



# **Markedsregulators forsyningsplikt av kjøtt og egg**

## **Forslag til endringer i forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer (rammeforskriften)**

Høringsnotat av 24.06.2026

## Innhold

1	Hovedinnholdet i høringsnotatet .....	3
2	Bakgrunn.....	4
2.1	<i>Rammeforskriften og ansvaret for forsyningsplikten</i> .....	4
2.2	<i>Foranledningen til regelverksgjennomgangen</i> .....	5
3	Prinsipper for fordelingen av tilgjengelig vare .....	6
3.1	<i>Gjeldende rett</i> .....	6
3.1.1	Rettslige utgangspunkter.....	6
3.1.2	Markedsregulators praksis .....	9
3.1.2.1	Fordeling av slakt – sak for Omsetningsrådet .....	9
3.1.2.2	Tidsperiode for historisk grunnlag.....	10
3.1.2.3	Håndtering av nye aktører .....	10
3.2	<i>Departementets vurdering og forslag</i> .....	10
3.2.1	Bestillinger som grunnlag for markedsregulators fordeling .....	10
3.2.2	FAT-import som vilkår for å benytte historisk grunnlag .....	11
3.2.3	Forslag til ny fordelingsregel.....	12
3.2.4	Fastsettelse av historisk grunnlag .....	17
3.2.4.1	Periodisering og lengde på referanseperiode .....	17
3.2.4.2	Avkorting for uavhengige aktører med egen tilførsel ikke lenger relevant ..	18
3.2.4.3	Om kjøp av frossen reguleringsvare skal inngå .....	19
3.2.5	Om det bør stilles tilleggskrav for å kunne kjøpe på forsyningsplikten .....	21
3.2.6	Markedsaktører uten et historisk grunnlag.....	24
4	Anvendelser av egg i underskuddssituasjoner .....	25
4.1	<i>Gjeldende rett</i> .....	25
4.1.1	Rettslige utgangspunkter.....	25
4.1.2	Markedsregulators praksis .....	25
4.2	<i>Departementets vurdering og forslag</i> .....	27
5	Administrative og økonomiske konsekvenser .....	29
6	Merknader til de enkelte bestemmelsene .....	30
7	Utkast til endringsforskrift .....	35

## 1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Departementet har fra ulike aktører og organer fått innspill om behov for en gjennomgang av ulike elementer i markedsregulators forsyningsplikt for kjøtt og egg, som blant annet er regulert i forskrift 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer («rammeforskriften»). En innspillsrunde med relevante aktører initiert av departementet i 2024 viste et betydelig behov for en revidering av regelverket, både på grunn av usikkerhet rundt hvordan reglene skal forstås, men også uenighet om hvordan reglene *bør* være.

I denne høringen foreslås det endringer i rammeforskriften som både er materielle og som er ment å forskriftsfeste/kodifisere gjeldende praksis. Endringsforslagene innebærer i hovedsak nye prinsipper for markedsregulators fordeling av råvare på forsyningsplikten for kjøtt og egg ved underskudd eller forventet underskudd, samt oppheving av gjeldende prioriteringsregler ved fordeling av konsumegg.

I forslaget til ny fordelingsregel inngår det elementer som dels er nye og dels viderefører dagens praksis. Dette innebærer blant annet at

- fordeling av råvare skal skje basert på historiske kjøp på forsyningsplikten de siste tre kalenderårene der Nortura likestilles med øvrige aktører,
- krav basert på historisk kjøp skal ikke nedjusteres ved underskudd/forventet underskudd selv om aktøren har egen slakting/forsyning av egg fra primærprodusent,
- det for etablerte aktører som kjøper egg eller kjøtt på forsyningsplikten fortsatt ikke skal stilles krav til hhv. eget anlegg for mottak av egg fra produsent eller egen skjærelinje for hele slakt,
- kjøp av frossen reguleringsvare i noen særlige tilfeller kan inngå i grunnlaget for beregningen av aktørens andel av historisk kjøp.

I høringsnotatet gis det først en kort omtale av rammeforskriften og markedsregulators forsyningsplikt på kjøtt og egg, foranledningen for gjennomgangen av regelverket og noen rettslige utgangspunkter for de videre vurderingene (kap. 2). I kap. 3 beskrives først gjeldende bestemmelser og praksis for markedsregulators fordeling av slakt og egg, deretter følger departementets vurderinger og forslag til ny fordelingsmekanisme, inkl. prinsipper for fastsettelse av aktørenes historiske grunnlag. I kap. 4 gis det innledningsvis en oversikt over gjeldende rett om prioritering etter anvendelse av egg når det er mangel på råvaren, før departementet gir sine vurderinger og forslag til regelverksendringer. I kap. 5 redegjøres det for administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene. Avslutningsvis gis det i kap. 6 merknader til de enkelte forskriftsbestemmelsene, og i kap. 7 departementets utkast til forskriftsendringer.

## 2 Bakgrunn

### 2.1 Rammeforskriften og ansvaret for forsyningsplikten

Nortura SA er markedsregulator for kjøtt av storfe, sau/lam, gris og egg. Gjennom denne posisjonen har Nortura rett til å sette planlagt gjennomsnittlig engrospris, foreslå omsetningsavgift for Omsetningsrådet, samt foreslå og gjennomføre regulerende tiltak i markedet. Disse rettighetene, som også innebærer at Nortura får dekket kostnadene ved tiltakene, balanseres ut av de tre pliktene mottaks-, forsynings- og informasjonsplikt. Pliktene har som formål å bidra til sikkerhet for avsetning for alle primærprodusenter, i tillegg til å legge til rette for konkurranse i en ellers regulert sektor. Markedsregulators rettigheter og plikter må alltid vurderes i sammenheng. Høringsnotatet omhandler ulike sider av forsyningsplikten, men denne plikten kan ikke isoleres fra andre deler av markedsbalanseringssystemet.

Markedsregulators hovedoppgave er å sikre best mulig balanse mellom tilførsel og etterspørsel av norskproduserte råvarer.<sup>1</sup> Prisfastsettelse er i den forbindelse hovedvirkemiddelet. Grunnleggende i markedsregulators ansvar er også å sørge for at produsentene får avsetning for varene de produserer. Dette ansvaret ivaretas i første rekke gjennom mottaksplikten. Gjennom forsyningsplikten må markedsregulator sørge for at alle aktører i utgangspunktet får lik tilgang på råvare til like betingelser. Er markedet i balanse eller det er tilbudsoverskudd, skjer salg fra markedsregulator til andre aktører – med enkelte unntak – i samsvar med aktørenes råvarebestillinger. Betydningen av å regulere råvarefordelingen er dermed størst i underskuddssituasjoner der markedsregulator i utgangspunktet ville kunne ønske å prioritere leveranser til egen foredlingsindustri fremfor å forsyne sine konkurrenter.

Rammeforskriftens funksjon er å fastlegge de overordnede føringene for hvordan Omsetningsrådet skal sørge for at markedsregulator oppfyller mottaks- og/eller forsyningsplikten på sentrale jordbruksråvarer som melk, kjøtt, egg, korn og oljefrø. Forskriften er operasjonalisert overfor markedsregulator gjennom Omsetningsrådets forskrift 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer («markedsreguleringsforskriften»). I forskriften settes det krav til Omsetningsrådets vedtak om forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt, slik at rådets vedtak utformes på en måte som gjør at de i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom aktørene i markedet. Vedtakene skal med andre ord ikke være konkurranse*vidende* eller unødvendig konkurranse*hemmende*. Videre skal markedsreguleringen gjennomføres på billigst mulig måte. I operasjonaliseringen av disse målene må dermed ulike kryssende hensyn avveies.

Når det gjelder markedsregulators forsyningsplikt, er denne i utgangspunktet knyttet til markedsregulators plikter overfor *uavhengige* markedsaktører, dvs. de uavhengige markedsaktørenes tilgang til råvarer. «Tilgang til råvarer på like vilkår» i rammeforskriften § 4 første ledd må dermed tolkes slik at markedsregulator ikke kan prioritere egen forsyning, men skal heller ikke måtte sette egne behov til side til fordel for de uavhengige aktørene. Det er dermed sentralt at forsyningsplikten også gir markedsregulator en korresponderende rett til å forsyne egen videreføring på lik linje med de de uavhengige aktørenes. Denne prinsipielle inngangen er viktig for å forstå de sentrale premisene reglene hviler på. For at dette kravet

---

<sup>1</sup> Når det i dokumentet vises til tilførsel av norsk råvare, omfatter dette også tilførsel av import på faste kvoter

skal kunne følges opp, må det vareomfanget som tilføres Norturas kommersielle virksomhet av kjøtt og egg, inngå i markedsregulators fordeling av råvare sammen med de kvanta som kjøpes av uavhengige aktører på forsyningsplikten.

Hovedformålet med markedsreguleringen er å oppnå stabile avregningspriser til produsent i samsvar med de forutsetninger for prisnivå som avtalepartene og Stortinget har lagt til grunn ved jordbruksoppgjørene. Markedsbalanseringen skal ikke være en risikoavlastning for påfølgende ledd i verdikjeden. Etterspørselen av stykket/skåret vare styres i dag gjennom markedsaktørenes prising av de ulike delene av slaktet, slik at verdien på delene av slaktet gir et samlet prisuttak tilsvarende noteringspris for hele slakt. Dette tilsier at varegrunnlaget for markedsbalansering av jordbruksvarer skal være nær primærproducentnivå, dvs. hele slakt og usorterte egg.

## 2.2 Foranledningen til regelverksgjennomgangen

Bakgrunnen for at Landbruks- og matdepartementet nå foreslår endringer i rammeforskriftens bestemmelser om forsyningsplikt for kjøtt og egg knytter seg særlig til to saker fremmet av Kjøtt- og fjørfeforbundens Landsforbund (KLF) for Omsetningsrådet i 2023 og 2024. I den første saken anførte KLF at markedsregulator Nortura hadde brutt forskriften i sin fordeling av ferske hele storfeslakt ved underskudd av norsk vare. Omsetningsrådet tok ikke konkret stilling til spørsmålet, men oppfordret i stedet departementet til å foreta en gjennomgang av rammeforskriftens bestemmelser om forsyningsplikten på kjøtt.

I den andre saken, som ble fremmet i forbindelse med mangelen på egg i 2024, klaget KLF på at markedsregulator benyttet deler av tilgjengelig kvantum egg til fremstilling av ferdigprodukter eller solgte det videre som råvare til industriell bearbeiding. KLF mente at alle konsumegg skulle selges til forbrukerne gjennom dagligvaremarkedet, og at Norturas bruk av konsumegg ved egen eggproduktfabrikk var i strid med forskriftens forbud mot å nytte konsumegg gjennom forsyningsplikten til å «dekke opp underskudd av industriegg som produksjonsgrunnlag ved eggproduktfabrikk»<sup>2</sup>. Omsetningsrådet var ikke enig i dette, og mente at Norturas praksis var i samsvar med regelverket. Departementet vurderte deretter Omsetningsrådets vedtak med utgangspunkt i statens omgjøringsadgang etter omsetningsloven<sup>3</sup> § 11 fjerde ledd, men valgte å ikke gå videre med saken. I stedet besluttet departementet å løfte spørsmålet inn i gjennomgangen av rammeforskriften.<sup>4</sup>

De to sakene har synliggjort at dagens bestemmelser i rammeforskriften gir begrenset veiledning når det gjelder hvordan forsyningsplikten skal gjennomføres i praksis. Når prinsippene for fordelingen av kjøtt og egg ikke fremgår tydelig nok av regelverket reduseres forutsigbarheten, som igjen kan bidra til å redusere markedsaktørenes tillit til systemet som helhet. Departementet har i arbeidet med å gjennomgå regelverket forsøkt å utvikle bestemmelser som kan redusere disse utfordringene.

Som en del av forberedelsene av de forslagene som nå sendes på høring, sendte departementet ut brev til aktuelle organisasjoner og foretak med invitasjon til å gi innspill/forslag til

<sup>2</sup> Jf. rammeforskriften § 4 nr. 3 annet ledd tredje punktum

<sup>3</sup> Lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror

<sup>4</sup> [LMDs pressemelding av 7. oktober 2024](#)

endringer i de relevante bestemmelsene i rammeforskriften. Departementet mottok åtte innspill<sup>5</sup>. I tillegg har det vært gjennomført møter med Nortura og KLF, for å få mer informasjon knyttet til innspillene og om hvordan forsyningsplikten praktiseres. De mottatte innspillene underbygger på ulikt vis at det er behov for å tydeliggjøre rammeforskriftens forsyningspliktbestemmelser for kjøtt og egg, og inngår også i grunnlaget for departementets arbeid med høringsutkastet.

Både i skriftlige spørsmål fra stortingsrepresentanter og innspill departementet har mottatt, har det vært fremmet synspunkter om at Norturas rolle som både markedsregulator og kommersiell aktør kan gi en uheldig sammenblanding. Departementet er oppmerksom på denne problemstillingen, og peker på at dette nettopp illustrerer hvorfor likebehandlingsvilkåret må være sentralt i utformingen av forsyningspliktreglene. Markedsregulator selv synes også å ha vært bevisst på dette i forbindelse med sin omorganisering i 2025, hvor det operative ansvaret for markedsreguleringen i Nortura skilt fra den kommersielle delen av Nortura gjennom opprettelsen av den særskilte enheten Norsk Egg- og Kjøtttråvare (NOEK).

I det videre behandles kjøtt og egg samlet der det passer, men hver for seg i de sammenhenger det er behov for ulik regulering av de to råvarene. Det er flere årsaker til at det er forskjeller i regelverket for hhv. kjøtt og egg. Dette knytter seg blant annet til markedsforhold og egenskaper ved produktene, eksempelvis ved at innlegg på fryselager kun er aktuelt for kjøtt og at det ved underskudd av egg skilles mellom omsetning til henholdsvis dagligvaresektoren og industriformål i gjeldende forskrift. Når det gjelder kjøtt, er utgangspunktet for gjennomgangen knyttet til fordelingen av storfeslakt, men prinsippene i gjennomgangen dekker også kjøtt fra sau/lam og gris.

### **3 Prinsipper for fordelingen av tilgjengelig vare**

#### **3.1 Gjeldende rett**

##### **3.1.1 Rettslige utgangspunkter**

Overordnet følger det av rammeforskriften § 4 første ledd at markedsregulators forsyningsplikt skal «gi uavhengige aktører tilgang til råvarer på like vilkår». Når det gjelder forsyningsplikten for kjøtt og egg, er denne nærmere regulert i rammeforskriften § 4 nr. 2 og 3.

