføres. Når det gjelder påvirkning på utvikling i mottaks- og foredlingsledd vurderes modellen likt som volummodellen. Det er viktig å gå gjennom virkemiddelbruken knyttet til å oppnå landbrukspolitiske mål både i jordbruksavtalen og i tollforvaltningen og om det er mulig å etablere et slikt prissystem siden prisansvar er en av markedsregulators hovedoppgaver

7.2 Vurdering av modellene og konsekvenser

For å gi et oversiktsbilde har faggruppa summert opp modellene i en vurderingsmatrise. Faggruppa peker på at den ikke er uttømmende for alle forhold redegjort for i fagrapporten.

Institusjonelle forhold og virkemidler	I dag/målprismodell	Avvikle målpris, uten andre direkte endringer	Produktprismodellen	Volummodell	Referanseprismodell	Kombimodell
Reduserer AMS	Nei	Usikkert	Noe usikkert	Ja	Ja	Ja
Prisfastsetter	Stortinget	Markedsregulator	Ldir (evt. bransjeråd)	Markedsregulator	Markedet (Ldir beregner)	Markedet (Ldir beregner)
Pris	Målpris	PGE	Tilgangspris per anvendelse	PGE	Referansepris	Referansepris
Utgangspunkt for pris	Basismeieri	Basismeieri	Detaljstpris representative ferdigvarer	Basismeieri	Basismeieri	Basismeieri
Markedsregulator	Tine	Tine	Ingen	Tine	Ingen	Tine
Forsyningsplikt	Ja	Ja	Nei*	Ja	Nei*	Ja
Avsetningstiltak	Ja	Ja	På anbud	Færre	Nei	Færre
Kvoteordningen	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja
PU	Oppnå målpris Utjevne for anvendelse og geografi	Ja med justert formål - utjevne for anvendelse og geografi	Nei	Ja med justert formål – utjevne for anvendelse og geografi	Ja med justert formål - utjevne for anvendelse og geografi	Ja med justert formål - utjevne for anvendelse og geografi

Institusjonelle forhold og virkemidler	1 dag/målprismodell	Avvikle målpris, uten andre direkte endringer	Produktprismodellen	Volummodell	Referanseprismodell	Kombimodell
Tine-avtalen	Administrativt- og regnskapsmessig skille	Ja med justering	Et nøytralt selskap står for innhenting – ingen behov for avtale	Ja med justering	Ja med justering, evt. vurdere behov	Ja med justering
Administrering av tollvernet	Øvre prisgrense	Øvre prisgrense	Nei, etter tolltariffen	Øvre prisgrense	Øvre prisgrense	Øvre prisgrense
Gjennomslagskraft videre i verdikjeden	Høy	Middels til høy	Middels til lav	Middels til høy	Middels	Middels
Forutsigbarhet for melkeprodusent	Høy	Middels til høy	Lav	Middels	Middels til lav	Middels
Forutsigbarhet for industrien	Høy	Middels	Middel til lav	Middels	Middels	Middels

* Innføringen kan medføre at forsyninger av rå melk vil bli regulert etter konkurranseregelverket.

Melkeproduksjonen er den største enkeltproduksjonen i landbruket. Melkeproduksjonen er derfor sentral når det gjelder oppnåelse av målet om at norsk landbrukspolitik skal stimulere til matsikkerhet og nasjonal matproduksjon. Hovedtyngden av denne produksjonen er lokalisert i distriktene, og dermed har den også stor betydning for å oppnå målsettingen om landbruk over hele landet. Ettersom melkeproduksjonen utgjør en stor andel av produksjonen i landbruket, bidrar den også til verdiskapning og sysselsetting over hele landet.

Målet om matsikkerhet og beredskap vil kunne sikres ved å ha en høy norsk melkeproduksjon. Melkeproduksjon er viktig for å sikre bosetting og produksjon over hele landet. For å sikre landbruk over hele landet er det også sentralt å ha ordninger som forhindrer større prisfall i deler av landet og som utjevner pris til produsent. For å nå målet om økt verdiskapning er det viktig å utnytte markedsbaserte produksjonsmuligheter og sikre at man har en konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede, der aktørene har muligheter til å øke sin lønnsomhet og der man har mulighet for tilpasning av driften.

