

RAPPORT FRA

Arbeidsgruppe om markedsordningene for kjøtt og egg

Rapport avgitt 18.02.2009

Innhold:

1	Sammendrag	3
2	Grunnlaget for arbeidet og arbeidsgruppas sammensetning	5
2.1	Mandat.....	5
2.2	Forholdet til det grunnlaget for jordbruksforhandlingene	5
2.3	Avgrensning av arbeidet	6
2.4	Arbeidsgruppas sammensetning	7
3	WTO-avtalen og Norges forpliktelser	7
3.1	Internstøtte - AMS	7
3.1.1	Norges forpliktelser fra Uruguayrunden	9
3.1.2	Doha-runden	9
3.2	Ekspportstøtte.....	10
3.2.1	Ekspportstøtte i Uruguayrunden	10
3.2.2	Ekspportstøtte i Doha-runden.....	11
3.3	Relevante panelsaker	11
3.3.1	Korea-Beef.....	11
3.3.2	Chile- Price-band-system	13
3.4	Norges faktiske AMS.....	15
4	Markedsordningene for kjøtt og egg	16
4.1	Hovedelementene og prinsippene i markedsreguleringen.....	16
4.1.1	Formålet med markedsreguleringen, hovedelementene og samhandlingen med andre elementer i landbrukspolitikken.....	16
4.1.2	Mottaks- forsynings- og informasjonsplikt	18
4.1.3	Nærmere om virkemidlene i markedsreguleringen.....	19
4.1.4	Om notifisering til WTO	24
4.2	Erfaringer med tiltakene i markedsreguleringen	24
4.2.1	Storfe.....	24
4.2.2	Sau/lam	26
4.2.3	Gris	27
4.2.4	Egg.....	29
4.3	Større endringer i markedsordningene	31
4.3.1	Resultatet av Uruguayrunden	31
4.3.2	Avvikling av avsetningstiltakene for kylling	31
4.3.3	Erfaringer fra dereguleringen.....	32
4.3.4	Reduksjon av grunnlaget for markedsregulering i kjøttsektoren	35
4.4	Forholdet til konkurranseloven	35
4.4.1	Unntaket fra konkurranseloven for landbrukssektoren.....	35
4.4.2	Markedsregulering - konkurransenøytralitet.....	37
4.4.3	Kylling - Forholdet til konkurranseloven etter dereguleringen	37
4.5	Prisvariasjon.....	38
4.5.1	Utvikling i Norturas noteringspris og utbetalingspris.....	38
5	Alternative endringer i markedsordningene	43
5.1	Alternativer med målpris	43

5.1.1	Avvikle målprisens maksimalprisfunksjon	43
5.1.2	Beholde målpris – snevre inn kvantum.....	44
5.1.3	Sette målprisen ut av funksjon deler av året.....	46
5.1.4	Flytte målprisen nærmere fjøsdøra	47
5.2	Alternativer uten målpris	49
5.2.1	Avvikle markedsordningenes målpris og avsetningstiltak	49
5.2.2	Avvikle målpris – uendret prisbasert markedsregulering	50
5.2.3	En markedsordning uten målpris, men med terskelpris	50
5.2.4	Avvikle målpris – markedsregulering på volumindikatorer	53
5.3	Produksjonsregulering	55
5.4	Tolladministrasjon i alternativer uten målpris.....	56
5.5	Markedsordningen for egg	59
5.5.2	Omlegging av driftssystemer for burhøns.....	60
5.5.3	Spesielt om eggsektoren	61
6	Arbeidsgruppas samlede vurdering og tilrådinger.....	62
6.1	Prioriteringsgrunnlag	62
6.2	Vurdering av alternativene	62
6.2.1	Tilpasninger som opprettholder målpris	64
6.2.2	Tilpasninger uten målpris.....	64
6.3	Avveininger i omleggingen	67
6.4	Tilråding	68
7.	Konsekvenser for jordbruksforhandlingene og landbrukspolitikken	70
7.1	Administrative konsekvenser.....	73

1 Sammendrag

Med grunnlag i jordbruksavtalen for 2008-2009 ble det satt ned en arbeidsgruppe med følgende mandat:

”Partene er videre enige om å sette ned en arbeidsgruppe med bred representasjon. Arbeidsgruppen skal, med en bred tilnærming, utrede mulige endringer i markedsordningene for kjøtt og egg. Utredningen skal ha en mer fleksibel prisdannelse og redusert AMS som siktemål, samtidig som det skal gjøres en nøye avveining i forhold til behov og muligheter for tiltak som kan bidra til stabilitet i prisdannelsen i gitte situasjoner. Det skal også vurderes hvordan ulike løsningsmodeller vil påvirke forutsetningene for og gjennomføringen av jordbruksavtalen og -forhandlingene, samt bidra til å gjennomføre landbrukspolitikken i tråd med vedtatte mål og retningslinjer. Endringer i markedsordningene må kunne gjennomføres fra 01.07.09, slik at Norges forpliktelser iht. WTO-avtalen overholdes.

Gruppen har utredet omlegginger i to hovedgrupper: (i) alternativer som opprettholder en målpris og (ii) alternativer uten målpris.

Alternative tilpasninger i markedsordningene og anslag på reduksjon i AMS.

Kap.	Tiltak	Anslag på endring i AMS	Merknad
5.1.1	Avvikle målprisens maksimalprisfunksjon	Null, men prisene kan øke litt mer enn i dag innenfor samme AMS	Kan evt. kombineres med andre tilpasninger som opprettholder målpris. Betyr lite. Påvirker ikke Norges notifikasjon til WTO.
5.1.2	Beholde målpris, snevre inn kvantum	Avhenger teknisk sett av evt. tilpasning	Frarådes, p.g.a for liten reell endring i internstøtten.
5.1.3	Målprisen ut av funksjon deler av året	Avhenger teknisk sett av evt. tilpasning	Frarådes, p.g.a for liten reell endring i internstøtten
5.1.4	Flytte målprisen nærmere fjøsdøra (storfe, svin og sau/lam)	2,2 mrd. kroner, teknisk sett	Frarådes, p.g.a for liten reell endring i internstøtten
5.2.1	Avvikle markedsordningenes målpris og avsetningstiltak	5,5 mrd. kroner minus brukt beløp til evt. prisnedskrivning Bare svin: 1,8 mrd kr Bare storfe: 2,6 mrd kr Bare sau/lam: 750 mill kr Bare egg: 400 mill kr	Avvikler også Norturas rolle som markedsregulator, mottaks-, forsynings- og informasjonsplikt.
5.2.2	Fjerne målpris – beholde prisbasert markedsregulering	5,5 mrd. kroner, teknisk sett, minus brukt beløp til regulering og prisnedskrivning	Frarådes p.g.a. for liten reell endring i internstøtten.
5.2.3	En markedsordning uten målpris, men med terskelpris	Effekt per krone lavere terskelpris enn målpris: Storfe: kr 80 mill. kr Svin: kr 110 mill. kr Lam: kr 18 mill. kr Egg: kr 50 mill. kr	Terskelprisen må legges svært lavt for å gi tilstrekkelig innsparing i AMS. Innebærer en reell endring av internstøtten.
5.2.4	Avvikle målpris – markedsregulering på volumindikatorer	5,5 mrd. kr minus brukt beløp til regulering og prisnedskrivning. Bare svin: 1,8 mrd kr Bare storfe: 2,6 mrd kr Bare sau/lam: 750 mill kr Bare egg: 400 mill kr	Reguleringslagring begrenses til kvanta for sesongbehov og regulerings-eksport avvikles normalt. Innebærer en reell endring av internstøtten.

Gjennomgangen viste at det bare er endringer hvor målprisen fjernes som har potensial til å gi tilstrekkelig reduksjon i AMS, når arbeidet er avgrenset til kjøtt- og eggsektoren. Av alternativene uten målpris anbefaler arbeidsgruppen overgang fra prisbasert markedsregulering, med grunnlag i målprisen, til en volumbasert modell uten målpris. I denne opprettholdes øvre prisgrense, som del av tollforvaltningen. Reguleringslagring begrenses til et forhåndsdefinert

kvantum med grunnlag i sesongbehov. Reguleringseksport skal normalt ikke benyttes. Produksjonsregulering videreføres. Øvre prisgrense forutsettes fastlagt av jordbruksavtalepartene ut fra historisk prisnotering. Norturas rolle som markedsregulator, med mottaksforsynings- og informasjonsplikt videreføres. Ordningen tilfredsstiller kravet om vesentlig reduksjon i AMS, opprettholder vesentlige elementer i gjennomføringen av landbrukspolitikken, og kan gjennomføres fra 1. juli 2009.