Begrepet «uavhengig aktører» er ikke nærmere definert, og er heller ikke nærmere omtalt i Landbruksdepartementets høringsnotat av 15. april 2003. Departementet har heller ikke etter forskriftens ikrafttredelse uttalt seg nærmere om innholdet i dette begrepet. I markedsreguleringssammenheng har uttrykket tradisjonelt vært tolket som «foretak som ikke har tilknytning til markedsregulator», men uten å knytte disse bedriftene til utøvelse av noen spesifikk aktivitet. Omsetningsrådet synes å ha forstått begrepet som «konkurrerende aktører på samme

---

<sup>5</sup> Departementet mottok innspill fra Coop Norge SA, Hovedorganisasjonen Virke, Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund, Landbruksdirektoratet, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norges Bondelag, Norsk Fjørfe og Nortura SA

ledd i omsetningskjeden», i tillegg til at det i kjøttsektoren dreier seg om «[v]irksomheten ved skjære- og foredlingsbedriftene.»<sup>6</sup>

Av rammeforskriften § 4 nr. 2 første ledd følger det at forsyningsplikten for kjøtt gjelder for «norskproduserte slakt på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen og regulert vare, jf. liste over reguleringsvare i kjøttsektoren i retningslinjene for markedsregulering av kjøtt fastsatt av Omsetningsrådet.» Henvisningen til Omsetningsrådets regelverk innebærer her i praksis at forsyningsplikten i dag omfatter både ferske hele slakt og frossen reguleringsvare. Dersom det ikke er tilstrekkelig tilgang på ferske hele slakt, kan aktørene eventuelt velge å kjøpe frossen norsk vare fra reguleringslager, i den grad dette er tilgjengelig.<sup>7</sup> Henvisningen til jordbruksavtalen innebærer at forsyningsplikten gjelder på engrosnivå.

For egg følger det av § 4 nr. 3 at markedsregulator har forsyningsplikt på «norskproduserte usorterte konsumegg på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen». Som for kjøtt innebærer dette at forsyningsplikten gjelder på engrosnivå. Det forhold at reguleringen gjelder usorterte konsumegg, innebærer at det i leveransen vil inngå en mindre mengde egg som ikke oppfyller kvalitetskravene til klasse A,<sup>8</sup> og derfor ikke kan selges i butikk.

Etter annet ledd i henholdsvis § 4 nr. 2 og 3 kan markedsregulator benytte ulike prinsipper for fordelingen av råvare ut fra om det er tilstrekkelig tilførsel av norsk råvare eller om det er underdekning. Dersom det er markedsbalanse eller overskudd av norsk vare,<sup>9</sup> skal markedsregulator «søke å gi alle aktører samme dekningsgrad med norsk råvare, med utgangspunkt i aktørenes bestillinger». Er det derimot underskudd av ferske hele slakt/usorterte konsumegg, og Landbruksdirektoratet i tillegg har åpnet for import til reduserte tollavgiftssatser, kan markedsregulator fordele tilgjengelig vare «best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres ordinære kjøp av» egg eller kjøtt.

I tilfeller der norsk produksjon er lik eller større enn etterspørselen, vil tilgangen på innenlandsk produsert slakt være kurant, og alle aktører som ønsker å kjøpe, bør i utgangspunktet kunne forvente å motta det kvantumet de har behov for. Slik forholder det seg imidlertid ikke nødvendigvis i praksis. Allerede i tiden før fastsettelsen av rammeforskriften i 2003 la departementet til grunn at både uavhengige aktører og markedsregulators egne bedrifter posisjonerte seg ved å «blåse opp» ønsket kjøpskvantum for kjøtt, med den hensikt å få en så høy dekningsgrad som mulig på eget anlegg.<sup>10</sup> Det kan dermed oppstå tilfeller der norsk produksjon er i antatt balanse med forbruket eller også antatt større enn forbruket, men hvor aktørenes samlede bestillinger overstiger både tilgangen og forbruket av norsk vare. Forskriften åpner derfor for at markedsregulator også ved *antatt* markedsdekning har hatt adgang til å levere et mindre kvantum råvare enn det aktørene har etterspurt, så lenge alle aktører ved fordelingen gis *samme dekningsgrad* med norsk råvare med utgangspunkt i deres *bestillinger*.

<sup>6</sup> I forbindelse med behandlingen av Landbruksdepartementets høringsnotat for rammeforskriften i møte 3. juni 2003, samt i forbindelse med etterfølgende justering av egne forskrifter, jf. høringsforslag av 25. september 2003 s. 25

<sup>7</sup> Jf. Omsetningsrådets «Retningslinjer for markedsregulering av kjøtt» pkt. 5-2

<sup>8</sup> [Kvalitetsklasse | Mattilsynet](#) om sortering av egg

<sup>9</sup> Uttrykt som «normal markedssituasjon» for kjøtt og «normalt» hva gjelder egg

<sup>10</sup> Jf. Landbruksdepartementets høringsnotat av 15. april 2003

Prinsippene for fordeling av norsk vare i reelle underskuddssituasjoner er noe annerledes. Begrepet «underskudd» er ikke nærmere definert i selve rammeforskriften. I Omsetningsrådets markedsreguleringsforskrift er «underskuddssituasjon» definert som «en situasjon hvor det er underskudd av et produkt innenlands og tollavgiften på produktet er satt ned etter forskrift om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer (heretter forkortet FAT)<sup>11</sup>»<sup>12</sup>. Slik departementet forstår det, har markedsregulator selv operasjonalisert «underskudd», slik at de samlede bestillingene i en gitt uke av kjøtt og egg må overstige tilførselen av norsk fersk vare i samme periode. Etter ordlyden har begrepet imidlertid liten selvstendig betydning. For å kunne gi nedsatt tollavgiftssats for hele slakt/usorterte konsumegg er det et vilkår at noteringspris i to påfølgende uker har ligget over planlagt gjennomsnittlig engrospris pluss 10 prosent, eller nedsettelsen er nødvendig for å hindre alvorlige markedsforstyrrelser.<sup>13</sup> Begge disse kriteriene forutsetter dermed i praksis en underdekning, eller en forventet underdekning, av norsk vare i det innenlandske markedet.

Dersom det først foreligger slik underdekning, kan markedsregulator etter annet ledd første punktum i utgangspunktet benytte aktørens tidligere kjøp/historiske grunnlag («ordinære kjøp») som fordelingsnøkkel. Det fremgår ikke tydelig hvilke varer som skal inngå i grunnlaget for beregningen av «ordinære kjøp», men vilkårssiden av ordlyden i bestemmelsen knytter underskuddssituasjonen til «ferske hele slakt». Bestemmelsen har derfor i praksis vært tolket slik at fordelingsprinsippene bygger på aktørens tidligere kjøp av ferske hele slakt på forsyningsplikten. At markedsregulator «kan» fordele tilgjengelig fersk råvare på denne måten innebærer imidlertid også at markedsregulator for eksempel kan velge å fordele varene med utgangspunkt i aktørens bestillinger, jf. første ledd, så lenge dette ikke bryter med andre regler for forsyningsplikten.

Fordelingsprinsippet for tilgjengelig vare har også i underskuddssituasjoner som mål at de uavhengige aktørene skal sitte igjen med «lik dekningsgrad med norsk råvare». Dette innebærer at uavhengige aktører med egen slakting/leveranse av egg fra primærprodusent får en avkorting i sine forsyninger fra markedsregulator, slik at dekningsgraden blir lik den til aktørene uten egne leverandører. For egg er det et tilleggsmoment at forsyningsplikten til uavhengige aktører er begrenset til 500 tonn tillagt 30 pst. av aktørens leveranse fra egne leverandører foregående år. Bestemmelsen ble tilføyd ved en forskriftsendring i 2020, og gjelder uavhengig av om det er over- eller underskudd.

Ved underskudd av konsumegg kan ikke aktørene benytte seg av forsyningsplikten for å dekke opp underdekning av industriegg som produksjonsgrunnlag ved eggproduktfabrikk.

Omsetningsrådet har i markedsreguleringsforskriften § 4-1 om kjøtt nedfelt at «[h]envendelser om leveranser fra nystartede produksjonsbedrifter skal i den grad de ikke er urimelige, imøtekommes.» Tilsvarende bestemmelse gjelder også for egg, jf. markedsreguleringsforskriften § 4-4.

---

<sup>11</sup> Se markedsreguleringsforskriften § 2e. Begrepet er imidlertid ikke benyttet videre i de materielle bestemmelsene

<sup>12</sup> Forskrift 22. desember 2005 om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer

<sup>13</sup> Jf. FAT § 9b

### 3.1.2 Markedsregulators praksis

#### 3.1.2.1 Fordeling av slakt – sak for Omsetningsrådet

Våren 2022 rettet KLF en henvendelse til Omsetningsrådet, der organisasjonen hevdet at markedsregulator i sin praksis ikke fulgte markedsreguleringsforskriften i perioder med underskudd av ferskt storfekjøtt.<sup>14</sup> Etter KLFs forståelse skal forsyninger i en normal markeds-situasjon baseres på aktørenes bestillinger, mens fordeling etter aktørenes tidligere «ordinære kjøp» (historiske kjøp) bare kan skje når det er underskudd på ferske hele slakt og tollen på kjøtt er satt ned i tråd med FAT. I sin praksis hadde Nortura likevel fordelt hele slakt etter aktørenes historiske kjøp (beregnet som gjennomsnitt av de siste tre årene) også i markeds-situasjoner der det ikke var gitt tollavgiftsnedsettelse. Etter KLFs vurdering førte dette til at aktørene mottok kjøtt i samsvar med tidligere markedsandeler, og ikke etter faktisk behov uttrykt gjennom bestillinger. KLF la til grunn at praksisen dermed bidro til å «fastlåse» markedsposisjoner, og hindret nye bedrifter råvaretilgang.

Nortura bestred ikke KLFs fremstilling av de faktiske forhold, men fremholdt at praksisen var valgt for å sikre forutsigbarhet og stabilitet i markedet. Bruk av historiske kjøp som fordelingsnøkkel var etter Norturas vurdering et effektivt virkemiddel for å hindre overbestillinger, noe som kan oppstå hvis fordelingen i underskuddssituasjoner baseres på innmeldte bestillinger. Et system som legger opp til at aktører gjennom sin bestilling kan sikre seg en større andel av tilgjengelig slakt enn de skulle hatt basert på reelt behov, ville etter Norturas oppfatning kunne medføre at andre aktører får mindre enn de egentlig skulle hatt. Konsekvensen ville da kunne bli både en ujevn og en urimelig fordeling. Nortura viste også til at metoden hadde vært praktisert over lang tid uten at myndighetene hadde hatt innsigelser. I tillegg mente selskapet at en rapport fra Markedsbalanseringsutvalget i 2015 kunne tas til inntekt for at historiske kjøp kan brukes for å unngå konkurransevridende effekter.<sup>15</sup>

Som sekretariat for Omsetningsrådet fant Landbruksdirektoratet at rammeforskriftens regel om bestillingsbasert fordeling er en hovedregel som gjelder i tilfeller der tollavgiftssatsen ikke er satt ned. Det er ikke åpnet for å fravike denne for å løse praktiske problemer som risikoen for overbestillinger utgjør. Som følge av dette innstilte sekretariatet rådet på at Nortura måtte endre praksis og dokumentere tiltak som brakte fordelingen i tråd med regelverket. Innstillingen fikk ikke flertall. I stedet vedtok rådet å oppfordre "Landbruks- og matdepartementet til å gjennomgå ordlyden i rammeforskriften § 4-2 for å sikre at forsyningsplikten ivaretar rettferdig og effektiv fordeling av slakt uten at det oppstår konkurransevridning".<sup>16</sup>

KLF har i møte med departementet redegjort for at enkelte uavhengige aktører i 2025 har opplevd at de ikke har fått kjøpt slakt på forsyningsplikten dersom de ikke selv står for nedskjæringen. Dette skal også ha skjedd i tilfeller der behovet for leieskjæring hadde vært av midlertidig karakter. KLF var ikke kjent med at det tidligere har vært liknende tilfeller der medlemsbedrifter eller andre hadde blitt stilt overfor et slikt krav. Nortura har på sin side uttalt at selskapet alltid har praktisert forsyningsplikten slik at den kun gjelder overfor aktører som har egen skjærelinje for hele slakt av det aktuelle dyreslaget. I tilfeller der bedrifter ikke lenger ønsker å skjære ned hele slakt på egne anlegg, men kun opprettholde foredling av skåret

<sup>14</sup> Se protokoll for møte i Omsetningsrådet 9. februar 2023, sak nr. 008/23

<sup>15</sup> «Evaluering av markedsbalansering i jordbruket», avgitt 24. juni 2015

<sup>16</sup> Jf. vedtak i Omsetningsrådets møte 20. april 2023, sak nr. 038/23

vare, har Nortura dermed nektet salg med den begrunnelse at forsyningsplikten kun gjelder for aktører som skjærer ned hele slakt på anlegg som de selv kontrollerer og har risikoen for.<sup>17</sup>

### 3.1.2.2 Tidsperiode for historisk grunnlag

I dag beregnes aktørenes historiske grunnlag som det ukentlige gjennomsnittet av det aktørene har kjøpt av kjøtt og egg over forsyningsplikten de siste tre årene. Norturas historiske grunnlag beregnes tilsvarende; for kjøtt ukentlig gjennomsnitt av det Nortura har tatt imot til skjæring av ferske hele slakt de siste tre årene, og for egg månedlig gjennomsnitt av det kvantum Nortura som kommersiell aktør har tatt imot av kvantum usorterte konsumegg.

### 3.1.2.3 Håndtering av nye aktører

Nye bedrifter som ønsker å kjøpe råvare på forsyningsplikten vil ikke ha et etablert historisk grunnlag. Med utgangspunkt i Omsetningsrådets føring om å i rimelig grad imøtekomme slike virksomheter,<sup>18</sup> er det i Norturas egne retningslinjer åpnet for å forsyne nye aktører i kjøttmarkedet dersom de har «et selvstendig avtrykk i markedet». Dette innebærer at foretaket ikke må være opprettet for at eksisterende markedsaktører skal kunne oppnå økt varegrunnlag, og må av den grunn også ha egen skjærelinje for hele slakt. I retningslinjene er det videre spesifisert hvor mange hele slakt nye aktører maksimalt kan motta til foredling første år.

For nye aktører i eggsektoren er det ikke fastsatt tilsvarende kvantumskriterier som for slakt, men også her kreves et selvstendig avtrykk i markedet for nye aktører. I tillegg skal det ikke tildeles et «urimelig» kvantum til nystartede bedrifter i forhold til de mer etablerte.

## 3.2 Departementets vurdering og forslag

### 3.2.1 Bestillinger som grunnlag for markedsregulators fordeling

Ifølge markedsregulator kan det i enkelte tilfeller oppstå betydelige avvik mellom innmeldte prognoser fra aktørene og det som materialiserer seg i faktisk bestilling, som for kjøtt er på en ukes horisont og for egg er for kommende måned. Markedsregulators planlegging av slaktning av storfe gjøres gjerne med en fem ukers horisont, basert på innmeldinger fra produsentene. Planleggingen innebærer at markedsregulator gjør et anslag på hva de enkelte aktører «normalt» kan forventes å bestille på forsyningsplikten fremover i tid. Nortura har redegjort for at regelverket forstås slik at leveranse må finne sted én uke etter bestilling. Når det kommer til det faktiske bestillingstidspunktet, hender det imidlertid i enkelte tilfeller at bestillinger enten uteblir helt eller er sterkt reduserte sammenlignet med det prognoserte.