Ingen av prismodellene vil i seg selv styrke oppfyllelsen av de landbrukspolitiske målene sammenlignet med dagens modell. Oppfyllelse av de landbrukspolitiske målene er også et resultat av andre virkemidler, ikke bare prismodell. Når det gjelder målet om landbruk over hele landet er også dette et resultat av samspill mellom ulike virkemidler, men kvoteordningen og distriktstilskudd er av særskilt betydning. Målet om bærekraftig landbruk er vurdert å være ivaretatt av andre virkemidler enn de som beskrives her. I faggrupperapporten har man av den grunn valgt å fokusere på de tre målene matsikkerhet og beredskap, landbruk over hele landet og økt verdiskapning.

Tilgang til melk og melkeprodukter der folk bor (ikke bare totalproduksjonen) er sentralt for beredskapen. Landbruk og produksjon over hele landet kan være en fordel i kriser, for å ha tilgang til drikkemelk og meieriprodukter i hele landet.

Ved å utnytte jordbruksområdene der de er, ha dyrket jord, folk som har utstyr osv. bidrar dette til et aktivt landbruk i distriktene og er beredskap i seg selv.

Enkelte i faggruppen har pekt på at pris til melkeprodusent er et sentralt virkemiddel for å oppnå landbrukspolitiske mål, og da særlig målet om matsikkerhet og beredskap. Hvis prisen ikke utgjør en vesentlig del av inntekten til bonden så vil pris svekkes som virkemiddel dersom man vil øke produksjonen, og stimulere til satsing og investering for fremtiden. Dersom budsjettmidler utgjør en stor del av bondens inntekt, vil driften tilpasses i større grad gjennom tilskuddsoptimalisering.

8 Arbeidsgruppens oppsummering

8.1 Kriterier for prioritering

Arbeidsgruppa legger til grunn at oppgaven er å vurdere nødvendige endringer i pris- og markedsreguleringssystemene som gjør at Norge fortsatt overholder sine forpliktelser om maksimal gul internstøtte i WTO-avtalen (AMS), slik regelverket er formulert. Samtidig skal

det opprettholdes størst mulig handlingsrom for å nå nasjonale landbrukspolitiske mål, og at ev. negative konsekvenser for mulig måloppnåelse skal minimeres.

Siden maksimalforpliktelsen i gul boks ikke inflasjonsjusteres, innebærer det i praksis at målpriser må avvikles, systemet for prising av råvarer må gjøres mer markedsbasert og uavhengig av staten. Tilhørende prisstøttende virkemidler må avvikles, eller notifiseres som gul støtte.

Samtidig vil arbeidsgruppa peke på at oppgaven er begrenset til dette, og at det ligger utenfor mandatet å foreslå større endringer i - eller gjennomgang av - landbrukspolitikken, eller eksterne forutsetninger og virkemidler som jordbruksoppgjøret må forholde seg til.

Arbeidsgruppa viser til at begge faggruppene sier at alle skisserte endringene vil gi økt prisrisiko, både for bonden og for industrien. Det er en naturlig følge/nødvendig konsekvens av at notifisert «markedsprisstøtte» reduseres. Samtidig viser erfaringer fra dereguleringen av kjøtt- og eggsektoren at vesentlig reduksjon i notifisert «markedsprisstøtte» ved avvikling av målpriser m.v., ikke betyr tilsvarende reduksjon i bondens oppnådde priser. Det illustrerer samtidig at målpriser over tid ikke kan settes på et nivå som avviker nevneverdig fra priser som klarer det nasjonale markedet og opprettholder nødvendig konkurransekraft mot import og substitutter.