Når det gjelder hvor mange sektorer som bør overføres til en volumbasert regulering av råvaremarkedet, kan ulike hensyn tillegges vekt. Arbeidsgruppa viser til at innsparingspotensialet for de ulike sektorene er vist i tabellen over, og at det gir avtalepartene grunnlag for å ta stilling til valg av løsning.

Når målpriser og noen tilhørende markedsreguleringstiltak avvikles, bortfaller prisforhandlinger for disse sektorene i jordbruksavtalen og prisdannelsen blir mer markedsbasert. Det betyr også at avtalepartenes, og offentlige myndigheters, virkemidler for å legge til rette for en ønsket inntektsutvikling blir redusert. Men jordbruksforhandlingene, med en økonomisk ramme der det legges til rette for en inntektsutvikling, kan videreføres også når en avvikler målpriser. Avvikling av målpriser vil endre jordbruksavtalens ramme.

Konsekvensen for jordbrukets inntektsutvikling vil i større grad avhenge av markedssituasjonen. Det er sannsynlig at noe større prisvariasjon må påregnes. For å unngå at overskuddsvolumer blir produsert, er det sannsynlig at løpende produksjon over tid vil ligge på et litt lavere nivå enn i dag i forhold til etterspørselen, og at produksjonsregulering og import til redusert toll vil kunne bli brukt i noe større omfang for å balansere markedet.

Gruppa har hatt representasjon fra HSH, COOP, Nortura, Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund (KLF), Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Finansdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, og fra Landbruks- og matdepartementet, som også ledet arbeidet. Sekretariatsarbeidet ble utført av LMD og SLF i fellesskap, med vesentlige bidrag fra deltagerne i gruppa.

Arbeidsgruppas medlem fra KLF mener en skrittvis overgang, der behovet for frigjøring av AMS styrer overgangstempoet, er en forutsetning for anbefalingen av volumbasert markedsregulering. Arbeidsgruppas medlem fra HSHs primære tilråding er en modell tilsvarende den som ble gjennomført for kylling fra 2007. HSH anser volummodellen som en subsidiær løsning.

2 Grunnlaget for arbeidet og arbeidsgruppas sammensetning

2.1 Mandat

Arbeidsgruppa ble etablert på grunnlag av sluttprotokoll fra jordbruksforhandlingene i 2008. I denne protokollens punkt 5 "Pris og markedsordninger for kjøtt og egg", heter det (jf. St.prp. nr 69 (2007-2008)):

"Partene er videre enige om å sette ned en arbeidsgruppe med bred representasjon. Arbeidsgruppen skal, med en bred tilnærming, utrede mulige endringer i markedsordningene for kjøtt og egg. Utredningen skal ha en mer fleksibel prisdannelse og redusert AMS som siktemål, samtidig som det skal gjøres en nøye avveining i forhold til behov og muligheter for tiltak som kan bidra til stabilitet i prisdannelsen i gitte situasjoner. Det skal også vurderes hvordan ulike løsningsmodeller vil påvirke forutsetningene for og gjennomføringen av jordbruksavtalen og -forhandlingene, samt bidra til å gjennomføre landbrukspolitikken i tråd med vedtatte mål og retningslinjer. Endringer i markedsordningene må kunne gjennomføres fra 01.07.09, slik at Norges forpliktelser iht. WTO-avtalen overholdes.

Partene er enige om å drøfte mandatet for arbeidet nærmere og slik at arbeidsgruppen kan bli nedsatt i månedsskiftet august/september."

Mandatet har vært drøftet mellom jordbruksavtalepartene, som er enige om at protokollen fra avtalen skal være arbeidsgruppas mandat.

Ved behandlingen i Stortingets næringskomite, uttrykte flertallet tilfredshet med at partene i jordbruksavtalen la vekt på å tilpasse markedsordningene til internasjonale forpliktelser.

I Regjeringens Soria Moria-erklæring, berøres utredningen mest direkte av punktet hvor Regjeringen sier at den vil: *"videreføre markedsordningene. Samvirkets rolle som markedsregulator skal sikres."* I tillegg er virkninger for mulighetene for å styre inntektsmulighetene politisk, potensielle konsekvenser for ambisjonen om et landbruk med variert bruksstruktur over hele landet, sentralt i Regjeringens landbrukspolitik.

2.2 Forholdet til det grunnlaget for jordbruksforhandlingene

Det heter i formålsparagrafen i Hovedavtalen for jordbruket:

"Avtaleverket for jordbruket har til formål å regulere tiltak som er egnet til å fremme fastlagte mål for jordbruket, og som ikke er uttømmende regulert ved lov, stortingsvedtak eller forskrift."

I § 2-2 Forhandlingsemner heter det:

"Forhandlingsemner kan være:

- 1. Ny jordbruksavtale, jf. § 2-3.*
- 2. Endringer i eller tillegg til en løpende jordbruksavtale på grunnlag av vesentlige forandringer i viktige forutsetninger for avtalen, jf. 2-4."*

Hovedavtalen er prosessuell. Den regulerer *hvordan* forhandlingene skal foregå, og vilkår for eventuelle tillegg og endringer. Hovedavtalen sier ingenting om jordbruksforhandlingenes materielle innhold tematisk; hvilke forhold jordbruket har forhandlingsrett på. I en årrekke har hovedinnholdet i forhandlingene vært forhandlinger om målpriser, markedsreguleringstiltak og tilskudd til næringsdriften over statsbudsjettet. Det materielle innholdet fastlegges dermed i de enkelte jordbruksavtalene og forhandlingsretten er iht. til formålsparagrafen begrenset til tiltak som er egnet til å fremme fastlagte mål for jordbruket.

I § 4-2 *Organisasjonenes ansvar* heter det i tredje ledd: ”Organisasjonene er ansvarlige for at også andre aktører innen jordbruket gjennomfører tiltak etter jordbruksavtale.” Dette punktet berører i prinsippet arbeidsgruppens arbeid, fordi samvirkeorganisasjonenes ansvar i gjennomføring av landbrukspolitikken, i kraft av markedsreguleringsansvaret, er det området hvor andre enn faglagene har ansvar i gjennomføring av jordbruksavtalen. ”Avtale mellom Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og omsetningsorganisasjonene innen jordbruket ved Landbrukets Sentralforbund om samarbeidet mellom organisasjonene” fra 23.02.1950 regulerer samarbeidet mellom faglagene og samvirkeorganisasjonene om gjennomføring av jordbruksavtalen. Men igjen regulerer ikke Hovedavtalen *hva* samvirkeorganisasjonene har ansvar for å gjøre. Det fastlegges i de enkelte jordbruksavtalene og av Omsetningsrådet. Hovedavtalen regulerer bare *at* organisasjonene har ansvar for å gjennomføre det som avtales i jordbruksoppgjøret, evt. vedtas i Stortinget etter brudd i forhandlingene.

Det formelle politiske grunnlaget for de enkelte forhandlingene gis av Stortinget og vesentlige elementer for de årlige forhandlingene gjengis i statens tilbud i forhandlingene og i proposisjonen til Stortinget om avtalen. Grunnlaget er i hovedsak Stortingets behandling av stortingsmeldinger om landbrukspolitikken, statsbudsjettet og de årlige jordbruksoppgjør. Samtidig skal forhandlingene selvsagt gjennomføres innenfor de internasjonale forpliktelser Norge har påtatt seg. I dette arbeidet er WTO-avtalen spesielt relevant, og griper direkte inn i innholdet i jordbruksavtalen, i utformingen av virkemidlene.

Arbeidsgruppa mener på denne bakgrunn at endringer i markedsordningene ikke er i strid med, eller kan være i strid med, Hovedavtalen for jordbruket. Endringer i markedsordningene vil derfor heller ikke gjøre endringer i den nødvendig.