Dersom en aktør i underskuddssituasjoner ikke skulle ønske å motta like stort kvantum som tidligere prognosert, vil det være lett å få omsatt «restkvantumet» til andre aktører. Ved overskudd av kjøtt vil det derimot kunne være vanskeligere for markedsregulator å håndtere større reduksjoner i de kvanta som er planlagt levert. Varen vil da, hvis den ikke kan selges til andre, måtte legges inn på reguleringslager og fryses. Dette vil i så fall medføre økte reguleringskostnader.

---

<sup>17</sup> Norturas notat av 9. desember 2025

<sup>18</sup> Jf. markedsreguleringsforskriften § 4-1 Kjøtt og 4-4 Egg

I dag skal markedsregulator ved fordeling av råvare i «normalsituasjoner», dvs. når det ikke er åpnet for FAT-import, ta utgangspunkt i aktørenes bestillinger. At det tas utgangspunkt i bestillingene, ev. med en avkorting som følge av at det ikke er nok råvare til å imøtekomme alles bestillinger, vil kunne gi insentiver til å bestille mer enn man reelt sett har behov for. På den måten kan den enkelte aktørs bestilling forsøkes tilpasset slik at aktøren etter avkorting ender opp med ønsket volum. Dette går potensielt på bekostning av aktører som kun bestiller det de har behov for, som da vil kunne ende opp med et desto mindre kvantum. Den som «overbestiller» mest, vil dermed også kunne komme relativt sett best ut. Slik overbestilling vil normalt innebære liten risiko for bestilleren, da man så kort tid før levering har såpass god oversikt over markedssituasjonen at risikoen for å få levert mer vare enn det bedriften faktisk kan håndtere er lav.

Som nevnt over la departementet allerede før fastsettelsen av rammeforskriften til grunn at både uavhengige aktører og markedsregulators egne bedrifter posisjonerte seg ved å «blåse opp» ønsket kjøpskvantum for å få en så høy dekningsgrad som mulig. Departementets anbefaling den gang var at regelverket burde utformes slik at det forhindret aktører i å melde inn for stort kvantum. Departementet konstaterer at gjeldende system for fordeling av slakt på forsyningsplikten basert på prognoser, og ikke bindende bestillinger på etterspørsels-siden, fortsatt medfører stor usikkerhet.

Når det gjelder overskuddssituasjoner, bør dagens usikkerhet knyttet til eventuelle misforhold mellom aktørenes innmeldte prognoser og «endelig» bestilling i stor grad kunne løses gjennom eksempelvis bruk av lengre bestillingshorisont, samtidig som selve bestillingen gjøres bindende for bestilleren i større grad enn det som synes å være tilfelle i dag. Det synes dermed å være tilstrekkelig å regulere slike forhold gjennom kjøps-/avtaleretten, uten ytterligere behov for nærmere regulering i rammeforskriften.

I underskuddssituasjoner vil derimot insentivene til overbestillinger ikke i særlig grad kunne avhjelpes ved avtalerettslig regulering. Departementet mener blant annet av den grunn at gjeldende regelverk for fordelingsmekanisme basert på bestillinger bør endres for både egg og kjøtt.

### **3.2.2 FAT-import som vilkår for å benytte historisk grunnlag**

Som tidligere nevnt, er det to kumulative vilkår som må være oppfylt for at markedsregulator skal kunne fordele varene ut fra historisk grunnlag i stedet for aktørenes bestillinger: 1) Det må være åpnet for FAT-import og 2) det må være et innenlandsk underskudd av reguleringsvaren. Dette gjelder både for kjøtt og egg. Reduserte tollavgiftssatser etter FAT, og hvor lenge disse skal gjelde, fastsettes av Landbruksdirektoratet etter anmodning fra typisk markedsregulator eller KLF. Som det er redegjort for i kap. 3.1.2.1, har Nortura fordelt storfekjøtt ut fra historiske kjøp også når direktoratet *ikke* har fattet vedtak om reduserte tollavgiftssatser.

Ved overskudd eller balanse i markedet er det begrenset behov for å regulere hvordan slaktene/eggene skal fordeles. Aktørenes bestillinger vil da nærmest per definisjon kunne imøtekommes. Er den samlede tilførselen av norsk vare og import på faste kvoter derimot lavere enn innenlandsk etterspørsel, *kan* det være behov for suppleringsimport. Behovet for import vil imidlertid være størst når underdekningen er av en viss varighet. Landbruksdirektoratet vil

alltid be markedsregulator om en vurdering av markedssituasjonen før beslutningen om tollnedsettelse tas. Perioden tollnedsettelse fastsettes for må kunne gi importørene en rimelig mulighet til import. Ettersom det ikke er noe kvantitativt tak for importen i perioden, er det samtidig viktig at perioden ikke blir for lang. Blir den det, er det en risiko for at det blir et importskapt overskudd og norsk produksjon må reduseres, noe som vil være i strid med tollnedsettelsens formål.

Det er normalt at dekningsgraden for ferske slakt i kortere perioder kan være under 100 pst. Bransjen kan likevel i realiteten ha god dekning av kjøtt i en slik periode. Dette vil bl.a. avhenge av om det er importkvoter for ferske/frosne slakt tilgjengelig, om det er tilstrekkelige mengder kjøtt på reguleringslager og markedsaktørenes egne kommersielle lagre. Videre kan helligdager medføre at slakteriforetakene mister en slaktedag eller to en uke. I slike tilfeller vil ofte bestillingene øke samtidig som omfanget av slaktingen den uken går ned. Da går slakting og bestillinger noe i «utakt» uten at det i realiteten er et underliggende underskudd i markedet.

Virkemiddelet tollavgiftsnedsettelse er reservert for de mer vesentlige tilfellene av svikt i markedsbalansen, typisk der øvre prisgrense for planlagt gjennomsnittlig engrospris er overskredet i en viss tidsperiode eller der nedsettelsen er nødvendig for å hindre en alvorlig markedsforstyrrelse, jf. FAT §§ 9a og 9b. Å benytte tollavgiftsnedsettelse i alle tilfeller der det potensielt vil kunne oppstå underdekning, vil samtidig redusere muligheten for å omsette norsk vare i markedet.

Slik departementet ser det, vil det i alle tilfeller av underdekning være behov for klare prosedyrer for å fordele det knapphetsgodet norsk vare da representerer. Dette må gjelde uten hensyn til de bakenforliggende årsakene til at underdekningen oppsto, og om det dreier seg om temporære eller mer permanente underskudd. Så lenge bestillingene samlet sett overgår tilgjengelig norsk volum, vil det uansett være umulig å imøtekomme alles bestillinger fullt ut. Hvorvidt det er gitt tollavgiftsnedsettelse i en slik situasjon er dermed lite egnet som betingelse for at en form for fordelingsmekanisme må tre i kraft. Departementet mener derfor at det bør være uten betydning om det er åpnet for FAT-import eller ikke.

### **3.2.3 Forslag til ny fordelingsregel**

Som redegjort for under kap. 3.2.1 og 3.2.2, mener departementet at gjeldende vilkår og andre regler om markedsregulators fordeling av tilgjengelig vare i underskuddssituasjoner har så store svakheter at det vil være nødvendig med relativt substansielle endringer. Departementets forslag til nye bestemmelser for forsyningsplikt på kjøtt og egg bygger på gjeldende praksis, men forutsettes anvendt uavhengig av om Landbruksdirektoratet har gitt tollavgiftsnedsettelse eller ikke. I underskuddssituasjoner vil heller ikke størrelsen på aktørenes bestillinger ha noen dimensjonerende effekt på hvor mye som kan mottas dersom tilgangen på slakt er begrenset. I korte trekk innebærer regelen i stedet at alle aktører som ønsker det, inkludert Nortura selv, skal kunne få fordelt et kvantum uttrykt som en prosentandel av sitt historiske grunnlag, dvs. tidligere råvarekjøp på forsyningsplikten uttrykt i antall hele slakt eller tonn egg, og at denne prosentandelen skal være lik for alle.

Den foreslåtte fordelingsregelen vil innenfor rammene som er beskrevet over, fjerne problemer med overbestillinger, krav til FAT-import mv. I tillegg vil den tydeliggjøre hva som er fordelingen til Norturas egen kommersielle virksomhet, og dermed likestille denne med de uavhengige aktørene. Selv om regelen som nevnt også omfatter egg, er det imidlertid viktig å understreke at fordelingen her må skje innenfor gjeldende bestemmelse om at Norturas forsyningsplikt til uavhengige aktører er avgrenset til et volum på maksimalt 500 tonn tillagt 30 % av egen tilførsel.<sup>19</sup>

Mer konkret innebærer forslaget at aktørene vil kunne få tildelt et kvantum tilsvarende en prosentandel av det kvantum man historisk sett har mottatt. Så lenge utgangspunktet for fordelingen er knyttet til et historisk grunnlag, vil behovet for posisjonering i form av strategiske bestillinger i praksis være eliminert. Da vil alle interesserte aktører, inkl. Nortura, ha mulighet til å kunne oppnå lik dekningsgrad basert på sitt historiske grunnlag. Begrepet «interesserte» aktører er sentralt, og indikerer at den enkelte aktør naturligvis alltid vil stå fritt til å velge å kjøpe et mindre kvantum enn aktøren egentlig har krav på. Er råvaretilgangen stor nok, vil aktørene også kunne få fordelt råvare ut over dette grunnlaget, altså mer enn 100 pst. av historisk grunnlag. Det legges dermed til rette for dynamikk i markedet ved at aktører kan øke sin markedsandel ved å kjøpe mer råvare når denne er tilgjengelig.

Departementet understreker at det sentrale er å oppnå resultatet av den materielle regelen, nemlig fordeling av råvare basert på historisk andel. Selve regelen åpner dermed i prinsippet for å benytte enhver egnet metode for å nå dette målet. I det videre vil departementet illustrere hvordan fordelingsregelens krav kan oppfylles gjennom bruk av en iterasjonsmodell. En sentral egenskap ved iterasjonsmodellen som fordelingsmetode er at den kan benyttes uavhengig av om det er forventet en over- eller underskuddssituasjon i markedet. Det vil dermed ikke være behov for å definere dette nærmere i regelverket. Om man står overfor en over- eller underskuddssituasjon vil i stedet være en konsekvens av om alle aktører har fått det de har etterspurt eller ikke. For å kunne foreta fordelingen er følgende parametere nødvendig:

- a) Tilgjengelig kvantum, regnet i antall hele slakt eller tonn egg, for den aktuelle uken/måneden.
- b) De bestillingene markedsregulator har mottatt for den samme uken, inkl. det kvantum Nortura selv har lagt inn som behov.
- c) Historisk grunnlag, definert som antall ferske hele slakt/usorterte konsumegg mottatt fra markedsregulator, målt for hver enkelt uke for kjøtt og per måned for egg, beregnet som gjennomsnitt for tilsvarende uke siste tre år, jf. kap. 3.2.4.1.

Så lenge de tre ovennevnte størrelsene er kjent, vil den foreslåtte mekanismen gi riktig fordeling av varen i alle typer «bestillingssituasjoner», uavhengig av om det er over- eller underdekning i markedet. Noen aktører vil for eksempel kunne bestille et større antall slakt eller kvantum egg enn det som er deres historiske grunnlag, mens andre vil kunne bestille mindre.

Selve fordelingsmekanismen fungerer gjennom å kjøre fordelingsprosessen i runder (iterasjoner). I første runde får alle som ønsker det 1 pst. av sitt historiske grunnlag, mens de i andre runde får 2 pst., osv. Slik fortsetter iterasjonene frem til man når den bestillingen som

---

<sup>19</sup> Jf. rammeforskriften § 4 nr. 3 tredje ledd, foreslått videreført som nytt femte ledd

er lavest i forhold de aktuelle aktørenes historiske grunnlag.<sup>20</sup> I et tenkt eksempel har en aktør bestilt et kvantum som tilsvarer 50 pst. av aktørens historiske grunnlag. Aktøren vil da i runde 50 ha fått sin bestilling innfridd, og vil dermed ikke ta del i runde 51 og eventuelle etterfølgende runder. Det vil så gjøres nye beregninger med stadig høyere dekningsgrad, og aktører vil «falle ut» en etter en etter hvert som de får ønsket kvantum tildelt. Øvelsen gjentas helt til det enten er «tomt» for vare å fordele eller til samtlige bestillinger er imøtekommet, avhengig av hva som inntreer først.

Ved markedsbalanse eller overskudd av slakt fortsetter iterasjonene inntil alle aktørene får oppfylt sine kjøpsønsker. Ved underskudd vil en ved et visst nivå komme dit at bestillingene avkortes. Det kan riktignok være at de som ønsket det fikk mer enn 100 pst. av sitt historiske grunnlag, men det vil like fullt være snakk om et underskudd så lenge bestillinger ikke innfris fullt ut. Eksempelvis vil det kunne være tale om et underskudd selv om de som ønsket det fikk tildelt 120 pst. av sitt historiske grunnlag. Hvor mange iterasjoner som skal gjennomføres, og hvor finmaskede de skal være, vil kunne variere. I praksis vil man kunne gå rett til den laveste prosentandelen som er bestilt på første iterasjon, jf. også eksempelet i tabellen under.

Tabellen under viser hvordan fordelingen vil fungere i markedet for kjøtt, i en situasjon med tilnærmet balanse. I eksemplet er det 4 350 slakt til fordeling, det historiske grunnlaget er til sammen på 4 400, mens det er samlede bestillinger på 4 460 slakt fordelt på til sammen fem aktører. Det er altså tale om et lite underskudd som typisk ikke ville medført et behov for tollavgiftsnedsettelse. Den øverste delen av tabellen viser aktørenes bestillinger og historiske grunnlag, mens nederste del viser fordelingsmekanismens logikk.