Arbeidsgruppa mener at følgende prioriteringer bør legges til grunn for valg mellom alternative løsninger:

- i. Endring i pris-/markedsregulering må gi substansiell reduksjon i notifisert AMS.
- ii. Modellen må kunne stå seg over tid og håndtere både normalsituasjoner og internasjonale prissjokk.
- iii. Markedsregulatorrollen med prisansvar bør ivaretas.
- iv. Endring må gi mulighet for en rimelig prisutvikling for produsentene.
- v. Den må minimere økning i prisrisiko og bidra til forutsigbarhet.
- vi. Endring må i så stor grad som mulig opprettholde muligheten for å gjennomføre vedtatt landbrukspolitikk, jf. spesielt målene om matsikkerhet/selvforsyning og landbruk over hele landet.
- vii. Modellen bør ikke være konkurransevridende på industrileddet når markedsregulators rettigheter og plikter vurderes samlet.

Det vil være behov for detaljutredning av den eller de modeller som velges. Det vil ikke være mulig å detaljutrede alle de skisserte modellene fra faggruppene.

Arbeidsgruppa peker nedenfor på det som ansees som de mest aktuelle alternativene.

8.2 Vurdering

Både korn og melk har stor betydning for måloppnåelsen i landbrukspolitikken, om enn på ulike måte. Begge er helt sentrale i kanaliseringspolitikken og i arbeidet med å øke selvforsyningsgraden. Melk er den største enkeltsektoren og produksjonen foregår i stor grad i distriktene. Korn henvender seg til «to markeder», forbrukermarkedet (20 pst.) og markedet for førkorn (80 pst.). Økt kornproduksjon til mat og fôr har det største potensialet for å øke

selvforsyningsgraden, som er basert på opprinnelsen til befolkningens kaloriinntak. Begge sektorer er konkurranseutsatt, og korn har en særstilling i kanaliseringspolitikken ved også å ha stor betydning for melkesektorens – og øvrige husdyrproduksjoners konkurransekraft.

Arbeidsgruppa viser til fagrapportene som viser at det er betydelig forskjell mellom kornsektoren og melkesektoren i hvor mye notifisert AMS reduseres ved avvikling av målpris og reguleringstiltak. For korn er reduksjonen anslått til fra null til maksimalt om lag 1,7 mrd. kroner, men maksimalanslaget er veldig avhengig av avlingsnivå. For melk anslås en reduksjon på opp mot 6 mrd. kroner. Anslagene er avhengig av hvilke eksisterende og ev. nye ordninger som må notifiseres når beregning av «markedsprisstøtte», basert på løpende målpris og en historisk referansepris, bortfaller. Det taler, isolert sett, for å gjennomføre endringer for melk.

Når målsettingen er å redusere notifisert AMS, og samtidig opprettholde virkemidler for gjennomføring av landbrukspolitikken, taler det for løsninger som gjør at samvirkenes rolle i gjennomføring videreføres (rollen som markedsregulator). Det taler - igjen isolert sett - for å velge bort alternativer fra faggruppene som avviker samvirkenes rolle.

Begge faggruppene skisserer alternativer hvor markedsregulatorrollen videreføres, men prisansvaret avvikles. Ansvar for prognosering og prisambisjoner som deles med resten av markedet er en helt sentral del markedsregulatorrollen og arbeidet med å balansere råvaremarkedene. Uten en målpris fra jordbruksavtalen som skal søkes oppnådd, endrer prisansvaret karakter. I en PGE/PGP-modell setter de produsenteide samvirkenes selv prisambisjonene i en avveining mellom kortsiktige inntektshensyn og mer langsiktige hensyn til markedsbalanse og konkurransekraft.

Arbeidsgruppen mener at en løsning uten målpris, men med samvirkenes som markedsregulator, også må inneholde ansvar for prognosering og framoverskuende prisambisjon på reguleringspunktet som deles med resten av markedet.