2.3 Avgrensning av arbeidet

Mandatet avgrenser gruppas arbeid til markedsordningene for kjøtt og egg. Hovedformålet er økt prisfleksibilitet og redusert AMS. Sektorene kjøtt og egg (utenom fjørfekjøtt) utgjorde ved notifikasjonen for 2004 om lag 47 prosent av Norges totale AMS. Gruppa har hatt som utgangspunkt at Norges AMS-forpliktelser i gjeldende WTO-avtale, skal kunne overholdes de nærmeste årene, ved å gjennomføre endringer i markedsordningene for kjøtt og egg. Gruppa har ikke vurdert de øvrige sektorene som bidrar med notifiseringspliktig gul støtte.

Gruppa har vurdert forholdet til gjeldende WTO-avtale. Likevel er status i den pågående Doha-runden gjengitt i kap. 3.

Som mandatet angir, er det lagt vekt på en bred gjennomgang av mulige tilpasningsalternativer. Gruppa har likevel ikke gått grundig inn i vurderinger av alternativer som mest åpenbart ikke oppfyller mandatets forutsetninger. Det kan være ved at de ikke gir vesentlige

innsparinger i AMS, at de ikke anses WTO-legale, eller ikke i nødvendig grad kan sies å bidra til prisstabilitet eller i å videreføre gjeldende landbrukspolitik.

2.4 Arbeidsgruppas sammensetning

Arbeidsgruppa har hatt følgende sammensetning:

1. Fra HSH: fagsjef Sigrid Helland
2. Fra COOP: assisterende direktør Svein Morten Skaldehaug
3. Fra Nortura: konserndirektør Egil Olsvik
4. Fra Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund: administrerende direktør Bjørn-Ole Juul-Hansen
5. Fra Norges Bondelag: første nestleder Eli Reistad, næringspolitisk sjef Per Harald Agerup
6. Fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag: generalsekretær Olaf Godli og bonde Bergljot Styrvold
7. Fra Finansdepartementet: avdelingsdirektør Per Skjeflo
8. Fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet: avdelingsdirektør Steinar Hauge
9. Fra Landbruks- og matdepartementet: avdelingsdirektør Alf Vederhus (leder) og avdelingsdirektør Viil Søyland

Sekretariatsarbeidet har vært utført i samarbeid mellom LMD og Statens landbruksforvaltning, med vesentlige innspill fra de deltagende organisasjoner/bedrifter.

3 WTO-avtalen og Norges forpliktelser

Mandatet angir at; ”Utredningen skal ha en mer fleksibel prisdannelse og redusert AMS som siktemål, samtidig som det skal gjøres en nøye avveining i forhold til behov og muligheter for tiltak som kan bidra til stabilitet i prisdannelsen i gitte situasjoner.” AMS er en del av forpliktelsene på internstøtte. Men fordi markedsordningene og deres funksjonalitet også er avhengig av importvernet og regelverket for eksport, gjennomgås her Norges forpliktelser.

3.1 Internstøtte - AMS

Current Total Aggregate Measurement of Support – gjerne omtalt som gul boks – er resultatet av en tredeling av internstøtten i Uruguayrundens Landbruksavtale (URAA). ”Enkelt” sagt er gul støtte all støtte som faller inn under subsidiedefinisjonen i Subsidiavtalen (SCM) og ikke er unntatt gjennom art. 6.1 og vedlegg 2 (grønn boks), 6.4 (de minimis), 6.5 (blå boks) i URAA. URAAs artikkel 1 (”Definition of terms”) definerer AMS som¹²:

¹ Utheving er lagt til. Uthevet tekst refererer i Norges tilfelle til dokumentet G/AG/AGST/NOR som er gjengitt under kapitlet ”Beregningene av base AMS i Uruguayrunden per sektor” (under). Uthevet tekst er i tillegg relevant for kapitlet ”Tolkninger av regelverket for AMS i WTOs tvisteløsningsorgan” (under), og drøftinger omkring hvilke volum og priser som kan benyttes i notifiseringen av tidligere og fremtidig internstøtte.

² Norsk tekst er uoffisiell oversettelse fra St.prp. nr. 65 1993-94. Juridisk fortolkning av avtaleteksten vil uten unntak skje på bakgrunn av offisiell tekst (tilgjengelig fra WTOs hjemmesider).

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

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

Artikkel 7.2 (a) i URAA spesifiserer at:

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

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

1. *Forpliktelsene i tilknytning til intern støtte og eksportsubsidier i del IV i hvert medlems bindingsliste utgjør forpliktelser som begrenser subsidieringen, og som herved gjøres til en integrert del av GATT 1994.*
2. *Med forbehold for bestemmelsene i artikkel 6, skal et medlem ikke gi støtte til innenlandske produsenter utover de forpliktelsesnivåer som er angitt i avsnitt I i del IV i dets bindingsliste.*

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

Vedlegg 3 til URAA omhandler AMS³, og beskriver blant annet følgende elementer:

- **Markedsprisstøtte** (Vedlegg 3, pkt 8): Markedsprisstøtte skal kalkuleres ved å bruke differansen mellom en fastsatt ekstern referansepris og anvendt administrert pris, multiplisert med produsert kvantum kvalifisert ("eligible") til å oppnå administrert pris. Budsjettstøtte som benyttes for å opprettholde prisgapet skal ikke inkluderes, for å unngå å dobbelttelle støtte.
- **Referanseprisen** (beskrevet i pkt 9) skal være basert på årene 1986-1988 og skal generelt være gjennomsnittlig fob enhetsverdi for relevant basis landbruksprodukt i et

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

nettoeksporterende land og gjennomsnittlig cif enhetsverdi for relevant basis landbruksprodukt i et nettoimporterende land i basisperioden. Referanseperioden kunne bli justert for kvalitetsforskjeller om nødvendig.

- **Ikke unntatt direkte støtte (budsjettstøtte)** (pkt 10-12): Budsjettstøtte som avhenger av prisdifferanser skal kalkuleres som markedsprisstøtten eller ved å oppgi budsjettutleggene. For støtte som avhenger av andre faktorer enn pris skal budsjettstøtteutleggene oppgis.

3.1.1 Norges forpliktelser fra Uruguayrunden

Med utgangspunkt i referanseperioden 1986-1988 ble det beregnet et årlig gjennomsnittlig støttenivå (base AMS). For land med markedsprisstøtte gjorde de lave verdensmarkedsprisene i referanseperioden at tillatt støttenivå ble satt relativt høyt (slik tilfellet for øvrig også var for tollsatsene under "tariffiseringsøvelsen" i Uruguayrunden). Base AMS endte derfor opp på et relativt høyt nivå – 14,311 milliarder kroner – av flere årsaker. Base AMS skulle reduseres med 20 prosent over implementeringsperioden, som medførte at Norges tak på gul boks har vært **11,449** milliarder kroner fra og med år 2000.

3.1.2 Doha-runden

Vurderingene nedenfor er basert på forhandlingsforslaget i WTO av 10. juli 2008⁴. Nedenfor er de delene av dette forslaget som er mest relevant for arbeidsgruppas problemstillinger gjengitt.

Overordnet støtte

Summen av øvre tak på AMS, pluss blå boks i referanseperioden og tillatt *de minimis* i referanseperioden utgjør overordnet støtte ("Overall Trade-Distorting Domestic Support" – OTDS). Base OTDS for Norges del utgjør

11,449 mrd. kroner (AMS)
+ 7,494 mrd. kroner (blå boks)
+ 2,260 mrd. kroner (de minimis)
= 21,203 mrd. kroner (OTDS).

Forhandlingsforslaget innebærer at Norge OTDS sannsynligvis må ta et kutt på 55%, slik at ny OTDS etter implementeringsperioden blir 9,541 mrd. Dette vil sette visse begrensninger for bruk av *de minimis* støtte, men vil for øvrig ha liten effekt siden kuttene i AMS og blå boks uansett medfører lavere beløp enn nytt OTDS tak.

AMS

Norges AMS-forpliktelse på 11,449 mrd. kroner vil ut fra forslaget bli et kutt på 52,5 prosent, slik at ny AMS-forpliktelse etter implementeringsperioden blir på 5,438 mrd. Siden dagens bruk av AMS er svært nær taket på 11,449 mrd vil et kutt tvinge frem endringer i norske støtteordninger.