Eksempel ved "normal" markedsdekning/ et lite underskudd									
Uke X		Aktør 1	Aktør 2	Aktør 3	Aktør 4	Nortura		Sum	
Slakt til fordeling							4350	<b>4350</b>	
Bestilling		650	300	1000	60		2450	<b>4460</b>	
Historisk grunnlag		700	200	1000	100		2400	<b>4400</b>	
Bestilling som % av historisk grunnlag		93 %	150 %	100 %	60 %		102 %	<b>101,4 %</b>	
	Andel av historisk grunnlag	Aktør 1	Aktør 2	Aktør 3	Aktør 4	Nortura	Fordelt etter iterasjon	Tilgjengelig etter iterasjon	
Iterasjon 1	50 %	350	100	500	50	1200	2200	2150	
Iterasjon 2	55 %	385	110	550	55	1320	2420	1930	
iterasjon 3	60 %	420	120	600	<b>60</b>	1440	2640	1710	
Iterasjon 4	70 %	490	140	700	<b>60</b>	1680	3070	1280	
Iterasjon 5	80 %	560	160	800	<b>60</b>	1920	3500	850	
Iterasjon 6	85 %	595	170	850	<b>60</b>	2040	3715	635	
Iterasjon 7	90 %	630	180	900	<b>60</b>	2160	3930	420	
Iterasjon 8	93 %	<b>650</b>	186	930	<b>60</b>	2232	4058	292	
Iterasjon 9	95 %	<b>650</b>	190	950	<b>60</b>	2280	4130	220	
Iterasjon 10	100 %	<b>650</b>	200	<b>1000</b>	<b>60</b>	2400	4310	40	
<b>Iterasjon 11</b>	<b>101,5 %</b>	<b>650</b>	<b>203</b>	<b>1000</b>	<b>60</b>	2436	<b>4350</b>	<b>0</b>	

I tabellens nederste del vises hvordan fordelingen kan gjennomføres gjennom et visst antall iterasjoner. Ved iterasjon 1, fordeles i eksemplet 50 pst. av aktørenes historiske grunnlag. Etter denne iterasjonen er det fortsatt 2150 slakt som kan fordeles. Gjennom flere iterasjoner

gjennomføres fordelingen inntil alle aktører har fått oppfylt sin bestilling eller at alle slakt er fordelt. I eksemplet ble det gjennomført 11 iterasjoner. Da hadde aktør 1 nådd sin bestilling på 650 slakt allerede i iterasjon 8, aktør 3 nådd 1000 slakt i iterasjon 10 og aktør 4 hadde oppnådd sin bestilling på 60 slakt i iterasjon 3. Aktør 2 og Nortura fikk ikke oppfylt sine bestillinger da alle slakt var fordelt ved 101,5 pst. av historisk grunnlag. Aktør 2 fikk da 203 slakt, mens Nortura fikk 2436 slakt.

I en overskuddssituasjon vil alle aktører få levert etter sine bestillinger uavhengig av sitt historiske grunnlag. I eksemplet under er det 5 000 slakt til fordeling, mens summen av bestillinger er 4 600. I eksemplet vises fordelingen gjennom 17 iterasjoner for å illustrere hvordan modellen prinsipielt også løser en overskuddssituasjon. I praksis vil en fordeling med større antall tilgjengelige slakt enn bestilling kunne gjøres uten en slik iterasjonsprosess gjennom en enkel fordeling – alle får alt de har bestilt.

### Eksempel på fordeling ved overskudd

Uke Z	Aktør 1	Aktør 2	Aktør 3	Aktør 4	Nortura	Sum
Slakt til fordeling					5000	<b>5000</b>
Bestilling	800	300	900	60	2700	<b>4760</b>
Historisk grunnlag	700	200	1000	100	2600	<b>4600</b>
Bestilling som % av historisk grunnlag	114 %	150 %	90 %	60 %	104 %	<b>103 %</b>

	Andel av historisk grunnlag					Nortura	Fordelt etter iterasjon	Tilgjengelig etter iterasjon
		Aktør 1	Aktør 2	Aktør 3	Aktør 4			
iterasjon 1	50 %	350	100	500	50	1300	2300	2700
iterasjon 2	55 %	385	110	550	55	1430	2530	2470
iterasjon 3	60 %	420	120	600	60	1560	2760	2240
iterasjon 4	70 %	490	140	700	60	1820	3210	1790
iterasjon 5	80 %	560	160	800	60	2080	3660	1340
iterasjon 6	85 %	595	170	850	60	2210	3885	1115
iterasjon 7	90 %	630	180	900	60	2340	4110	890
iterasjon 8	95 %	665	190	900	60	2470	4285	715
iterasjon 9	100 %	700	200	900	60	2600	4460	540
iterasjon 10	104 %	727	208	900	60	2700	4594	406
iterasjon 11	110 %	770	220	900	60	2700	4650	350
iterasjon 12	111 %	777	222	900	60	2700	4659	341
iterasjon 13	114 %	800	228	900	60	2700	4688	312
iterasjon 14	120 %	800	240	900	60	2700	4700	300
iterasjon 15	130 %	800	260	900	60	2700	4720	280
iterasjon 16	140 %	800	280	900	60	2700	4740	260
<b>iterasjon 17</b>	<b>150 %</b>	<b>800</b>	<b>300</b>	<b>900</b>	<b>60</b>	<b>2700</b>	<b>4760</b>	<b>240</b>

I eksempelet over med overskudd stanses altså fordelingen etter 17 iterasjoner når alle har oppnådd sin bestilling. Det skjer ved 150 pst. av historisk grunnlag. Tabellen viser da at det fortsatt er 240 slakt igjen som ikke er fordelt. Det er å forvente at disse slaktene blir overført til reguleringslager for innfrysing.

Det siste eksempelet viser fordelingen i en situasjon med tydelig underdekning. Her er det 3 500 slakt tilgjengelig til fordeling, mens bestillingene i sum er 4 760 og historisk grunnlag er 4 200. Hvordan fordelingen fungerer i denne situasjonen er vist i tabellen under.

### Eksempel ved tydelig underdekning

Uke Y	Aktør 1	Aktør 2	Aktør 3	Aktør 4	Nortura	Sum
Slakt til fordeling					3500	<b>3500</b>
Bestilling	700	300	1200	60	2500	<b>4760</b>
Historisk grunnlag	700	200	1000	100	2200	<b>4200</b>
Bestilling som % av historisk grunnlag	100 %	150 %	120 %	60 %	114 %	<b>113 %</b>

	Andel av historisk grunnlag	Aktør 1	Aktør 2	Aktør 3	Aktør 4	Nortura	Fordelt etter iterasjon	Tilgjengelig etter iterasjon
Iterasjon 1	50 %	350	100	500	50	1100	2100	1400
Iterasjon 2	55 %	385	110	550	55	1210	2310	1190
iterasjon 3	60 %	420	120	600	60	1320	2520	980
Iterasjon 4	70 %	490	140	700	60	1540	2930	570
Iterasjon 5	80 %	560	160	800	60	1760	3340	160
Iterasjon 6	83 %	581	166	830	60	1826	3463	37
<b>Iterasjon 7</b>	<b>83,9 %</b>	<b>587</b>	<b>168</b>	<b>839</b>	<b>60</b>	<b>1846</b>	<b>3500</b>	<b>0</b>

I eksempelet gjennomføres fordelingen med 7 iterasjoner. Aktør 4, som kun har bestilt 60 slakt, men har et historisk grunnlag på 100, får dekket sin bestilling i iterasjon 3. De øvrige aktørene har alle ønske om å kjøpe 100 pst. av historisk grunnlag eller mer. Det er ikke mulig da det etter iterasjon 7 er kommet dit at det ikke er flere slakt til fordeling. Aktør, 1, 2, 3 og Nortura får da fordelt et antall slakt tilsvarende 83,9 pst. av sitt historiske grunnlag.

Uavhengig av markedssituasjon kan marknadsregulator informere bransjen om resultatet av fordelingen umiddelbart etter at den er gjennomført. Dersom alle aktører får tildelt den mengden slakt de har bestilt, kan det meldes om full markedsdekning eller overskudd med påfølgende mengde slakt til regulering. Hvis det ikke er full dekning i forhold til bestillingene, kan marknadsregulator informere bransjen om hvilken prosentandel den eller de aktøren(e) som fikk fordelt mest råvare i forhold til sitt historiske grunnlag endte opp på, men uten å måtte behøve å oppgi størrelsen på dette kvantumet eller hvem den aktuelle aktøren er. I eksempelet over med tilnærmet markedsdekning, vil det bety at marknadsregulator kan gå ut med informasjon om at det på det meste ble fordelt 101,5 pst. av aktørenes historiske grunnlag. Øvrige aktører kan dermed sammenligne dette resultatet med prosentsatsen de selv fikk fordelt. Tilsvarende vil en i situasjonen med underdekning kunne vise til at det ved fordelingen ble gitt inntil 83,9 pst. av historisk grunnlag.

Eksemplene foran viser at departementets forslag til ny fordelingsregel, illustrert gjennom en konkret fremgangsmåte, er relativt enkel og etterprøvable, noe som vil kunne bidra til økt legitimitet for markedsbalanseringen. En rekke av de merknadene som ble avgitt i innspillsrunden i 2024 gjaldt nettopp behov for bedre informasjon om fordelingen av råvarene. Alle eksemplene tar for seg fordeling av kjøtt, men samme prinsipp vil gjelde ved fordeling av egg i de ulike scenariene.

Forslaget innebærer en mekanisk tilnærming til hvordan forsyningsplikten kan rammes inn. Den tar dermed ikke hensyn til mer praktisk rettede behov som f.eks. hensynet til effektiv logistikk. Departementet mener imidlertid regelverket bør gi rom for å ta nettopp slike hensyn. Det vil eksempelvis ikke være heldig dersom regelverket gjør det nødvendig å splitte opp relativt begrensede kvanta på mange biltransporter for å oppnå fullstendig likhet i dekningsgrad til aktørene. I slike tilfeller kan leveranse av et begrenset restkvantum til én aktør være

riktig prioritering for å oppnå en kostnadseffektiv markedsbalansering. Departementet foreslår derfor en unntaksbestemmelse som åpner for dette.

### 3.2.4 Fastsettelse av historisk grunnlag

#### 3.2.4.1 Periodisering og lengde på referanseperiode

Metoden for fastsettelse av den enkelte aktørs historiske grunnlag vil være avgjørende for aktørens mulighet til å tilegne seg norsk vare i en situasjon med underdekning. Departementet har vurdert ulike tilnærminger til hvordan dette historiske grunnlaget skal beregnes. Det er særlig to forhold som må vurderes i denne sammenheng: Hvor lang tidsperiode som skal inngå og hvordan variasjoner innenfor det enkelte året skal håndteres.

Den enkleste metoden for å fastsette historisk grunnlag per aktør vil være å benytte et beregnet gjennomsnitt av mottatte slakt eller kvantum egg i en gitt tidsperiode, for eksempel siste år og dele dette på antall uker (kjøtt) eller måneder (egg). Med en slik metode ville en aktør som hadde kjøpt 5 200 slakt siste år f.eks. fått et historisk grunnlag på 100 slakt per uke. Metoden ville vært enkel og forutsigbar. Den ville også gjort det lukrativt for en aktør å posisjonere seg for å øke sitt historiske grunnlag ved å kjøpe norsk vare i perioder med overskudd, da dette gir effekt på samtlige uker året etter. Dette incentivet er også gunstig for markedsbalanseringen. Metoden ville imidlertid *ikke* fanget opp svingninger i slaktning og forbruk gjennom året. I tillegg ville den trolig påvirket konkurransforholdene mellom aktører med egen slaktning og rene skjærebedrifter. For å unngå slike virkninger, mener departementet at det er ønskelig å benytte en adskillig kortere tidshorisont.

En annen metode vil kunne være å basere det historiske grunnlaget på faktiske leveranser per aktør per uke. I årets første uke vil altså en aktørs grunnlag baseres på et gjennomsnitt av hva aktøren har fått i uke én foregående år. Metoden ville gjøre det historiske grunnlaget vesentlig mer dynamisk. Det gir aktørene mulighet til å prioritere når i løpet av året et kjøpt kvantum skal gi uttelling ved at de tilegner seg mer norsk vare i de perioder av året hvor dette er viktigst for dem. I motsetning til modellen over hvor kjøpt kvantum «spres tynt ut over», skal det relativt lite til i form av økte kjøp av norsk vare før det får en vesentlig påvirkning på det historiske grunnlaget en spesifikk uke året etter. Det innebærer imidlertid også at aktøren ikke får glede av økningen av det historiske grunnlaget med mindre den klarer å utnytte dette nøyaktig samme uke året etter. Med en slik modell vil det dermed kunne inntreffe sesongvariasjoner som ikke plukkes opp, for eksempel i forbindelse med bevegelige høytider. Å ta høyde for samtlige sesongvariasjoner vil imidlertid, slik departementet ser det, komplisere beregningsmetoden mer enn ønskelig.

Også hvilken tidshorisont som legges til grunn for fordelingen av varer, kan ha innvirkning på konkurransen mellom aktørene. Jo kortere tidshorisont som benyttes ved fastsettelsen av aktørenes historiske grunnlag, jo raskere vil eventuelle endringer i markedsandeler gi seg utslag i aktørenes krav på tilførsler av norsk råvare. For å unngå at forsyningsplikten bidrar til å sementere etablerte markedsandeler, bør derfor den historiske perioden prinsipielt settes kortest mulig.

Samtidig vil en kort periode kunne skape større uforutsigbarhet i råvaretilgangen for aktørene og gi store «følgefeil» året etter dersom aktøren må nedjustere bestillingene for en periode. En kortere tidshorisont vil kunne gjøre aktørenes krav på tilførsler over forsyningsplikten mer sårbare for påvirkning fra forhold som f.eks. reguleringstiltak, endringer på slakterier/skjærelinjer, manglende tilgang på arbeidskraft etc. Dette er forhold som ikke reflekterer reelle endringer i markedsandeler over tid. Slik departementet ser det, medfører dagens praksis på tre år at endringer i kjøpsvolum tilstrekkelig raskt gjenspeiles i tildelingen av råvare i situasjoner med underdekning av fersk norsk vare, samtidig som sårbarheten for påvirkning av andre forhold enn de konkurransemessige til en viss grad motvirkes.

Basert på vurderingene over, er departementet så langt av den oppfatning at aktørenes kjøp per uke i gjennomsnitt for de siste tre kalenderårene bør danne utgangspunkt for historisk grunnlag for tilsvarende uke det kommende år. Selv om gjennomgangen over i hovedsak har vært gjort med tanke på fordeling av slakt, mener departementet at de samme hensynene i all hovedsak gjør seg gjeldende for fastsettelse av historisk grunnlag for egg, men da ved bruk av kalendermåned i stedet for uker. Som tidligere nevnt vil det likevel være fordeler og ulemper ved begge de presenterte metodene. Departementet ber derfor særlig om innspill som kan belyse ytterligere sider ved disse, samt konsekvenser for aktørene/ulike grupper av aktører.

Som det fremgår over, vil bestemmelser om historisk grunnlag kunne ha betydning for konkurransen i sektoren. Dette tilsier at kravet til historisk kjøp bør fremgå direkte av rammeforskriften, og ikke bare følge av markedsregulators praksis som i dag, jf. høringsutkastet § 4 nr. 2 annet ledd og nr. 3 annet ledd.

#### *3.2.4.2 Avkorting for uavhengige aktører med egen tilførsel ikke lenger relevant*

Når det er underdekning og tollavgiftssatsen satt ned, er det i gjeldende regelverk åpnet for at forsyningene til uavhengige aktører med egen slakting eller med egen leveranse av egg fra primærprodusent kan avkortes med sikte på lik dekningsgrad med norsk råvare. I forslaget til fordelingsmekanisme vil omfanget av eget varetilfang av egg eller dyr til slakt fra primærprodusent være mindre relevant. Dette skyldes at eget varetilfang allerede vil være gjen-speilet i det historiske grunnlaget, og dermed også legge premisser for videre utvikling av det historiske grunnlaget for de enkelte aktørene. I det videre vil departementet begrunne dette nærmere.

Ved overgang til ny fordelingsmekanisme vil det historiske grunnlaget bli definert av de enkelte aktørenes kjøp og Norturas egen skjæring av ferske hele slakt per uke de siste tre årene. For egg vil grunnlaget være kjøpt kvantum av usorterte konsumegg fra markedsregulator per uke i tilsvarende periode. Grunnlaget vil være kjent av den enkelte aktør, samt av Norsk kjøtt og eggråvare (NOEK).