Korn

I kornsektoren må FKA balansere hensynet inntektsmulighetene for kornprodusentene og kostnadene i husdyrholdet som utgjør markedet for om lag 80 pst. av kornproduksjonen. Faggruppa viser til at det er et krevende ansvar å ha. Det tilsier at i en situasjon hvor jordbruksavtalepartene ikke setter målprisene for korn, bør det faggruppen omtaler som «direktoratsmodellen» være mest aktuell. Uten ansvar for prognosering og en framoverskuende og meddelt prisambisjon, vil de resterende deler i markedsordningen for korn være typiske direktoratsoppgaver, som utarbeiding av prognoser og tilrettelegging av regulerings-tiltak på anbud.

For matkorn er Felleskjøpet Agri et rent salgssamvirke på linje med det Nortura og Tine er på kjøtt/egg og melk. Det tilsier at det for matkorn vil kunne være et alternativ med en modell hvor FKA bare setter planlagt gjennomsnittlig produsentpris for matkorn. Dette blir en variant av faggruppens modell hvor kun målpris på bygg beholdes, men hvor målpris på alle andre kornvarer enn mathvete beholdes. En slik modell vil gi noe større risiko ved å dyrke matkorn sammenlignet med fôrkorn. Det kan også gi markedsregulator en politisk forventning om å prise matkorn høyere enn det er markedsmessig grunnlag for.

Melk

I melkesektoren vil Tine SA, som et produsenteid samvirke med en svært dominerende posisjon i råvaremottaket, fritt kunne sette en planlagt engrospris uten fare for overproduksjon, i ly av kvoteordningen. Hensynet til konkurransekraft mot import og substitutter begrenser handlingsrommet for prissettingen i et langsiktig perspektiv. Hensynet til forutsigbarhet for andre aktører og systemets legitimitet tilsier likevel at en PGE-modell for melk, kan suppleres med en instrumentell innramming av markedsregulators handlingsrom fra år til år. En stor økning i råvareprisene vil gi svekket konkurransekraft mot import og substitutter, fallende selvforsyning, færre produsenter og svekket bidrag til målet om landbruk over hele landet. Samtidig må produsentøkonomien ivaretas for å sikre melkeproduksjon i hele landet.

Arbeidsgruppa mener at en instrumentell innramming av markedsregulators fastsetting av PGE ikke alene kan være styrende for prisdannelsen, og at den også kan forstyrre den.

Alternativet til en instrumentell innramming kan være at kriteriene for prissetting tas inn i jordbruksavtalen. Åpenhet og involvering i prosessene for prissetting og kvotefastsettelse er viktig for å sikre legitimitet. For å unngå at aktørene deler informasjon og drøfter saker av konkurransesensitiv art, må disse prosessene innrammes og beskrives tydelig, samt være i overensstemmelse med gjeldende konkurransereglement.

Prisfastsettelsen i produktpris-modellen innebærer at en erstatter prisdifferensieringen i dagens PU, og vil også kreve store endringer i øvrige formål i PU siden avgiftene i ordningen finansierer en rekke andre tiltak. Selv om prisberegningemetoden i denne modellen isolert sett kan kombineres med andre modeller, vil det være utfordringer med prisfastsettelse, roller og forvaltning.

Prissetting innenfor volummodellen vil i noen grad baseres på skjønn der ulike elementer danner grunnlag for en begrunnet beslutning. Arbeidsgruppa mener det ved innføring av en volummodell for melk vil være naturlig at det blir gitt klare føringer på hvilke forhold som skal ligge til grunn for prissettingen. Dette er særlig viktig for melk der en opererer innenfor kvoteordningen og fordi Tine har større andel av tilførslene enn Nortura har på kjøtt og egg. Det bør lages et grunnlagsdokument der det beskrives hvilke forhold det legges vekt på i prissettingen. Det vil blant annet være markedsbalanse, konkurransekraft mot substitutter og import, lønnsomhet for produsentene og samlet produksjonsvolum, og melkeproduksjonens betydning for de landbrukspolitiske målene. Kriteriene for prisfastsettingen må tas inn i jordbruksavtalen.