Produktspesifikk AMS

I forhandlingsforslaget vil Norge i tillegg bli stilt overfor individuelle produktspesifikke tak for AMS. Disse vil bli basert på gjennomsnittlig bruk av AMS per sektor i Uruguayrundens

⁴ Nytt forslag til modaliteter fra forhandlingsformann på landbruk, Crawford Falconer, av desember 2008 gjør ingen relevante endringer for internstøtte.

implementeringsperiode. Uruguayrunden var gjaldt f.o.m. 1995 og var fullt implementert i 2000. For Norges del vil produktspesifikk AMS, iht. forhandlingsforslaget, være som vist i tabell 3.1.

Tabell 3.1 Produktspesifikke tak etter evt. avtale i Doharunden, iht. forhandlingsforslag av 10. juli 2008.

Produkt	Notifisert for 2004 Mill. kroner	Produktspesifikt tak Mill. kroner
Hvete	398.7	413
Bygg	567.9	720
Havre	325.5	381
Poteter	31,1	151
Frukt, bær og grønnsaker	0	63
Melk	3567	3723
Storfekjøtt	1850	1950
Svin	1842	1501
Sau	1046	885
Egg	285	334
Kylling	808	523

I flere tilfeller vil dagens nivå ligge høyere enn produktspesifikke tak. Disse takene setter klare begrensninger for økning av pris- og budsjetttøtte også innenfor enkeltsektorer, og vil i tillegg kreve reduksjoner i notifisert støttenivå for enkelte produktsektorer.

Blå boks

I forslaget vil Norges blå boks få samme reduksjon som AMS, dvs 52,5 prosent. Dette vil resultere i et tak for blå boks på 3,56 mrd kroner. Norge notifiserte i 2004 blå støtte på 7434 mill. kroner. Nasjonalt miljøprogram ble innført fra 2005 og ordningene under programmet vil bli notifisert i grønn boks. Dagens nivå på blå støtte er derfor klart lavere enn i 2004, men likevel høyere enn forpliktelsesnivået i forhandlingsforslaget. En ny avtale vil derfor medføre behov for kutt også på blå ordninger.

De minimis

Norge har i svært liten grad benyttet de minimis. Tidligere har nivået vært 5% av produksjonsverdien per produktsektor for produktspesifikk AMS, og 5% av produksjonsverdien for landbruket for ikke-produktspesifikk AMS. Dette er halvert til 2,5 prosent for hver av kategoriene i forhandlingsforslaget.

Summen av tillatt de minimis vil etter kutt være ca 1 mrd kroner, avhengig av produksjonsverdiene i det gjeldende år. Siden det vil være usannsynlig at ordninger kan utformes slik at produktspesifikk de minimis kan benyttes er det likevel mer hensiktsmessig å fokusere på ikke-produktspesifikk de minimis, som ved en ny avtale vil ha et øvre tillatt nivå på ca 500 millioner kroner.

3.2 Eksportstøtte

3.2.1 Eksportstøtte i Uruguayrunden

Eksportsubsidier er i utgangspunktet i strid med WTO-regelverket. Unntaket er bundet eksportstøtte for landbruksprodukter som ble underlagt reduksjonsforpliktelser i Uruguayrunden. Hver produktgruppe fikk kvantifisert benyttede eksportsubsidier i en referanseperiode

(1986-1990). Disse ble redusert med 36 prosent av verdien og 21 prosent av volumet over en implementeringsperiode på 6 år. Norges begrensninger på eksportsubsidier er som vist i tabell 3.2.

Tabell 3.2 Norges begrensninger på eksportsubsidier i gjeldende WTO-avtale.

Sektor	Verdi (mill. kr)	Mengde (tonn)
Storfekjøtt	35,0	1 497,2
Svinekjøtt	86,7	3 791,2
Sau/lam	17,7	680,7
Fjorfekjøtt	0,47	22,4
Egg og eggprodukt	17,2	1 577,6
Smør	53,2	5 872,7
Ost	245,8	16 207,5
Mysepulver	0,025	23,7
Frukt og grønnsaker	0,56	664,4
Honning	18,2	14,4
Bearbeidede landbruksprodukter	36,4	-

Norge har ikke anledning til å benytte eksportsubsidier på andre produkter enn de nevnt ovenfor, og ikke utover de beløpene eller mengdene som ble resultatet av reduksjonsforpliktelsene i UR.

3.2.2 Eksportstøtte i Doha-runden

Eksportsubsidiene skal i henhold til utkast til ny WTO-avtale fases helt ut innen utgangen av 2013.

3.3 Relevante panelsaker

3.3.1 Korea-Beef

USA (DS161) og Australia (DS169)⁵ hevdet bl.a. at Korea hadde overskredet sitt tak for Current Total AMS i 1997 og 1998. Begge hevdet at, dersom beregningene ble gjort riktig, støtten til storfekjøtt utgjøre mer enn 10 prosent av produksjonsverdien (*de minimis* nivået, som beskrevet i Art. 6.4 i URAA) og skulle vært inkludert i Koreas Current Total AMS i henhold til Art. 7.2(a) i URAA. Dette ville resultere i at det totale støttenivået benyttet av Korea ville overskride maksimalnivået fra bindingslisten.

AMS-beregning etter regelverket i URAA vedlegg 3

Jamfør URAA artikkel 1 (ii) skal AMS være: "... beregnet i samsvar med bestemmelsene i vedlegg 3 til denne avtale, idet det tas hensyn til dataene og framgangsmåten benyttet i tabellene i støttematerialet, som er tatt inn ved henvisning i del IV i medlemmets bindingsliste." I motsetning til Norge hadde Korea ikke inkludert data og framgangsmåte for beregning av Base AMS for storfekjøtt i Uruguayrunden. Panelet måtte derfor forholde seg kun til vedlegg 3 av URAA for å avgjøre om Koreas notifisering av støtte til storfekjøtt var notifisert riktig. Vedlegg 3 spesifiserer blant annet at referanseperioden skal være 1986-1988, at kvantumet skal inkluderes skal være den produksjonen som er kvalifisert til å motta støtten, og at AMS skal kalkuleres "...så nær det praktisk lar seg gjøre det første omsetningsledd for det aktuelle basisjordbruksproduktet."

⁵ Begge sakene ble hørt av samme panel, i henhold til Artikkel 9 i "Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes" (tvisteløsningsavtalen).

Korea-Beef - Tolkninger fra panelet og ankeorganet

Blant de relevante punktene for dette notatet i panelet var at Korea hadde 1) notifisert kun det kvantumet storfekjøtt som ble kjøpt opp til intervensjonspris, i strid med URAA vedlegg 3, og 2) prisgrunnlaget i AMS var beregnet i strid med vedlegg 3 av URAA, både når det gjaldt sammenligningen mellom administrert pris og referansepris, samt referanseperioden for å fastsette beregningsgrunnlaget.

Korea hadde innført en minimumspris som ga grunnlag for oppkjøp av storfekjøtt. I sin notifisering av AMS benyttet de kun det volumet som var kjøpt opp. Panelet fant (og ankeorganet bekreftet) at i henhold til bl.a. vedlegg 3 var det hele det kvalifiserte kvantumet som skulle benyttes:

831. [...] The language of paragraph 8 of Annex 3 makes it clear that it is the quantity of production which is "eligible" to receive the benefit of the price support provided through the applied administered price which is relevant. The actual quantity of purchases is not relevant in the calculation of market price support. Korea, by indicating its intent to purchase specified quantities, made them eligible to receive the applied administered price, and consequently affected and supported the price of all such products.

832. [...] It is the market price support provided by the government measure that is the focus of the provision, since as indicated in paragraph 831 above, it is marketable production as a whole which benefits from this type of support.