Historikken vil reflektere dagens regelverk der det åpnes for avkorting i leveransene for aktører med egen slakting eller egne tilknyttede eggprodusenter. Når nytt regelverk har fungert ett år, vil aktørenes kjøp siste år inngå i det nye rullerende historiske grunnlaget. Etter tre år vil det dermed ikke lenger være en kobling mellom grunnlaget ved oppstart av den nye fordelingsmekanismen og gjeldende historisk grunnlag. Departementet mener

likevel den nye ordningen tar hensyn til egen slakting/egne eggleveranser fordi samtlige aktører vil bli avkortet i underskuddssituasjoner, og fordi den nye fordelingsmekanismen ikke gir mulighet for gevinst ved overbestilling. I tillegg er det slik at aktører med egen slakting/egne eggleveranser må medregne dette i overskuddssituasjoner. På grunn av kapasitets-hensyn vil det dermed være begrenset hvor mye disse i praksis har mulighet til å øke kjøp fra markedsregulator i perioder med overskudd, enten det er generell høy slakting eller lav etter-spørsel i markedet.

Dersom en på den andre siden skulle tatt hensyn til egen slakting ved fastsettelse av historisk grunnlag, ville konsekvensen blitt at aktører med egen slakting over tid ville fått redusert sitt historiske grunnlag tilsvarende egen slakting året før. Disse aktørene ville dermed måtte gjøre et valg om enten å redusere egen slakting for å opprettholde sitt historiske grunnlag eller over tid fått redusert tilgang på slakt over forsyningsplikten. En slik løsning ville potensielt redusert konkurransen om kjøp av slaktedyr fra primærprodusentene. De samme hensynene ville vært gjeldende for aktører som både mottar leveranser av egg direkte fra primærprodusenter, og som i tillegg kjøper egg på forsyningsplikten.

For slakt åpner den nye fordelingsmekanismen likevel for en viss grad av ønsket strategisk tilpasning ved at den gir mulighet for at aktørene i perioder med overskudd i markedet kan kjøpe mer enn de i utgangspunktet har behov for, for deretter å lagre disse varene på eget kommersielle lager med en ambisjon om at merkjøpet i overskuddssituasjonen vil gi et høyere historisk grunnlag og større tilgang av ferske hele slakt i etterfølgende år. Dette insitamettet for å kjøpe mer enn det løpende behovet i en overskuddsperiode vil kunne bidra til at reguleringskostnadene blir lavere. Det vil likevel være påregnelig at aktører med egen slakting vil ha «selvpålagte» begrensninger for kjøp på forsyningsplikten i overskuddsperioder fordi tilgangen på slakt fra egne leverandører vil kunne forventes å utgjøre en større andel av deres råvarebehov enn ved markedsbalanse. Dermed begrenses også deres mulighet til å kjøpe mer fra markedsregulator enn de har behov for i en overskuddssituasjon. Departementet mener derfor at muligheten til å avkorte leveranser over forsyningsplikten til aktører med egne leverandører ikke lenger vil være nødvendig innenfor de nye bestemmelsene i ramme-forskriften.

#### *3.2.4.3 Om kjøp av frossen reguleringsvare skal inngå*

Etter gjeldende praksis fastsettes markedsaktørenes historiske grunnlag for kjøtt ut fra deres kjøp av ferske hele slakt på forsyningsplikten de siste tre årene. KLF har til arbeidet med dette høringsnotatet spilt inn at det er de uavhengige aktørene som tar hovedansvaret for at reguleringslageret tømmes, og dermed holder volumet på reguleringslageret nede. KLF mener følgelig at kjøp av frossen vare fra reguleringslager må hensyntas ved markedsregulators fordeling av tilgjengelige ferske slakt i underskuddssituasjoner ved at det historiske grunnlaget også inkluderer aktørenes kjøp av frossen reguleringsvare i den samme treårsperioden.

Nortura har i sitt innspill vist til at konsernet i flere tilfeller har måttet kjøpe mer råvare enn det de har hatt behov for som kommersiell aktør selv om kostnadene forbundet med det ekstra kvantumet ikke har kunnet kompenseres med omsetningsavgiftsmidler.<sup>21</sup> Dette for å unngå at man bryter de fastsatte kvantumstakene for reguleringslagring. Dersom aktørenes kjøp av

---

<sup>21</sup> Notat av 20. mars 2025

frossen reguleringsvare skal kunne inngå i historisk grunnlag, mener Nortura at dette vil kunne gi større risiko for at slike tilfeller oppstår i fremtiden, fordi behovet for innlegging av slakt på reguleringslager vil kunne øke som følge av reduserte insentiver til kjøp av ferske hele slakt.

Departementet er enig med KLF i at det er viktig at markedsaktørene gjennom kjøp av frossen reguleringsvare bidrar til å redusere hvor mye slakt som ligger på reguleringslager, og med dette minsker kostnadene til markedsbalanseringen. Ettersom det etter gjeldende praksis kun er kjøp av fersk vare som teller med i aktørenes historiske grunnlag, legger departementet videre til grunn at dette bidrar til at de uavhengige aktørene i overskuddssituasjoner kjøper ferske slakt. Dette medvirker til at tilbudsoverskuddet reduseres. Markedsaktørene er da selv ansvarlige for nedskjæring av slaktene, og lagerhold frem til råvaren skal brukes i deres foredlingsvirksomhet. Deler av det nedskårede slaktet blir deretter normalt lagt inn på eget fryselager. Bruken av de ulike delene fordeles så ut fra hva som til enhver tid er råvarebehovet i aktørenes produksjonsplaner. Lagring av råvare vil derfor normalt innebære kapitalbinding og kostnader til innfrysing og lagerhold for aktørene, dette uavhengig av om råvaren fryses inn som helt slakt eller nedskåret vare.

Dersom også aktørenes kjøp av frossen reguleringsvare skulle kunne inngå ved fastsettelsen av deres historiske grunnlag, ville dette kunne medført at aktører reduserer sine kjøp av ferske hele slakt og heller kjøper frossen vare. I første rekke vil dette typisk gjelde aktører som benytter opptint frossen råvare i sin produksjon. De vil kunne redusere sine kostnader til kapitalbinding og innfrysing, ved at de i stedet for å lagre varen selv over tid, kjøper reguleringsvare når de ut fra sine produksjonsplaner har behov for dette.

Omsetningsrådet har vedtatt at det skal kunne legges inn nedskårede storfeslakt på reguleringslager. Aktørene kan da kjøpe en «batch» som tilsvarer et helt slakt, kun fratrukket ben o.l. Også dette forholdet vil isolert sett kunne øke aktørenes interesse for å kjøpe frossen reguleringsvare i stedet for ferske hele slakt.

Dersom uavhengige aktører i overskuddssituasjoner reduserer sine kjøp av hele slakt, vil dette øke behovet for å legge overskuddsslakt inn på reguleringslager. Kostnadene med dette må i så fall dekkes med midler fra omsetningsavgiften. En slik utvikling vil samtidig kunne øke risikoen for at samlet innfrysingsbehov av slakt overstiger de fastsatte takene på hvor mye som kan legges inn per år på reguleringslager.

For å stimulere til salg av vare fra reguleringslager fastsettes det i dag et prisavslag på frossen reguleringsvare.<sup>22</sup> Nivået på dette frysefradraget settes normalt til et nivå som tilsvarer verditapet et fryst slakt får i forhold til et ferskt slakt basert på svinn, kvalitet og begrensninger i bruksområde, samt kostnader ved tining. Ved behov for å stimulere til ekstra uttak fra reguleringslager kan frysefradraget økes. I vurderingen av muligheten for å la frossen reguleringsvare kunne inngå i det historiske grunnlaget, har departementet sett på om frysefradraget kunne vært fastsatt med henblikk på å motvirke eventuelle uønskede tilpasninger fra aktørene som nevnt over. Dette anses imidlertid som mindre aktuelt, fordi nivået på frysefradraget må fastsettes ut fra hvor store kvanta av en vare som er på reguleringslager til enhver

---

<sup>22</sup> «Retningslinjer for markedsregulering av kjøtt» fastsatt av Omsetningsrådet

tid. Bruk av frysefradrag vil derfor kun i mindre grad være et egnet tiltak for å påvirke en eventuell tilpasning.

I evalueringen av om også kjøp av frossen reguleringsvare bør inngå ved fastsettelsen av aktørenes historiske grunnlag, er det en rekke ulike og til dels motstridende hensyn som må vurderes. I likhet med KLF, ser departementet det som viktig at organisasjonens medlemsbedrifter bidrar til å redusere nivået på disse lagrene gjennom sine kjøp. Dersom kjøp av reguleringsvare skulle kunne inngå i historisk grunnlag, vil dette isolert sett økt incentivet til kjøp av slik vare, og dermed bidra til redusert kvantum på reguleringslager. På den annen side kan det argumenteres for at bruk av frysefradraget allerede gir tilstrekkelig stimulans til salg av vare fra reguleringslager. Skulle kjøp av reguleringsvare kunne telle med i fastsettelsen av historisk grunnlag, ville dette i tillegg gjort slikt kjøp enda mer attraktivt, noe som igjen ville kunne økt lagerbehovet som finansieres med bruk av omsetningsavgiftsmidler.

Departementet ser det som viktig at endringer i forsyningsplikregelverket ikke skal gi økte markedsreguleringskostnader, og heller ikke bidra til økt risiko for overskridelse av de fastsatte kvantumstakene. I denne sammenheng vektlegger departementet også det forhold at det kan forekomme uforutsette endringer som påvirker tilbud og etterspørsel av kjøtt. Eksempelvis kan dårlig grillvær en sommer medføre en større reduksjon i etterspørselen, og med tilhørende økt behov for reguleringslagring. Ettersom det dermed allerede eksisterer forhold som gir relativt stor grad av usikkerhet når det gjelder behovet for reguleringslagring, bør utgangspunktet være å unngå regelendringer som kan føre til økninger i kvantumet som legges inn der. At markedsregulator rapporterer at det i flere tilfeller er lagt inn mer kjøtt på eget lager enn egne kommersielle behov tilsier, peker også i retning av at det bør utvises tilbakeholdenhet med å innføre endringer i regelverket som kan øke behovet for reguleringslagring.

Departementet har etter dette ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for å foreslå at aktørenes kjøp av frossen reguleringsvare skal kunne inngå ved fastsettelsen av deres respektive historiske grunnlag. Departementet vil imidlertid peke på at det for å rullere lagervaren unntaksvis vil være behov for uttak av vare fra reguleringslagrene i perioder hvor det også legges inn kjøtt på reguleringslagrene. For å bidra til uttak av frossen råvare i slike tilfeller, mener departementet derfor at aktørenes kjøp i disse periodene bør telle med i den rullerende treårsperioden for deres historiske grunnlag.

### **3.2.5 Om det bør stilles tilleggskrav for å kunne kjøpe på forsyningsplikten**

Departementet har under arbeidet med høringsnotatet mottatt innspill fra både Nortura og KLF om hvorvidt forsyningsplikten på kjøtt bør begrenses til aktører som oppfyller krav til egen bearbeiding av råvaren, f.eks. ved at de enten har egen skjærelinje for hele slakt av det aktuelle dyreslaget, og benytter seg av den, eller de på annen måte selv bruker alt slakt de kjøper, jf. kap. 3.1.2. Et spørsmål i denne sammenheng er om markedsaktører med et etablert historisk grunnlag fortsatt bør kunne få selge hele slakt de kjøper på forsyningsplikten videre til andre aktører uten restriksjoner. Dersom aktører kan videreselge slaktet, vil dette i perioder med underskudd av norsk råvare kunne gi ulik dekningsgrad av norske slakt mellom aktørene. En slik «videreformidling» av hele slakt kan dermed sees på som en form for ekstra fordeling av kjøtt ut over den markedsregulator foretar.

Nortura viser i brev til departementet til at dersom aktører skal kunne kjøpe hele slakt på forsyningsplikten uavhengig av om de skjærer ned hele slakt eller ikke, vil dette gi incentiver for å inngå samarbeid eller etablere nye selskaper med mål om å skaffe til veie flest mulig slakt, og derigjennom forhindre andre nedskjæringsbedrifter tilgang på norsk råvare.<sup>23</sup> Det hevdes at konkurransen i markedet da i større grad vil dreie seg om tilpasninger for å skaffe seg mest mulig hele slakt i forsøk på å forhindre konkurrenter tilgang på råvare.

Nortura anerkjenner aktørenes behov for å innovere og effektivisere sin produksjon, og at det er en økende grad av spesialisering i bransjen.<sup>24</sup> Det er f.eks. ikke lenger slik at bedrifter som har et forretningsmessig formål som innebærer nedskjæring av hele slakt nødvendigvis har egen skjærelinje. Gjennom leieskjæring kan aktører fortsatt ha det kommersielle ansvaret over tid for å få avsatt hele slakt. Med dette vil de fortsatt bidra til effektiv konkurranse i industrimarkedet ved at de regelmessig vil ha et behov for å få omsatt stykningsdeler som de eventuelt ikke benytter i egen produksjon. Nortura mener derfor at leieskjæring av hele slakt kjøpt på forsyningsplikten må kunne aksepteres så lenge aktørene som har kjøpt slaktet på forsyningsplikten tar tilbake alt råstoffet fra leieskjæringen til egen bearbeiding.

KLF mener på sin side at ethvert foretak bør ha rett til å kjøpe den mengden norsk vare som deres historiske grunnlag tilsier, uavhengig av hvor selve skjæringen foregår. For å bedre sin konkurranseevne må alle markedsaktører i kjøttbransjen ha mulighet til å redusere sine kostnader ved å la andre bedrifter skjære ned slaktet. Aktørene må kunne kjøpe råvare av hverandre uten å måtte ta hensyn til om de hele slaktene er kjøpt på forsyningsplikten eller ikke. Slikt samarbeid mellom de uavhengige aktørene i kjøttsektoren foregår allerede i dag, og kan være særlig viktig for de mindre og mellomstore bedriftene.

Departementet vil innledningsvis påpeke at virkeområdet for reglene om forsyningsplikt omfatter omsetningen av hele slakt fra markedsregulator til den enkelte kjøper. Hva kjøper deretter velger å gjøre med selve slaktet ligger dermed i utgangspunktet utenfor denne regulatoriske rammen. Sagt på en annen måte er regelverket for forsyningsplikten ment å regulere fordelingen av hele slakt i underskuddssituasjoner, men ikke hvordan det ervervede historiske grunnlaget skal kunne benyttes.