Arbeidsgruppa mener det kan være naturlig at det fastsettes planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE) to ganger per år, og at de samme datoene som benyttes for fastsetting av PGE for kjøtt og egg også benyttes for melk. Det bør imidlertid vurderes om andre tidspunkt er mer hensiktsmessig på grunn av særskilte hensyn i melkeproduksjonen.

Kvotene som fastsettes av Landbruks- og matdepartementet henger tett sammen med utviklingen i markedet for meieriprodukter. Kvotene vil være et viktig premiss for prisdannelsen på melk. Dersom det etableres en rutine der PGE fastsettes to ganger per år, kan det vurderes om det skal innføres en fast revisjon av kvoter/forholdstall i første halvår før

endelig fastsetting av PGE for andre halvår. Uavhengige meieriaktører bør inviteres til å gi innspill til kvotefastsettelsen.

Potensielt vil de aktuelle endringene kunne ha så store konsekvenser at mulig gjennomføringstidspunkt må vurderes opp mot tilstrekkelig detaljutredning.

Konsekvens for jordbruksavtalen

Hovedinnholdet i jordbruksoppgjøret er forhandlinger om endring i målpriser og tilknyttede bestemmelser, nivå og fordeling av budsjettstøtten og markedsregulering på et overordnet nivå.

Uavhengig av hvilke endringer som velges vil konsekvensen være at det blir enda færre målpriser å forhandle om i jordbruksavtalen og som kan være med på å finansiere jordbruksavtalens økonomiske ramme. Prisdannelsen vil i større grad bli markedsbasert for flere sektorer og landbrukspolitiske målsettinger må i større grad søkes nådd gjennom prioriteringer i statsbudsjettet, i hovedsak med ordninger som ikke må notifiseres som «gul støtte» iht. WTO-avtalen.

Lenge utgjorde endringer i målpriser grovt sett lag halvparten av jordbruksavtalenes økonomiske ramme. Når målpriser avvikles, erstattes det med prognoser for hvordan råvareprisene faktisk vil utvikle seg, med utgangspunkt i bl.a. forbruksutviklingen og konkurransekraften mot import og substitutter. Det innebærer ikke nødvendigvis svakere utvikling i inntektsmulighetene, men det som summeres inn i det som tradisjonelt har vært ramme reduseres ytterligere. Det betyr i sin tur at den tradisjonelle rammens størrelse i enda mindre grad forteller noe om hvilken inntektsutvikling et jordbruksoppgjør søker å legge til rette for og at avtalepartenes direkte påvirkning eller handlingsrom reduseres noe.

Både melk og korn har stor betydning for måloppnåelsen i landbrukspolitikken. Kanaliseringspolitikken ble drevet fram med økonomiske virkemidler, gjennom avtale om priser og prisrelasjoner og nivå og strukturell og geografisk differensiering av tilskuddsordninger. For melk er det senere supplert med regioninndelingen i kvoteordningen. I tillegg til prisnivå på korn, har sektoren stor betydning for kostnadene i alle husdyrproduksjoner. Lønnsomheten i, og omfanget av husdyrproduksjonene, har igjen stor betydning for størrelsen på markedet for førkorn, selvforsyningsgrad og arealbruk i alle deler av landet. Korn- og kraftfôrpolitikken inneholder derfor krevende avveininger mellom kryssende hensyn og er alltid sentral i jordbruksforhandlingene.

Valg av hvordan, og i hvilken sektor, AMS skal reduseres må vurderes ut fra en avveining mellom hvilke konsekvenser av en grad av deregulering kan ha for redusert forutsigbarhet for produsentene, konkurransehensyn nasjonalt og mot import, innsparing i notifisert AMS og avtalesystemets direkte innflytelse på rammebetingelsene.

Vedlegg 1: Rapport fra faggruppe korn

Vedlegg 2: Rapport fra faggruppe melk

Elektroniske vedlegg:

Landbruksdirektoratet 2023: *«Oppsummering av Landbruksdirektoratets erfaringer med volummodellen og referanseprissystemet».*