I sin anke hevdet Korea at det var uriktig å benytte all "eligible production" for å beregne AMS, siden kun oppkjøpt vare til intervensjonspris var benyttet i beregningene av den opprinnelige Base AMS. Dette ble avvist av ankeorganet, siden det (som nevnt over) ikke var oppgitt *noen* data eller metodologi for beregning av base AMS for storfekjøtt. Ankeorganet avklarte ikke hvordan man eventuelt skulle forholde seg til situasjoner der vedlegg 3 og beregningsgrunnlaget for Base AMS var i konflikt:

114. In the circumstances of the present case, it is not necessary to decide how a conflict between "the provisions of Annex 3" and the "constituent data and methodology used in the tables of supporting material incorporated by reference in Part IV of the Member's Schedule" would have to be resolved in principle. As the Panel has found, in this case, there simply are no constituent data and methodology for beef. [...] We, therefore, agree with the Panel that, in this case, Current AMS for beef has to be calculated in accordance with the provisions of Annex 3, and with these provisions alone.

I tillegg til vurderingene rundt hvilken andel av produksjonen som skal gå inn i beregningene, hadde Korea også gjort andre feil i sin beregning av AMS: Litt forenklet fremstilt hadde de brukt priser på kjøtt som ekstern referansepris og pris på levende dyr som administrert pris. Sistnevnte har lavere enhetspris enn slaktet/skåret kjøtt, og AMS ble dermed lavere enn ved enhetlig sammenligningsgrunnlag. Panelet fant, og ankeorganet bekreftet, at dette ikke er i samsvar med regelverket. Videre hadde Korea benyttet referanseperioden 1989-1991 for beregningen av AMS. Panelet fant, og ankeorganet bekreftet, at dette ikke var i samsvar med regelverket.

Konklusjoner fra Korea-Beef

Twisteløsningspanelet fant at Korea hadde gått over sine AMS-forpliktelser. Støtten til storfe var over *de minimis*-nivå, som resulterte i at total AMS ble høyere enn bundet tak for AMS. I

ankeorganet ble dette overprøvd, og Korea ”gikk fri”. Dette var ikke fordi argumentasjonen nevnt ovenfor ble overprøvd, men fordi panelet ikke hadde tilstrekkelig bevisgrunnlag. Selv om ankeorganet var enig i at Korea hadde gjort feil i sine beregninger kunne de ikke fastslå (heller ikke avvise) at Korea ville ha gått utover sitt bundne støttenivå *dersom beregningene hadde vært gjort riktig*. Panelet hadde dermed ikke gjort jobben sin godt nok, og ankeorganet har kun mandat til å vurdere materialet og tolkningene fra panelrapporten – ikke til å bringe fram nye bevis. Selv om Korea ikke ble funnet skyldig på AMS-punktet står fortsatt panelets og ankeorganets argumentasjon vedrørende AMS som en tolking av WTO-regelverket, hvor en kan trekke noen konklusjoner:

- Notifisert kvantum skal være all produksjon som er kvalifisert til å oppnå markedsprisstøtten. Selv om det ikke er gitt klare definisjoner på nøyaktig hvor stort omfang ”eligible production” har, gir ankeorganets paragraf 831 (*”and consequently affected the price of all such products”*) og para 832 (*”it is marketable production as a whole which benefits from this support”*) et hint om at omfanget kan defineres relativt bredt.
- Beregning av AMS skal skje i henhold til URAA vedlegg 3, med fastsatte referanseperioder og metodologier.
- Det skal tas hensyn til beregningsgrunnlaget fra Base AMS, men det er ikke klart hvilken tolkning et panel må velge hvis det er konflikt mellom beregningsgrunnlaget fra Base AMS og URAA vedlegg 3.

Beregningsgrunnlaget for administrert pris og ekstern referansepris skal være sammenlignbart.

3.3.2 Chile- Price-band-system

Chile tapte i 2002 en panelsak og anke i WTO, knyttet til et tollregime kjent som “price band system”. Panelet har relevans for arbeidet med ny markedsordning for kjøtt/egg – spesifikt på den delen som omfatter tollnedsettelse/importregimet.

”Price Band System”

Chile har generelt benyttet anvendte tollsatser som ligger lavere enn de bundne tollsatsene fra Uruguayrunden. For hvete, hvetemel og vegetabiliske oljer kan den anvendte tollsatsen økes gjennom et prisbåndsystem (*price band system*, heretter PBS). For hver vare involverer PBS en øvre og nedre terskel bestemt med basis i internasjonale priser. Båndene (tersklene) for hvert produkt blir satt en gang i året når en tabell blir publisert som inneholder referansepriser og tilhørende spesifikke tollsatser. Chile setter også ukentlige referansepriser basert på priser i bestemte utenlandske markeder. Økt toll slår inn når den ukentlige referanseprisen ligger under den laveste båndprisen. Tollsatsen er lik differansen mellom den laveste båndprisen og den ukentlige referanseprisen. (Dersom prisen ligger over den øverste båndprisen blir tollsatsen redusert tilsvarende).

Punktene i panelsaken

Argentina utfordret PBS med basis i GATT artikkel II b) (import av produkter bundet i bindingslistene fra Uruguayrunden skal ikke bli tollbelagt utover bundet nivå), GATT artikkel XIX og artikler 2, 3, 4, 5, 6 og 12 i Safeguardsavtalen (retten til å innføre beskyttelsestoll) og Artikkel 4.2 i Landbruksavtalen. Kun sistnevnte er ansett som relevant for arbeidet med ny markedsordning for kjøtt og egg, og blir videre beskrevet under.

Artikkel 4.2 i Landbruksavtalen stipulerer at:

Medlemmene skal ikke opprettholde, ty til eller gå tilbake til tiltak av den type som det har vært nødvendig å omgjøre til ordinære tollavgifter¹, med unntak av det som ellers er bestemt i artikkel 5 og i vedlegg 5 til denne avtale.

1 Disse tiltakene omfatter kvantitative importrestriksjoner, variable importavgifter, minstepriser ved import, skjønnsmessig importlisensiering, ikke-tariffmessige tiltak som opprettholdes gjennom statlig handelsforetak, frivillige eksportbegrensninger og andre tilsvarende grensetiltak enn ordinære tollavgifter, uansett om tiltakene blir opprettholdt i henhold til landspesifikke unntak fra bestemmelsene i GATT 1947, dog ikke tiltak som opprettholdes i henhold til bestemmelser om betalingsbalanse eller andre generelle, ikke-landbruksspesifikke bestemmelser i GATT 1994 eller de øvrige multilaterale handelsavtaler i vedlegg 1A til WTOavtalen.

Resultater fra panelsaken

- Chile tapte panelsaken. Panelet og ankeorganet fant at PBS hadde tilstrekkelige likhetstrekk med variable importavgifter og minimum importpriser til å være dekket av art. 4.2.
- Chile argumenterte for at det må ta hensyn til at samlet tollbelastning gjennom anvendt tollsats + PBS ikke kan være høyere enn bundet tollnivå. Dette ble ikke sett på som et relevant punkt opp mot art. 4.2 av ankeorganet.
- For at et virkemiddel skal telle som en ”variabel importavgift” er det ikke tilstrekkelig at det innebærer en tollsats som varierer. Ethvert WTO-medlem står fritt til å variere tollsatsene med ulike mellomrom såfremt tollsatsene ikke overskrider bundet nivå.
- For at en ordning skal regnes som en variabel importavgift må det være noe i ordningen som innebærer automatisk og fluktuerende variasjon i importavgiften:

”...at least one feature of ”variable import levies” is the fact that the measure itself-as a mechanism-must impose the variability of the duties. Variability is inherent in a measure if the measure incorporates a scheme or formula that causes and ensures that levies change automatically and continuously. [...] To vary the applied rate of duty in the case of ordinary customs duties will always require *separate* legislative or administrative action, whereas the ordinary meaning of the term “variable” implies that *no* such action is required.”
- Det ovennevnte punktet er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å bli klassifisert som en variabel importavgift. Variable importavgifter har også andre kjennetegn som underminerer art. 4.2. fotnote 1.

”These additional features include a **lack of transparency and a lack of predictability** in the level of duties that will result from such measures. This lack of transparency and this lack of predictability are liable to restrict the volume of imports. As Argentina points out, an exporter is less likely to ship to a market if that exporter does not know and cannot reasonably predict what the amount of duties will be. This lack of transparency and predictability will also contribute to distorting the prices of imports by impeding the transmission of international prices to the domestic market.”
- Det er ikke nødvendig å oppfylle alle kriterier knyttet til variable importavgifter for å bli dømt i henhold til art. 4.2 fotnote 1. Det er tilstrekkelig at en har tilstrekkelig likhetstrekk til å kunne kalles ”similar border measures”.