En rekke bedrifter i kjøttsektoren driver i dag kun med nedskjæring av hele slakt mottatt på forsyningsplikten. Videresalget av skåret vare fra disse virksomhetene gir aktørene som kjøper kjøttet større tilførsel av råvare enn det de selv mottar på eget historisk grunnlag. Prinsipielt synes det dermed å være liten forskjell mellom kjøp av skåret vare fra aktører som kun skjærer ned helt slakt, og at aktører kjøper tilbake deler av slaktet etter leieskjæring. For å best mulig kunne tilpasse sin produksjon til tilgjengelig råvare, foregår det i dag også omsetning av kjøtt mellom de uavhengige aktørene, og det er mulig å kjøpe skåret vare fra Nortura på kommersielle vilkår utenom forsyningsplikten. Kjøp av råvarene vil i alle de nevnte tilfellene prinsipielt sett bidra til ulik dekningsgrad av fersk norskprodusert råvare.

I Norturas innspill advares det mot at foretak kan velge å selge den historiske rettigheten til andre aktører. Typisk vil selger av rettigheten da f.eks. kunne beholde deler av dyret, mens

---

<sup>23</sup> Brev av 9. desember 2025 fra Norsk egg- og kjøttråvare

<sup>24</sup> Brev av 16. januar 2026 fra Norsk egg- og kjøttråvare

resten overlates til «skjæreaktøren». Dette vil kunne føre til at man i praksis ikke kan klare å opprettholde en «rettmessig» fordeling av slakt i underskuddssituasjoner, og med dette åpne for økt innslag av vertikal integrasjon. For å bøte på en slik mulig utvikling mener selskapet at kjøpere som benytter seg av tjenester som leieskjæring hos andre aktører skal være forpliktet til å ta alt kjøttet fra nedskjæringen tilbake til egen videre bearbeidelse eller videresalg.

Departementet forstår Norturas forslag som et ønske om en regulering på et senere ledd i verdikjeden enn leddet fra markedsregulator til kjøpere på forsyningsplikten. En slik regulering faller dermed i prinsippet utenfor forsyningspliktens virkeområde. Selv om departementet er enig med Nortura i at rammeforskriftens åpning for fri disponering av aktørenes etablerte historiske rettigheter til en viss grad vil kunne føre til en utvikling i retning av omsetning av selve rettigheten i stedet for råvaren, kan ikke departementet se at dette vil være et tilstrekkelig tungtveiende hensyn som kan forsvare ytterligere regulatoriske inngrep i markedet, ut over de som allerede foreligger på dette feltet. Særlig må dette ses i lys av at slike inngrep vil være svært enkle å omgå, og vil kunne kreve komplekse kontrollsystemer for hindre tilpasninger i strid med formålet. For eksempel er det lite effektivt med et krav om tilbakeføring av alt råstoffet fra leieskjæringsbedriften til den opprinnelige kjøperen av slaktet, all den tid stykningsdelene deretter kan selges tilbake til leieskjæringsbedriften igjen. Oppkjøp av konkurrerende bedrifter eller andre former for fusjoner vil også kunne reise utfordrende problemstillinger når det gjelder eventuell overtakelse av historiske rettigheter dersom råderetten over disse rettighetene skulle innskrenkes.

Det er for øvrig grunn til å anta at omfanget av videresalg av hele slakt eller historiske rettigheter i dag er ytterst beskjedent, og trolig også vil være begrenset i overskuelig fremtid. Dette er blant annet fordi denne type videresalg kun vil ha verdi i perioder med underskudd av norsk råvare. All den tid egen foredling normalt vil tilføre bedriften større inntjening enn hva virksomheten kan oppnå med et rent videresalg av hele slakt, er det videre grunn til å anta at aktører med etablert historisk grunnlag trolig vil videreføre egen bearbeidning av de hele slaktene de kjøper. I den grad aktører likevel skulle velge å videreselge helt slakt kjøpt på forsyningsplikten eller utnytte rettigheten på annen måte, vil det være rasjonelt at salget skjer til de aktører som har størst betalingsvillighet. Dette vil i så fall være en gunstig samfunnsøkonomisk tilpasning. Hvilken aktør som kjøper helt slakt i slike tilfeller kan være både kjøttsamvirket og uavhengige aktører.

For å kunne legge begrensninger på utøvelsen av næringsvirksomhet, mener departementet at begrensningene må kunne begrunnes i samfunnsmessige behov som oppveier ulempene med tiltaket. Etter en slik vurdering har departementet ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for å foreslå en innføring av restriksjoner i råderetten over den enkelte aktørs historiske rettigheter til å få kjøpt hele slakt på forsyningsplikten, slik Nortura tar til orde for.

Departementet legger til grunn at prinsippene og vurderingene over for kjøtt også må gjelde tilsvarende for egg, slik at aktørenes valg når det gjelder videresalg til andre eggpakkerier eller salg under eget varemerke, fortsatt ikke skal reguleres i rammeforskriften. For egg vil departementet legge til at det i bestemmelsene som regulerer omsetning av konsumegg er fastsatt korte frister for salg og forbruk av eggene. Dette forholdet vil kunne begrense eggpakkeries mulighet til å videreselge egg kjøpt på forsyningsplikten, fordi andre aktører trolig i

mindre grad ønsker å kjøpe råvare som da vil ha mer begrenset holdbarhet i forhold til de fastsatte fristene.

### **3.2.6 Markedsaktører uten et historisk grunnlag**

Departementet ser det som viktig å unngå at markedsreguleringsregelverket medfører unødige etableringshindre. Dette tilsier at nye aktører bør tilgodeses særlig ved utformingen av forsyningspliktregelverket. Fordelingsmekanismen som foreslås i kap. 3.2.3, baserer seg på det en aktør har kjøpt av kjøtt/egg på forsyningsplikten i løpet av de siste tre årene. Aktører som ikke kan vise til slike historiske kjøp, vil typisk kunne være nyetablerte virksomheter, men også aktører som tidligere kun har basert seg på forsyninger fra egne produsenter eller aktører som utvider sin virksomhet til å omfatte nye dyreslag. Disse vil verken ha eller kunne oppnå et slikt historisk grunnlag. Det er derfor behov for å fastsette egne regler, slik at også disse sikres tilgang på råvare. Slike regler vil nødvendigvis bare ha verdi i underskuddssituasjoner. Når det er overskudd av råvare, vil alle markedsaktører kunne kjøpe ønsket kvantum over forsyningsplikten uten hensyn til omfanget av sitt historiske grunnlag.

Ettersom historiske kjøp beregnes per dyreslag, må en regel som skal sikre råvaretilgang til aktører uten et historisk grunnlag nødvendigvis også gjelde per dyreslag. En aktør som utvider fra f.eks. å drive med lam til også å drive med storfe, vil for alle praktiske formål være «ny» når det kommer til å kjøpe storfe på forsyningsplikten, all den tid aktøren ikke vil ha et historisk grunnlag på storfe.

Som det fremgår av kap. 3.2.5, har ikke departementet funnet grunnlag for å foreslå å innføre noe krav til kjøper på forsyningsplikten, for eksempel krav om at aktøren selv skjærer ned slaktet eller er i konkurranse med den som står for nedskjæringen. For markedsaktører uten et historisk grunnlag, vil utgangspunktet være annerledes. Selv om det bør være mulig å etablere seg også i underskuddssituasjoner, ser departementet det som viktig å hindre omgørelser der formålet reelt sett er å styrke varestrømmen til aktører som allerede har opparbeidet seg et historisk grunnlag. Departementet mener derfor det bør stilles et tilleggskrav i den hensikt å bidra til å sikre at disse har et selvstendig konkurransetrykk i markedet. Hvordan dette kravet utformes konkret er ikke avgjørende, så lenge det er tilstrekkelig egnet til å ivareta dette formålet. I samsvar med det departementet oppfatter som gjeldende praksis, foreslås det at kravet om egen skjærelinje for det aktuelle dyreslaget videreføres for aktører uten et historisk grunnlag. Samtidig ber departementet om høringsinstansenes syn på om det kan være andre vilkår som er bedre egnet.

Basert på ovennevnte foreslår departementet en ny bestemmelse som pålegger Omsetningsrådet å sikre at eventuelle aktører som ikke har kjøpt ferske hele slakt fra markedsregulator i løpet av de siste tre årene gis trygghet for å kunne motta råvare i tre år frem i tid regnet fra når det første kjøpet av det gitte dyreslaget på forsyningsplikten gjøres. Ut over å presisere formålet om å sørge for råvaretilgang for aktører uten et historisk grunnlag, har departementet imidlertid valgt å overlate utformingen av de mer detaljerte reglene til Omsetningsrådet. Forskjeller mellom kjøtt- og eggsektoren, og også mellom de ulike kjøttproduksjonene, innebærer at regelutformingen forutsetter en bransjekjennskap som Omsetningsrådet er nærmere til å inneha enn departementet. Det presiseres at dette regelverket forutsettes å gå foran øvrige forsyningspliktregler i den forstand at aktørene uten et historisk grunnlag i

praksis skal få tildelt råvare i det fastsatte omfanget før resterende råvare fordeles mellom øvrige aktører.

For slakt er det etablert en praksis for hvilke kvanta hele slakt per dyreslag som nye aktører kan motta på forsyningsplikten<sup>25</sup>, og denne kan være et mulig utgangspunkt for Omsetningsrådets vurdering av de mer detaljerte reglene. Når det gjelder egg, foreslås gjeldende bestemmelse i § 4 nr. 3 tredje ledd videreført, slik at forsyningsplikten fortsatt skal settes til maksimalt 500 tonn per år tillagt 30 pst. av egne leveranser året før. I dette ligger det dermed en øvre begrensning når Omsetningsrådet skal fastsette regler for nye aktører.

## **4 Anvendelser av egg i underskuddssituasjoner**

### **4.1 Gjeldende rett**

#### **4.1.1 Rettslige utgangspunkter**

I situasjoner med underskudd er det i rammeforskriften for noen varer fastsatt regler for hvilke anvendelser av varen som skal prioriteres. Eksempelvis er det på melk fastsatt at melk anvendt til flytende produkter prioriteres foran ost, som igjen prioriteres foran øvrige melkeprodukter, typisk tørrmelk, jf. forskriften § 4 nr. 4 siste ledd. I en underskuddssituasjon vil det altså hovedsakelig være hvilken anvendelse av melken som avgjør hvor underskuddet kommer til syne.

For kjøtt er det ikke gitt regler som prioriterer mellom ulike anvendelser av slaktet. Bakgrunnen for dette er at markedets prising av de ulike delene av slaktet i seg selv leder til ønsket prioritering. For eksempel vil økt etterspørsel etter en del av slaktet gi seg utslag gjennom økt pris for denne. For enkelte deler av slaktene er det gitt importkvoter gjennom handelsavtaler, f.eks. på svineribbe. Behovet for prioriteringsregler er dermed i liten grad fremtredende i dette markedet.

Når det gjelder egg, lyder rammeforskriften § 4 nr. 3 annet ledd siste punktum:

«Ved underskudd av konsumegg, skal ikke konsumegg gjennom forsyningsplikten nyttes for å dekke opp underdekning av industriegg som produksjonsgrunnlag ved eggproduktfabrikk.»

For egg er det dermed ikke fastsatt regler for hvilke anvendelser som skal prioriteres foran andre, men i stedet uttrykt et forbud mot å nytte konsumegg kjøpt på forsyningsplikten for å dekke opp underdekning som oppstår hos «eggproduktfabrikk».

#### **4.1.2 Markedsregulators praksis**

I slutten av 2023 ble det meldt om mangel på egg i norske butikker, og det oppsto spørsmål om det ville være nok egg til forbrukerne våren 2024, særlig til påsken. Produksjonen hadde falt etter en rekke forutgående år med overproduksjon, kombinert med økte fôrpriser og redusert antall verpehøner. Samtidig etterspurte flere industriaktører norske egg som følge av en kraftig økning i internasjonale priser. Landbruksdirektoratet, som sekretariat for Omsetnings-

---

<sup>25</sup> Jf. brev av 15. januar 2025 fra Nortura

rådet, fulgte utviklingen i tett i dialog med Nortura som markedsregulator. Underskuddssituasjonen vedvarte imidlertid, og Landbruksdirektoratet åpnet derfor for import av skallegg og heleggmasse med redusert tollavgiftssats.

Til tross for den vedvarende underskuddssituasjonen, fortsatte Nortura å bruke et begrenset kvantum norske konsumegg til fremstilling av eggprodukter, i hovedsak til bedrifter som ikke brukte varmebehandling i sin produksjon. På bakgrunn av dette ba Landbruksdirektoratet Nortura om å redegjøre for sin praksis. Nortura svarte at bestemmelsen kun gjelder leveranser «gjennom forsyningsplikten» til uavhengige aktører, ikke deres egen industri. Følgelig var leveranser til egen eggproduktfabrikk etter Norturas oppfatning ikke i strid med regelverket. Et eventuelt pålegg om å prioritere konsum foran industri ville dertil virke konkurransevri-dende i selskapets disfavør.

Landbruksdirektoratet, i egenskap av Omsetningsrådets sekretariat, var ikke enig i Norturas tolkning. I sin innstilling til Omsetningsrådet<sup>26</sup> fremholdt direktoratet at rådet hadde et ansvar for å sikre at konsumegg prioriteres til salg i dagligvaremarkedet foran industriformål i knapphetssituasjoner. Direktoratet mente at intensjonen i rammeforskriften er at regelen også skal gjelde Norturas egen virksomhet, slik at markedsregulator og uavhengige aktører behandles likt ved underskudd. Selv om det ble påpekt at forskriftens ordlyd og forarbeider var noe uklare, vurderte direktoratet at tolkningsresultatet Nortura la til grunn ikke samsvarte med regelverkets intensjon. Direktoratet anbefalte Omsetningsrådet å pålegge Nortura å bruke alle tilgjengelige virkemidler for å sikre nok konsumegg til forbrukerne, og å anmode Landbruks- og matdepartementet om å presisere reglene for prioritering av egg til konsum.

Mens forberedelsene av saken foregikk for rådet, hadde Den Stolte Hane (DSH) begjært midlertidig forføyning for Oslo tingrett med krav om at Nortura, så lenge det var underskudd på egg, skulle forby å levere A-egg til industriformål, dvs. til egen eggproduktfabrikk på Revetal. DSH mente dette brøt markedsreguleringsforskriften § 4-4,<sup>27</sup> som sier at konsumegg ikke skal brukes til industriformål i underskuddssituasjoner, og anførte at Norturas praksis både bidro til knapphet i dagligvaremarkedet og innebar favorisering av egen industri.

Nortura på sin side hevdet at forbudet gjelder egg levert gjennom forsyningsplikten til uavhengige aktører, og dermed ikke egg Nortura selv disponerer. Etter å ha oppfylt forsyningsplikten, står Nortura fritt til å disponere resterende egg. I begrunnelsen viste selskapet til uttalelser i forarbeidene og hensynet til stabil produksjon og forsyning i næringsmiddelindustrien.

Retten var i hovedsak enig i Norturas tolkning, og konstaterte i kjennelse av 19. mars 2024<sup>28</sup> at forbudet mot å nytte konsumegg som produksjonsgrunnlag ved eggproduktfabrikk i underskuddssituasjoner, ikke gjaldt alle konsumegg, bare konsumegg som omfattes av uttrykket «gjennom forsyningsplikten». Siden Nortura SA ikke kunne sies å motta egg på forsyningsplikten, talte ordlyden i markedsreguleringsforskriften § 4-4 annet ledd siste punktum for at Nortura ikke kunne rammes av forbudet. Ut fra dette kom retten til at det ikke forelå noe forbud mot at Nortura leverte A-egg (konsumegg) til fabrikk på Revetal.