- Chile argumenterte med at PBS ikke kunne kalles en variabel importavgift, siden tollsatsene ble fastsatt ikke ut fra forskjellen mellom nasjonale og internasjonale priser, men mellom løpende og historiske internasjonale priser. Dette ble ikke sett på som tilstrekkelig avvik til å diskvalifisere PBS som ”similar to” en variabel importavgift. Dersom en fremtidig norsk løsning baseres på forskjell mellom norsk prisnivå og internasjonalt prisnivå, vil denne ut fra ankeorganets vurdering kunne synes å bli *mer* lik en variabel importavgift på dette punktet.

3.4 Norges faktiske AMS

Norge er forpliktet til ikke å overskride 11,449 mrd. kroner i gul, handelsvridende støtte; AMS. Forpliktelsen inflasjonsjusteres ikke. Tabell 3.3 viser Norges notifiserte AMS t.o.m. siste notifikasjon, som var for 2004, og anslag for årene etter. Fra og med 2007 er tallene usikre prognoser.

Tabell 3.3. Norges AMS-forpliktelse og notifiserte AMS. Foreløpige tall og grove anslag for årene etter 2004.

	2001	2002	2003	2004	2005 ^{*)}	2006 ^{*)}	2007 ^{*)}	2008 ¹⁾
Maxnivå, mill kr	11.449	11.449	11.449	11.449	11.449	11.449	11.449	11449
Faktisk nivå ¹⁾	10.700	10.399	10.831	10.665	10,900	10,700	10,300	Anslag om lag på taket
Differanse	749	1050	618	749				

1) Anslag for 2007 og 2008, som er veldig følsomt for kvantumsendringer og omsetningsavgifter

For 2008 viser foreløpige anslag at rommet i den gule boksen vil bli utnyttet. Siden notifikasjonen er meget følsomt for volumendringer og endringer i omsetningsavgifter, er prognoser meget usikre.

De siste årene har produksjonsvolumene økt. I nær fortid har også etterspørselen steget så mye at produksjonsvolumene er høye samtidig som omsetningsavgiftene er lave. Det gir substansiell økning i AMS selv med samme prisforskjell mellom målprisene og de faste VM-prisene fra basisperioden (86-88). De sterke økningene i verdensmarkedsprisene fra 2007, både for jordbruksprodukter og sentrale innsatsfaktorer i jordbruket bidro sterkt til at målprisene ble økt uvanlig mye ved oppgjøret i 2008. Sammen med justeringsforhandlingene, som ble avsluttet 9. januar 2009 har Jordbruksavtalen for 2008-2009 bidratt til å øke AMS med om lag 1700 mill. kroner. Det er da tatt hensyn endringene i adgangen til markedsregulering som ble vedtatt med virkning fra 1. januar 2009.

På bakgrunn av dette kan det anslås at uten endringer i markedsordningene fra 1. juli 2009, vil Norges AMS for 2009 kunne overstige forpliktelsen med i størrelsesorden 700-1200 mill. kroner. Varierende produksjon og varierende omsetningsavgifter, som følge av markedsbalansen, gjør at prognoser på AMS må bli omtrentlige.

4 Markedsordningene for kjøtt og egg

Markedsordningene for kjøtt og egg avgrenses i denne rapporten til å gjelde systemet med målpriser i jordbruksavtalen og markedsreguleringen som er hjemlet i Omsetningsloven og finansieres ved omsetningsavgift. Budsjettstøtte holdes utenom fordi den bare angår problemstillingen marginalt. Også importvernet er i liten grad omtalt fordi dette er et eget forpliktelsesområde i WTO.

4.1 Hovedelementene og prinsippene i markedsreguleringen

4.1.1 Formålet med markedsreguleringen, hovedelementene og samhandlingen med andre elementer i landbrukspolitikken

Formål

Markedsreguleringen har flere formål og er utformet av hensyn til både produsenter og forbrukere. Målsetningene er formulert i St.meld. nr. 19 (1999-2000) om norsk landbruk og matproduksjon:

- *Mest mulig stabile priser for produsentene, noenlunde ens priser over hele landet*
- *Stabile avsetningsmuligheter for produsentene*
- *Stabile forsyninger i alle forbruksområder og til noenlunde ens pris*
- *Reguleringen skal bidra til at produsentene oppnår priser mest mulig i samsvar med jordbruksavtalenes forutsetninger, samtidig som prisen i markedet skal holdes på eller under avtalt nivå, som gjennomsnitt for året.*

Hovedideen bak markedsreguleringen er å balansere tilbud og etterspørsel av landbruksvarer gjennom ulike tiltak i den hensikt å gjøre det mulig å oppnå de priser som er avtalt mellom staten og jordbruket i jordbruksavtalen.

Organisering

Markedsreguleringen er hjemlet i lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer (av 10. juli 1936), omsetningsloven. Formålet med loven er å fremme omsetningen av landbruksvarer. Til å forvalte virkemidlene i markedsreguleringen har staten oppnevnt et eget råd, Omsetningsrådet. Rådets medlemmer utpekes av Landbruks- og matdepartementet. Rådet har en bred sammensetning ved at bl.a. landbruket, omsetningsleddene, handelen og myndigheter representert. Samvirkeorganisasjonene i landbruket er tillagt rollen som markedsregulator.

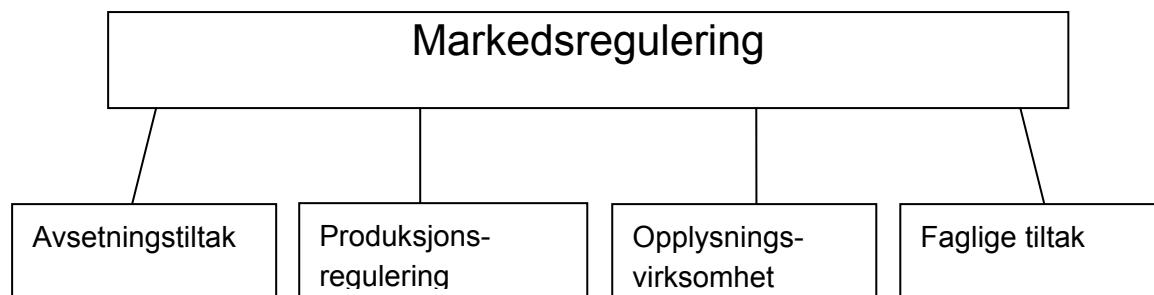
Markedsreguleringen finansieres ved omsetningsavgift som belastes avregningsprisen til bonde og innkreves for kjøtt av storfe, svin, sau/lam og fjørfe og egg. Midlene går inn i separate fond for henholdsvis kjøtt, fjørfekjøtt og egg. Det legges til grunn at innbetalingen for hvert enkelt dyreslag over tid skal samsvare med forbruket til markedsregulering.

Markedsregulators rettigheter og plikter

Nortura har rollen som markedsregulator og har den utøvende funksjonen i markedsreguleringen. Det overordna målet for markedsregulator er å søke å ta ut avtalte målpriser. For å oppnå dette skal markedsregulator sette i verk tiltak som kan bidra til å oppnå markedsbalanse. Det forutsettes at markedsreguleringen skal gjennomføres på en effektiv og

konkurransenøytral måte slik at kostnadene blir lavest mulige en oppnår mest mulig like konkurransevilkår innenfor omsetning av jordbruksvarer.

Markedsregulator skal løpende utarbeide pris- og markedsprognoser, vurdere markedsbalansen, fastsette løpende markedspriser på målprisvaren og iverksette nødvendige reguleringstiltak. Prisfastsetting skal være hovedvirkemiddelet for å unngå permanente over-skuddsproblemer. Markedsregulering skal fortrinnsvis være et virkemiddel for å håndtere temporære overskudd. De viktigste reguleringsaktivitetene er avsetningstiltak og produksjonsregulering. I tillegg kommer opplysningsvirksomhet og faglige tiltak, jf. skissen nedenfor.



Markedsregulatorrollen innebærer videre plikter i form av mottaks-, forsynings- og informasjonsplikt.

Markedsregulator har rett til kostnadsdekning for oppgavene i markedsreguleringen.