<sup>26</sup> Se protokoll for møte i Omsetningsrådet 13. mars 2024 sak nr. 017/24

<sup>27</sup> § 4-4 annet ledd siste punktum som er likelydende med rammeforskriften § 4 nr. 3 annet ledd siste punktum

<sup>28</sup> 24-036799TVI-TOSL/08

Også Omsetningsrådet sluttet seg til Norturas syn på saken. På rådets møte 27. mai 2024 ble følgende forslag vedtatt:<sup>29</sup>

«Omsetningsrådet har kommet til at den praksis som Nortura følger når det gjelder forsyningsplikten på egg, er i samsvar med markedsreguleringsforskriften § 4-4 andre ledd. De samlede landbrukspolitiske målsettinger taler også for en slik forståelse av regelen, herunder målet om høyest mulig selvforsyning, hensynet til forbruker i et langsiktig perspektiv og hensynet til primærprodusentene.»

## 4.2 Departementets vurdering og forslag

Det er et mål at norsk produksjon skal kunne dekke innenlandsk etterspørsel av egg også ved forbrukstoppene rundt påske, mai og jul. Dette innebærer at det må gjennomføres markedsbalanseringstiltak i de periodene av året hvor etterspørselen etter egg er lavere. I en rekke år har imidlertid overskuddet av egg i betydelig grad vært større enn det som skyldes håndteringen av forbrukstoppene. For å bidra til bedre markedsbalanse, har det blant annet blitt gjennomført tidlig utslakting av innsett av høner og bruk av egg til fremstilling av ulike eggprodukter. Dette er produkter som fersk plommemasse og pulverprodukter. Pulverprodukter har god lagringsevne til forskjell fra ferske egg. Produkter av eggeplomme selges normalt innenlands, mens det ved overskudd av egg eksporteres eggehvitepulver.

I dag er det to større industrielle anlegg i Norge hvor det fremstilles eggprodukter; Norturas anlegg på Revetal og Dava Foods Norway AS (Dava Foods) anlegg i Larvik. Anlegget på Revetal mottar egg fra Nortura. Dette gjelder både tilbudsoverskudd av konsumegg og fransorterte egg som ikke holder konsumeggkvalitet (klasse A). Dava Foods benytter i hovedsak importegg og egg fra uavhengige eggpakkerier som råstoff.

Da det mot slutten av 2023 oppsto underdekning av ferske norske konsumegg, ble det åpnet for tollfri import av både konsumegg og heleggmasse. Dette bidro imidlertid ikke i tilstrekkelig grad til å dekke aktørenes behov. I denne situasjonen ble regelen om at konsumegg gjennom forsyningsplikten ikke skal nyttes for å dekke opp underdekning av industriegg som produksjonsgrunnlag ved eggproduktfabrikk («prioriteringsregelen») satt på spissen. Dette fordi markedsregulator til dels benyttet konsumegg i sin fremstilling av eggprodukter som ble solgt til innenlandske næringsmiddelbedrifter.

Både Nortura og KLF har foreslått at bruk av konsumegg til fremstilling av eggprodukter til næringsmiddelbedrifter som ikke bruker varmebehandling i sin produksjon fortsatt bør prioriteres fremfor bruk av konsumegg til andre typer av industriformål. KLF har i sitt innspill foreslått at det settes et tak på hvor stort kvantum av egg som kan fordeles til fremstilling av egg til industriformål hvor det ikke inngår varmebehandling. Nortura uttaler på sin side følgende:

«Nortura mener at egg som ikke varmebehandles og egg i kartong til forbruker fullt ut må side-stilles. Vi ser ikke at en kvantumsbegrensning er hensiktsmessig da etterspørselen endrer seg med tiden. I underskuddssituasjoner er fordelingsprinsippet likt for alle aktørene i bransjen, slik at Nortura avkortes på lik linje med de som kjøper egg over forsyningsplikten. Norturas behov

---

<sup>29</sup> Vedtatt med åtte mot tre stemmer, se vedtak i sak nr. 056/24

for egg til eggprodukt som ikke skal varmebehandles inngår i Norturas samlede behov og all-okerer selv egg slik at et minimum av leveranser til de som kjøper ikke-varmebehandlede egg-produkter kan opprettholdes.»<sup>30</sup>

Som redegjort for under gjeldende rett, har rammeforskriftens prioriteringsregel for egg i underskuddssituasjoner både av Oslo tingrett og Omsetningsrådet vært tolket slik at den ikke gjelder markedsregulators egen virksomhet. Departementet tar tolkningen til etterretning, men bemerker at denne synes å bryte med intensjonen om at markedsreguleringsregelverket skal utformes slik at den fremmer likebehandling mellom markedsregulator og de uavhengige aktørene, jf. kap. 2.1. Etersom departementet i det videre vil foreslå å oppheve selve prioriteringsregelen, blir det imidlertid ikke nødvendig å gå nærmere inn på dette spørsmålet.

Uttalelsene fra Nortura og KLF tyder på at det er bred enighet om at konsumegg også i underskuddssituasjoner bør kunne brukes til fremstilling av eggprodukter som omsettes til næringsmiddelbedrifter som ikke varmebehandler produktene. Dagens prioriteringsregel der konsumegg overhodet ikke kan selges til eggproduktfabrikk – uavhengig av senere anvendelsesformål – synes dermed ikke lenger være noen hensiktsmessig regulering. Skulle det vært aktuelt å videreføre noen form for prioriteringsregel i denne sektoren, mener departementet at skillet uansett ikke burde gått mellom salg av egg i kartong til henholdsvis dagligvaremarkedet og til industriformål, men snarere ut fra *type* industriformål (varmebehandling /ikke-varmebehandling).

Til hvilket formål konsumeggene nyttes kan variere over tid, også innad i et kalenderår. Hva som på kort sikt kan gi størst kommersiell inntjening er ikke nødvendigvis avgjørende, men også behovet for å kunne opprettholde avsetning av norske egg til næringsmiddelbedriftene vil kunne spille inn. Dette gjelder særlig de bedriftene som ikke nytter varmebehandling i sin produksjon. Markedsregulator har fremholdt at disse næringsmiddelbedriftene potensielt vil kunne legge om til bruk av importert råstoff på permanent basis dersom de ikke mottar norsk vare i perioder med underskudd.

Dersom det er mangel på norske egg, inkl. til fremstilling av eggprodukter som inngår i varmebehandling hos næringsmiddelbedrift, vil Landbruksdirektoratet kunne åpne for import til nedsatt tollavgiftssats. Normalt vil dette gjøre det mer prisgunstig for næringsmiddelbedriftene å bruke importert heleggmasse e.l., enn å kjøpe norsk vare. Dette reduserer behovet for å opprettholde forbudet mot bruk av norske egg til produksjon av slike eggprodukter.

Å legge begrensninger på utøvelsen av næringsvirksomhet, i dette tilfellet forby visse anvendelser av en råvare, må kunne begrunnes i samfunnsmessige behov som oppveier ulempe-ene med tiltaket. For eksempel vil det kunne være en omfattende oppgave å etablere et hensiktsmessig kontrollsystem for å ettergå hvilke formål egg kjøpt på forsyningsplikten har blitt brukt til. Departementet mener at aktørene selv kjenner markedet best, og derfor er best egnet til å ivareta egne behov. Da bør de også kunne få disponere sitt tilmålte kvantum, basert på opparbeidet historisk grunnlag, på den måten aktøren selv finner opportunt. I biologiske produksjoner, som eggproduksjon, vil underskuddssituasjoner kunne opptre fra tid til annen.

---

<sup>30</sup> Notat av 15. januar 2025

Statens hovedoppgave i slike tilfeller vil være å sørge for at mulighetene for suppleringsimport er til stede. Den enkelte aktør må imidlertid deretter selv være ansvarlig for hvordan man benytter den eggmengden man til enhver tid disponerer, herunder om f.eks. hele eller deler av det kvantumet de har mottatt på forsyningsplikten skal brukes for å oppfylle kontraktmessige forpliktelser overfor sine industrikunder.

Departementet foreslår etter dette at alle egg som fordeles på forsyningsplikten skal kunne disponeres fritt av den enkelte aktør, slik at det blir opp til aktørene selv å avgjøre hvor mye av det tildelte volumet som skal gå til konsum eller eggproduktfabrikk, ev. varmebehandles eller ikke varmebehandles.

## **5 Administrative og økonomiske konsekvenser**

Forslagene departementet sender på høring innebærer i det alt vesentlige justeringer i rammeforskriften på områder som Omsetningsrådet forvalter. Det hører deretter til Omsetningsrådets myndighet å regulere forsyningsplikten nærmere gjennom instruks til markedsregulator, se i hovedsak markedsreguleringsforskriften §§ 4, 4-1 og 4-4.

Gjennom rammeforskriften er markedsregulator pålagt forsyningsplikt slik at uavhengige aktører gis tilgang til råvarer på like vilkår med det som gjelder for markedsregulator. For å ivareta konkurransen i denne sektoren er det sentralt at markedsregulator ikke kan prioritere egne kommersielle behov fremfor andre aktørers. I forslagene er det derfor presisert at bestemmelsene ikke bare skal gjelde de uavhengige aktørene, men også gjelde for Nortura som kommersiell aktør.

Forslagene som fremmes i dette notatet er ment å avhjelpe mange av de utfordringene med dagens regelverk som aktørene i bransjen har pekt på: Manglende transparens, forutsigbarhet og etterprøvnbarhet. Forslagene innebærer avklaringer av viktige konkurransemessige forhold, noe som bidrar til økt samfunnsøkonomisk effektivitet. Fordelingsmekanismen som foreslås vil videre motvirke problemet med såkalte «overbestillinger», og fjerner behovet for ulike bestemmelser om forsyningsplikten avhengig av markedssituasjonen. Endringene i rammeforskriften legger til rette for en mest mulig aktørnøytral fordeling av råvare, og bidrar dermed til en rettferdig konkurranse og verdiskaping i sektoren.

Ved å ta utgangspunkt i aktørenes historiske kjøp, åpner forslaget til ny fordelingsmekanisme for at aktørene kan foreta ønsket strategisk tilpasning. Regelen gir bl.a. mulighet for at aktørene i perioder med overskudd i markedet kan kjøpe mer enn de i utgangspunktet har behov for, for deretter å lagre disse varene på eget kommersielt lager. Dette også med en ambisjon om at merkjøpet i overskuddssituasjonen vil gi et høyere historisk grunnlag og større tilgang av ferske hele slakt i etterfølgende år.

Av konkurransemessige hensyn er det viktig at markedsaktører uten et historisk grunnlag skal kunne etablere ny virksomhet i kjøtt- og eggsektoren. Dette gjelder både nyoppstartede foretak og aktører som utvider sin drift til å omfatte flere dyreslag. Gjennom å tydeliggjøre et krav om at disse skal sikres en forutsigbar varetilførsel i oppstartsfasen, legger departementet til rette for etablering og utvikling av foredlingsvirksomhet i konkurranse med de

etablerte. For å sikre reell konkurranse, og unngå at denne spesialordningen benyttes til å omgå de ordinære kravene til historisk grunnlag, foreslås det et tilleggskrav i den hensikt å bidra til å sikre at nye aktører har et selvstendig konkurransetrykk i markedet.

Markedsbalanseringen finansieres med omsetningsavgift innkrevd fra produsentene, og forslagene vil derfor ikke få direkte konsekvenser for statsbudsjettet. Isolert sett vil heller ikke nivået på omsetningsavgiften påvirkes. Den opprydningen av regelverket som nå foreslås, er ment å bidra til å redusere uklarheter, og derigjennom unødvendige tvister. Dette vil i sin tur bl.a. kunne bidra til reduserte kostnader til administrasjon hos Omsetningsrådet, markedsregulator og de uavhengige aktørene. For både markedsregulator og de uavhengige aktørene vil det imidlertid kunne bli behov for å gjennomgå interne rutiner og eventuelt foreta tilpasninger for å sikre etterlevelse.

Forslagene må antas å få begrenset betydning for forbrukerne. Eventuelle effekter på pris og utvalg vil i hovedsak være indirekte og avledet av hvordan et mer forutsigbart regelverk påvirker aktørenes tilpasning og konkurranseforholdene i sektoren.

## 6 Merknader til de enkelte bestemmelsene

At markedsregulator «skal pålegges» forsyningsplikt og å utføre den på en bestemt måte er en følge av at rammeforskriften regulerer Omsetningsrådets myndighet, og ikke markedsregulator direkte. Det er altså Omsetningsrådet som skal sørge for at markedsregulator pålegges pliktene som følger av bestemmelsene.

### Til § 4 nr. 2 Kjøtt

#### *Til § 4 nr. 2 første ledd*

Etter første punktum skal Omsetningsrådet pålegge markedsregulator forsyningsplikt på ferske norskproduserte hele slakt av storfe, sau og svin. At forsyningsplikten omfatter ferske hele slakt innebærer i praksis at den gjelder på engrosnivå. I gjeldende bestemmelse følger dette av henvisningen til jordbruksavtalen om «det regulerte nivå i verdikjeden». Det uttrykkes ikke eksplisitt *hvem* forsyningsplikten gjelder overfor. Etter § 4 første ledd er det likevel klart at den i utgangspunktet gjelder overfor «uavhengige aktører». Men ettersom denne bestemmelsen samtidig forutsetter «tilgang til råvarer på like vilkår», innebærer dette at alle aktører, inkludert Nortura selv, skal ha lik tilgang på tilgjengelig vare, jf. kap. 3.2.3.

Hvem som rent faktisk skal ta hånd om den videre håndteringen av slaktet, som transport, nedskjæring eller videre foredling, er ikke nærmere regulert. Som ved de fleste andre typer kjøp, rår kjøper således fritt over varene etter at de er levert fra markedsregulator. At forsyningsplikten gjelder «hele slakt» betyr at kjøper verken kan kreve at slaktet er skåret eller leveranse av enkelte stykningsdeler. Det er videre bare slakt av storfe, sau (herunder lam) og svin som omfattes av forsyningsplikten.

Annet punktum åpner for at Omsetningsrådet kan fastsette nærmere krav til kvalitet. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 4 nr. 2 første ledd om regulert vare i tråd med liste over reguleringsvare i kjøttsektoren i retningslinjene for markedsregulering av kjøtt som fastsettes av Omsetningsrådet. Ordlydsendringen er ikke ment å ha materiell betydning. Med

grunnlag i bestemmelsen kan Omsetningsrådet bl.a. fastsette hvilke kategorier av storfe, sau og svin, samt klasser og fettgrupper, som inngår som reguleringsvare av helt slakt. Som eksempel vises det til at reguleringsvare av helt slakt av storfe etter gjeldende retningslinjer er kalv over 90 kg, ung okse, kvige, kastrat, ung ku og ku med nærmere angitte klasser og fettgrupper.