Forholdet til jordbruksavtalen og importvernet

Markedsreguleringssystemet er direkte knyttet til jordbruksavtalen gjennom at formålet med reguleringen er å ta ut de priser som er avtalt mellom staten og jordbruksorganisasjonene, målpriser. Målprisene skal være priser jordbruket reelt skal kunne oppnå ut fra balanserte markedsforhold, det gjeldende importvernet og de markedsreguleringsvirkemidler som er til disposisjon. Importvernet er en avgjørende forutsetning for å sikre avsetning av norsk produksjon til priser fastsatt i jordbruksavtalen.

Målprisene har også en funksjon i å beskytte senere ledd i verdikjeden mot prisuttak utover det som er forutsatt i jordbruksavtalen. Ved prisuttak i det norske markedet ut over øvre prisgrense (10 % over målpris for kjøtt og egg) i to uker på rad, skal det iverksettes administrative tollnedsettelse for å bringe prisene ned til målprisnivå. Det kan også innrømmes administrative tollnedsettelse for å forhindre at gjennomsnittlig markedspris gjennom året overstiger målpris. Prisnoteringen for representantvaren skal som gjennomsnitt for avtaleperioden ikke overstige målprisen. Dersom målprisen overskrides som gjennomsnitt for avtaleåret, skal det fastsettes en særskilt styringspris for det påfølgende avtaleåret. Styringsprisen fastsettes slik at oppnådd pris skal ligge tilsvarende under i det påfølgende avtaleåret. Dersom overnoteringen ift. målpris skyldes internasjonale markedsforhold med null-toll på importert vare, skal det ikke fastsettes særskilt styringspris for det påfølgende avtaleåret.

Figuren skal framstille hovedelementene i markedsordningene og samspillet mellom jordbruksavtalens målpriser, importvernet og markedsreguleringen.

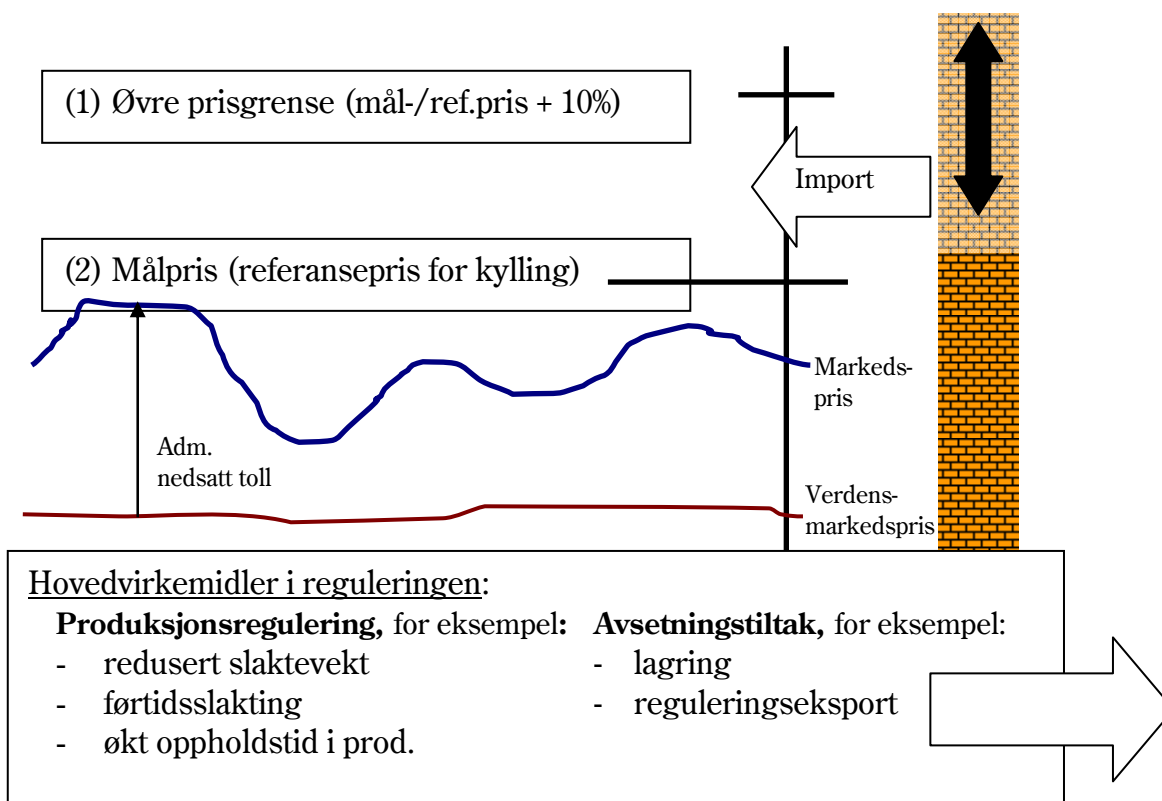


Fig. 4.1 Hovedelementene i markedsordningene inkl. jordbruksavtalens målpriser, importvernet og markedsreguleringen.

Figuren viser øvre prisgrense og målpris som begge er fastsatt i jordbruksavtalen og løpende markedspris, oftest kalt noteringspris. Ved underdekning av norsk vare vil import normalt skje til priser tilnærmet lik markedspris/noteringspris.

Innenfor de rammer som jordbruksavtalen og importvernet legger, er det landbruket selv som har ansvaret for å oppnå de fremforhandlede prisene. Tilbudsoverskudd vil derfor kunne gi store inntektstap for produsentene, både i form av lavere priser og økt omsetningsavgift, og det blir avgjørende for landbruket å ha et marked i balanse.

4.1.2 Mottaks- forsynings- og informasjonsplikt

Mottaksplikt

Markedsregulators mottaksplikt skal sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon til de vilkår som gjelder på det aktuelle mottaksanlegg på det tidspunkt leveransen finner sted. I realiteten innebærer mottaksplikten en plikt for Nortura til å hente dyr eller egg ute på gården fra alle produsenter som ønsker det, og ved oppgjør gi de samme betingelser uavhengig av om de er faste leverandører eller ikke til Nortura.

Mottaksplikten skal sikre bonden avsetning for varene, og er således en viktig forutsetning for å oppfylle målsetningene med reguleringen, og et sentralt virkemiddel for å sikre et aktivt landbruk over hele landet. Markedsregulators rolle i reguleringen, med rett til å gjennomføre nødvendige tiltak mot kostnadsdekning, er en forutsetning for å kunne pålegge en slik mottaksplikt. For å kunne ivareta mottaksplikten under alle forhold, kan markedsregulator på grunn av beredskapshensyn ha behov for en kapasitet ut over det som er nødvendig for

ordinær forretningsmessig drift. I praksis har det vært gjennomført ved at det fram til midt på 1990-tallet ble gitt tilskudd til bygging av reguleringsanlegg.

Når det gjelder egg, omfatter mottaksplikt også for egg og eggehvite fra uavhengige aktører. Også dette for å sikre avsetningsadgang for alle primærprodusenter. Mottakplikten for egg fra uavhengige eggpakkerier skal inntre når det er overskudd i det innenlandske markedet og markedsregulator har avsetningsmuligheter, inkl. reguleringseksport, for varen. Så lenge det brukes reguleringsmidler til eksport av eggehvite, har markedsregulator også kjøpeplikt på innenlands produsert eggehvite som er produsert av norske egg.

Forsyningsplikt

Markedsregulators forsyningsplikt skal sikre forsyninger til alle forbruksområder til noenlunde ens priser og gi uavhengige aktører tilgang til råvarer til samme vilkår som Norturas egne foredlingsbedrifter. I en normal markedssituasjon skal markedsregulator søke å gi alle aktører samme dekningsgrad med norsk råvare, med utgangspunkt i aktørenes bestillinger. Når det er underskudd av ferske hele slakt eller egg innenlands og tollene er satt ned etter forskrift om administrative tollnedsettelse, kan markedsregulator fordele varemengdene best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres ordinære kjøp av kjøtt eller egg.

Dersom det er for lite tilgang på norsk kjøtt eller egg, er det markedsregulators ansvar å anmode myndighetene (SLF) om å senke tollsatsene på bestemte kjøtttråvarer eller egg i avgrensede perioder for å unngå at noteringsprisen vil ligge over målpris som gjennomsnitt for året.