*Til § 4 nr. 2 annet ledd*

Første punktum angir når markedsregulator skal pålegges å fordele ferske norskproduserte hele slakt på en annen måte enn etter aktørenes bestillinger, og hvordan fordelingen da skal skje. Begrepene «aktører» og «aktør» er nevnt i ubestemt form, og ikke nærmere legaldefinert. Som det er redegjort for under kap. 3.2.3, omfatter begrepet i prinsippet ethvert foretak, også Nortura selv. Etter ordlyden inntreer fordelingen etter historiske kjøp når det samlede volum av aktørers bestillinger av ferske hele slakt av de enkelte dyreslag til sammen er større enn tilgjengelig kvantum, det vil si i underskuddssituasjoner. Som det også fremgår av kap. 3.2.3, vil forslaget til fordelingsmekanisme kunne tas i bruk uavhengig av om det foreligger underskudd eller ikke, nettopp for å avgjøre om aktørene skal kunne forsynes i samsvar med det de har bestilt eller måtte nøye seg med et volum som reflekterer aktørens historiske grunnlag. Bestemmelsen får imidlertid bare rettslig betydning der det rent faktisk foreligger et underskudd, og markedsregulator dermed har en plikt til å fordele den begrensede varemengden i samsvar med det bestemmelsen foreskriver.

Med «summen av aktørenes bestillinger» menes både de uavhengige aktørenes og Norturas ønskede kvantum av ferske hele slakt. Uttrykket «bestillinger» omfatter ordre av hele ferske norskproduserte slakt av det enkelte dyreslag som aktørene forplikter seg til å kjøpe. Begrepet omfatter derimot ikke uforpliktende utsagn som prognoser e.l. Hvorvidt det i det enkelte tilfellet foreligger en bestilling, er et privatrettslig forhold som ligger innenfor markedsregulator og aktørenes ansvarsområde. For å unngå uenighet og misforståelser, vil det dermed være viktig med tydelige systemer for bestilling av ønsket kvantum.

Selv om det forutsettes at Nortura som kommersiell aktør legger inn bestilling hos NOEK på samme måte som de uavhengige aktørene, er det ikke helt presist å snakke om «bestilling» og «kjøp» i ordenes alminnelige forstand. Dette skyldes at det ikke foregår noe pengeoppgjør for det kvantumet Nortura tildeles. Bakgrunnen for dette er at selskapet også utøver rollen som markedsregulator, og at de derfor i realiteten ville ha kjøpt varene fra seg selv. At Nortura må melde inn sitt ønskede kvantum på lik linje som de uavhengige aktørene, innebærer likevel at det riktige i rammeforskriftens forstand er å anse Norturas bestilling som et kjøp.

Bestemmelsen oppstiller ikke noen *plikt* til å legge inn bestillinger av en viss størrelse. Den enkelte aktør vil alltid stå fritt til å bestille et mindre kvantum enn det selskapets historiske kjøp skulle tilsi at det kan få tildelt, jf. begrepet «interesserte aktører». Har en aktør først bestilt slakt, vil imidlertid kjøperen innenfor alminnelige kjøpsrettslige regler ha plikt til å ta imot tildelt kvantum.

Bestemmelsen angir videre at fordelingen i den oppståtte underskuddssituasjonen skal skje «basert på den enkelte aktørs andel av historiske kjøp.» Hva som inngår i «historiske kjøp» følger av andre og tredje punktum, og beregnes som et gjennomsnitt av den enkelte aktørs

kjøp av ferske hele slakt av det enkelte dyreslag fra markedsregulator i samme periode de siste tre kalenderår. Regelen er lagt opp slik at beregningene gjøres for den enkelte uke i det aktuelle året ut fra gjennomsnitt av tilsvarende uke de tre foregående årene. Alt kjøp telles med, uavhengig av om det var balanse, underskudd eller overskudd i markedet da kjøpet ble gjort. I og med at det kun er tidligere kjøp av «ferske hele slakt» som er relevante, teller ikke kjøp fra reguleringslager med, dog med ett unntak, jf. § 4 nr. 2 tredje ledd og tilhørende merknader under.

#### *Til § 4 nr. 2 tredje ledd*

§ 4 nr. 2 tredje ledd representerer et unntak fra hovedregelen om at det kun er kjøp av ferske hele slakt som regnes som «historiske kjøp» etter annet ledd, jf. merknadene til nevnte bestemmelse over. Varekjøp fra reguleringslager inngår også i «historiske kjøp» dersom disse varekjøpene skjedde i uker hvor det samtidig ble lagt inn varer av samme dyreslag eller kategori av sau på reguleringslager, jf. tredje ledd. «Kategori av sau» er nevnt særskilt fordi det er separat fordeling og reguleringslagre for henholdsvis sau og lam.

Bestemmelsen følger samme tidsavgrensning som de historiske kjøpene for øvrig, jf. henvisningen til annet ledd. Det er altså kun slike kjøp fra reguleringslager *de tre siste årene* som skal kunne regnes som historiske kjøp.

#### *Til § 4 nr. 2 fjerde ledd*

Bestemmelsen åpner for å gjøre unntak fra hovedregelen om at varen skal fordeles basert på historisk grunnlag dersom det er snakk om marginale kvanta og hensynet til en effektiv logistikk tilsier det. Departementet viser til redegjørelsen for behovet for en slik unntaksbestemmelse og formålet med den i siste avsnitt i kap. 3.2.3.

#### *Til § 4 nr. 2 femte ledd*

Etter bestemmelsen skal Omsetningsrådet fastsette regler som sikrer at aktører uten et historisk grunnlag for det aktuelle dyreslaget får tilgang til ferske norskproduserte hele slakt. At en aktør ikke har et historisk grunnlag, innebærer at aktøren ikke har kjøpt ferske hele slakt av det aktuelle dyreslaget fra markedsregulator i løpet av de tre foregående årene. Formålet er å legge til rette for at aktører skal kunne etablere og utvikle foredlingsvirksomhet i konkurranse med de etablerte, og ha forutsigbar varetilførsel. Som det følger av ordlyden, kreves det at Omsetningsrådet *skal* sørge for å ha vedtatt regler for å ivareta dette konkurransehensynet.

At aktøren ikke kan ha et historisk grunnlag for å dra nytte av unntaksbestemmelsen, avskjærer f.eks. etablerte aktører som starter opp nye anlegg for samme dyreslag. Normalt antas spørsmålet å være enkelt å avgjøre. Det kan likevel tenkes tilfeller der dette ikke fremstår like åpenbart. Et slikt tvilstilfelle kan være der en etablert aktør bidrar i oppstarten og finansieringen av en tilsynelatende ny aktør. Graden av aktørenes tilknytning og involvering i hverandres virksomheter vil i slike tilfeller ha betydning. Tilfeller som derimot klart nok må sies å falle utenfor er opprettelse av selskaper som inngår i allerede etablert foredlingsvirksomhet, slik som f.eks. datterselskaper i et konsern. Tilsvarende gjelder ved sammenføring av eksisterende virksomheter.

Kretsen skal videre begrenses til aktører som har «egen skjærelinje for foredling av hele slakt». Aktuelle aktører må med andre ord kunne vise til at de har kapasitet til å håndtere foredling, herunder nedskjæring, av hele slakt av det aktuelle dyreslaget. Dette innebærer at aktører med skjærelinje som kun er beregnet for foredling av stykningsdeler ikke omfattes.

Det materielle innholdet i regelverket er ment å sørge for at aktører som oppfyller de ovennevnte vilkårene, i de tre kommende kalenderårene får «tilgang til varer i et omfang som gjør etablering og videre vekst mulig». Avgrensningen på tre år er begrunnet i at aktørene etter endt periode da vil ha hatt muligheten til å opparbeide seg et historisk grunnlag i samme grad som øvrige aktører, jf. annet ledd.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at en aktør kan kjøpe varer på forsyningsplikten etter hovedregelen i annet ledd dersom dette gir aktøren rett på mer vare enn unntaket i femte ledd. Det er altså det gunstigste alternativet for den aktuelle aktøren som skal legges til grunn dersom den oppfyller de materielle vilkårene for begge bestemmelser. Dette kan illustreres med følgende eksempel: En aktør har kjøpt ferske hele slakt av storfe fra markedsregulator i to år, periodevis på grunnlag av unntaksbestemmelsen i femte ledd (ved underskudd) og periodevis uten kvantumsbegrensninger (ved overskudd). I det tredje året har aktøren dermed et historisk grunnlag tilsvarende kjøpskvantum den samme uken de to foregående årene delt på tre. Dersom den alminnelige fordelingsregelen på dette grunnlaget gir aktøren mer vare enn de fastsatte kvantumsanslagene per uke for aktører uten historisk grunnlag gjør, har aktøren krav på å få tildelt vare etter annet ledd.

Gjennom sin rolle vil markedsregulator ha det praktiske ansvaret med å sikre aktørene tilgang i tråd med de nærmere reglene fra Omsetningsrådet. Foruten å gi reelle muligheter for etablering og vekst, må tilførselen også være av et slikt omfang at det historiske grunnlaget som aktørene vil ha mulighet til å opparbeide seg, er tilstrekkelig til at de kan opprettholde virksomheten også etter treårsperioden. Omsetningsrådet er ikke bare pålagt å sørge for at nye aktører sikres slik varetilgang, men også å *lage nærmere regler* som sikrer tilgangen. Tydelige og nedfalte regler, som f.eks. kvantumsanslag per uke, vil gjøre det forutsigbart og mulig for aktørene å planlegge driften i denne fasen.

### **Til § 4 nr. 3 Egg**

#### *Til § 4 nr. 3 første ledd*

Omsetningsrådet skal etter første punktum pålegge markedsregulator å forsyne «uavhengige aktører», jf. § 4 første ledd, med norskproduserte usorterte konsumegg. Som etter § 4 nr. 2 gjelder forsyningsplikten av norskproduserte usorterte konsumegg på engrosnivå. Som for kjøtt, er det heller ikke her regulert nærmere hvem som rent fysisk skal besørge den videre håndteringen av eggene. Med «norskproduserte usorterte konsumegg» menes egg som oppfyller Mattilsynets fastsatte krav til kvalitetsklasse A, slik disse leveres fra leverandør til markedsregulator.

Etter annet punktum kan Omsetningsrådet fastsette nærmere krav til konsumeggens kvalitet.

#### *Til § 4 nr. 3 annet ledd*

Ordlyden i annet ledd er, med unntak av at bestemmelsen omhandler norskproduserte usorterte konsumegg, lik som forslaget til § 4 nr. 2 annet ledd. Departementet viser derfor til merknadene til § 4 nr. 2 annet ledd over for nærmere omtale av hvordan bestemmelsen skal forstås. Særegent for egg er imidlertid at fordelingen her må skje innenfor gjeldende bestemmelse om at Norturas forsyningsplikt til uavhengige aktører er avgrenset til et volum på maksimalt 500 tonn tillagt 30 % av egen tilførsel. Bestemmelsen er ikke på høring, men er i den endelige forskriften ment å videreføres som nytt femte ledd i § 4 nr. 3.

#### *Til § 4 nr. 3 tredje ledd*

Også for egg mener departementet det for marginale kvanta bør være mulig å gjøre unntak fra hovedregelen om fordeling av vare når hensynet til en effektiv logistikk tilsier det. Det vises til siste avsnitt i kap. 3.2.3 for en nærmere omtale av formålet med unntaksadgangen.

#### *Til § 4 nr. 3 fjerde ledd*

Som for kjøtt, skal Omsetningsrådet fastsette regler som sikrer aktører som ikke har kjøpt egg fra markedsregulator de tre foregående årene, tilgang på norskproduserte usorterte konsumegg i et omfang som gjør etablering og videre vekst mulig. Hensikten er den samme som i kjøttsektoren, nemlig å legge til rette for at f.eks. eggpakkerier skal kunne starte opp og utvikle sin virksomhet konkurransen med de etablerte, og ha forutsigbar varetilførsel i den forbindelse. I motsetning til for slakt av storfe, sau og svin, stilles det her ikke krav til driftsopplegget. Ut over dette er forslaget likt som for § 4 nr. 2 femte ledd, og det vises derfor til merknadene over for utfyllende kommentarer.

## 7 Utkast til endringsforskrift

### Forskrift om endring i forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer

Hjemmel: Fastsatt av Landbruks- og matdepartementet XX.YYYY ZZZZ med hjemmel i lov av 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror § 14.

#### I

I forskrift 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer gjøres følgende endringer:

§ 4 nr. 2 skal lyde:

#### 2) Kjøtt

Markedsregulator skal pålegges forsyningsplikt på ferske norskproduserte hele slakt av storfe, sau og svin. Omsetningsrådet kan fastsette nærmere krav til kvalitet.

Dersom summen av aktørenes bestillinger er større enn tilgjengelig kvantum, skal markedsregulator pålegges å fordele tilgjengelige ferske hele slakt mellom interesserte aktører basert på den enkelte aktørs andel av historiske kjøp. Historisk kjøp beregnes ut fra aktørenes kjøp av ferske hele slakt fra markedsregulator de siste tre kalenderårene. Beregningene gjøres for hver enkelt uke ut fra gjennomsnittet av tilsvarende uke i treårsperioden.

Historisk kjøp som nevnt i annet ledd omfatter i tillegg kjøp av vare fra reguleringslager i de uker hvor det også ble lagt inn varer av samme dyreslag eller kategori av sau på slike lagre.

Markedsregulator kan tillates å fordele marginale kvanta på en annen måte enn det som følger av annet ledd dersom hensynet til en effektiv logistikk tilsier det.

Omsetningsrådet skal gi nærmere regler som sikrer at aktører som ikke har kjøpt ferske hele slakt fra markedsregulator de siste tre kalenderårene og som har egen skjærelinje for foredling av hele slakt, i tre år gis tilgang til varer i et omfang som gjør etablering og videre vekst mulig.

§ 4 nr. 3 første, annet, tredje og fjerde ledd skal lyde:

Markedsregulator skal pålegges forsyningsplikt på norskproduserte usorterte konsumegg. Omsetningsrådet kan fastsette nærmere krav til kvalitet.

Dersom summen av aktørenes bestillinger er større enn tilgjengelig kvantum, skal markedsregulator pålegges å fordele usorterte konsumegg mellom interesserte aktører basert på den enkelte aktørs andel av historiske kjøp. Historisk kjøp beregnes ut fra aktørenes kjøp av usorterte konsumegg fra markedsregulator de siste tre kalenderårene. Beregningene gjøres for hver måned ut fra gjennomsnittet av tilsvarende måned i treårsperioden.

Markedsregulator kan tillates å fordele marginale kvanta på en annen måte enn det som følger av annet ledd dersom hensynet til en effektiv logistikk tilsier det.

Omsetningsrådet skal gi nærmere regler som sikrer at aktører som ikke har kjøpt egg fra markedsregulator de siste tre kalenderårene i tre år gis tilgang til varer i et omfang som gjør etablering og videre vekst mulig.

Nåværende tredje ledd blir nytt femte ledd.

## II

Forskriften trer i kraft XX.YY.ZZZZ.