Det kan også utløse import dersom prisen i det norske markedet ligger over øvre prisgrense (10 prosent over målpris) i to påfølgende uker. Så langt har det ikke forekommet at SLF har administrert tollene ned på dette grunnlaget. Det skyldes at Nortura (tidligere Gilde og Prior) har anmodet om administrative tollnedsettelse i god tid, og at der dermed har unngått at vilkåret har kommet til anvendelse.

Informasjonsplikt

Markedsregulators informasjonsplikt skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret, herunder produksjons- og forbruksprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter. Informasjon skal gjøres tilgjengelig umiddelbart etter at vedtak om endring/tiltak er fattet. Informasjonsplikten er et viktig element for å bidra til konkurranse på like vilkår mellom markedsregulator og de uavhengige aktørene.

4.1.3 Nærmere om virkemidlene i markedsreguleringen

Avsetningstiltak

I situasjoner med overproduksjon, og hvor produksjonen allerede har skjedd, kan tilbudet i markedet begrenses gjennom avsetningstiltak. I retningslinjene for hver sektor, vedtatt av Omsetningsrådet, angis hvilke tiltak markedsregulator har anledning til å iverksette, og hvilke kostnader som dekkes.

For kjøtt kan følgende tiltak iverksettes i henhold til retningslinjene:

- Innfrysing og fryselagring av kjøtt
- Innenlandske leveringer med frysefradrag for kjøtt

- *Levering av kjøtt til spesialmarkeder (skip i utenriksfart, oljeplattformer, m.m.) (benyttes ikke for kjøtt)*
- Eksportlevering

For egg er følgende tiltak iverksettes i henhold til retningslinjene:

- Kjølelagring og frysing
- Eksport
- Levering til spesialmarkeder
- *Billiglevering av egg (ikke benyttet de senere årene)*
- *Priskompensasjon ved innenlandsk produksjon av skilleprodukter (ikke benyttet de senere årene)*

Det kan også iverksettes andre tiltak enn de som er nevnt i retningslinjene, men da etter forhåndsgodkjenning fra Omsetningsrådets arbeidsutvalg. Det gjelder for både kjøtt og egg.

Reguleringseksport

Reguleringseksport har vært benyttet i alle produksjoner. Denne er begrenset av eksportkvoter under gjeldende WTO-avtale til:

	Tonn kvote	Kroner kvote
Storfe	1.497	35 mill
Sau/lam	681	17,7 mill
Gris	3.791	86,7 mill
Egg og eggprodukter*	1.577	17,2 mill

* felles kvote for egg og eggprodukter

Tabell 4.1 Eksportkvoter under gjeldende WTO-avtale

Tiltaket benyttes når lagervolumet og/eller den løpende produksjonen er så stor at det ikke finnes fremtidig avsetning i det norske markedet.

Figuren under viser utvikling i eksport av kjøtt og egg i perioden 2000 - 2007:

Reguleringseksport 2000-2007

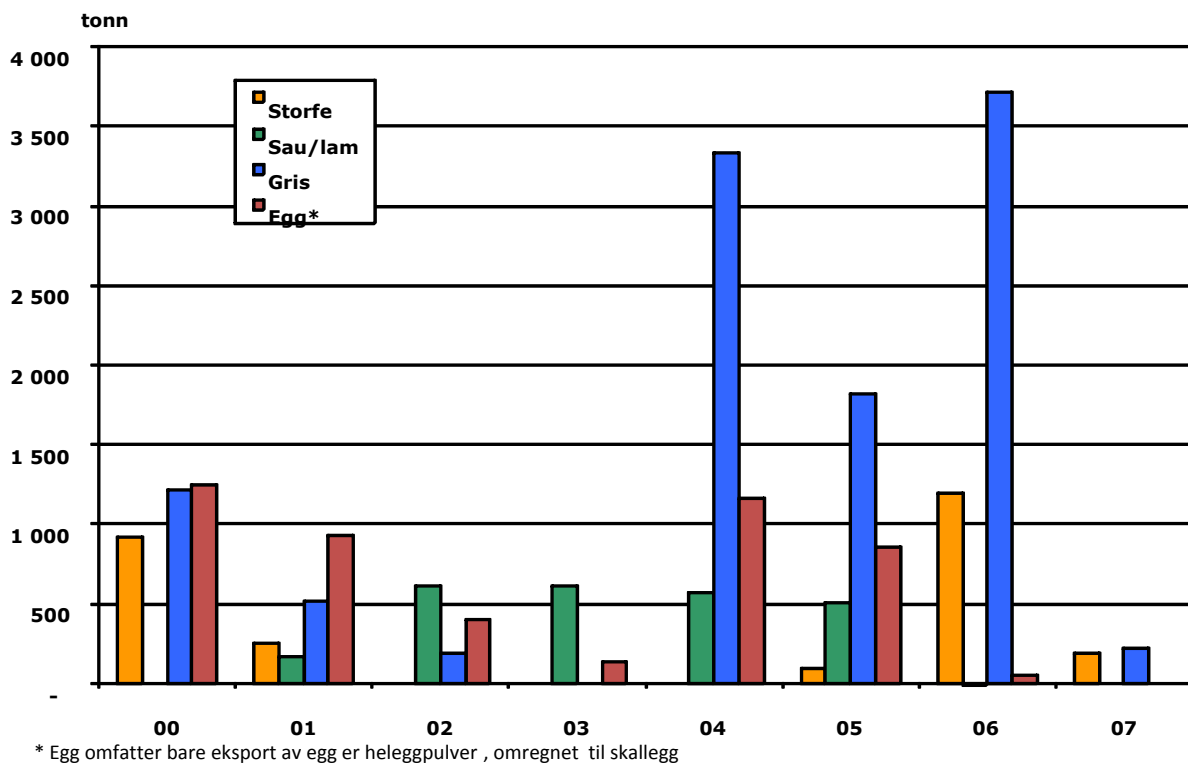


Fig. 4.2 Utvikling i eksport av kjøtt og egg i perioden 2000 – 2007

Lagring

For kjøtt kan markedsregulator gjennomføre fryselagring. Fryselagring som reguleringstiltak må sees som to former for regulering:

- a) fryselagring i lengre overskuddsperioder
- b) fryselagring på grunn av sesongsvingninger

a) I lengre overskuddsperioder er det nødvendig å bruke fryselager som en buffer for å ta unna slakt som det ikke finnes avsetning for som fersk vare. Varer som da legges på lager må få avsetning enten gjennom salg ut i det norske markedet på senere tidspunkt, eller gjennom eksport. For storfe og lam er framtidig salg i det norske markedet viktigste kanal for avsetning på grunn av lave eksportkvoter. Framtidig salgsvolum vil også normalt være økende, bl.a. som følge av befolkningsvekst.

b) Det er ikke bare i lengre overskuddsperioder det er behov for fryselagring. I alle produksjoner – noen mer enn andre – er det sesongsvingninger i både tilførsel og salg, og dette resulterer i midlertidige overskudd. For storfe og lam er det sesongvariasjoner først og fremst knyttet til tilførselene, mens for gris er det sesongvariasjoner knyttet til engrossalget. Sesongvariasjonen er kanskje mest åpenbar i lammeproduksjonen der om lag 80 % av slaktingen foregår i løpet av 2 måneder på høsten. Mye av salget foregår også på høsten, men normalt blir det overskudd av lam fra om lag 1. oktober (selv i inneværende år er dette tilfellet; til tross for et prognosert underskudd på ca 3.000 tonn blir det fryst inn noe helt slakt av lam på høsten). For storfe er det sesongvise overskudd: etter telledato(er) og etter at beitesesongen er ferdig. Også i svinemarkedet er det sesongvise svingninger, og i hovedsak skyldes dette at etterspørselen faller noe i forbindelse med påskeferie og omkring fellesferien

på sommeren. Noe overskudd blir det rom regel også rundt jul – etterspørselen faller brått i en periode med stor slakting.

For egg kan markedsregulator gjennomføre kjølelagring av egg som skal benyttes til produksjon av eggprodukter, samt til kjøle- og fryselagring av ferdige eggprodukter.

Frysefradrag for kjøtt

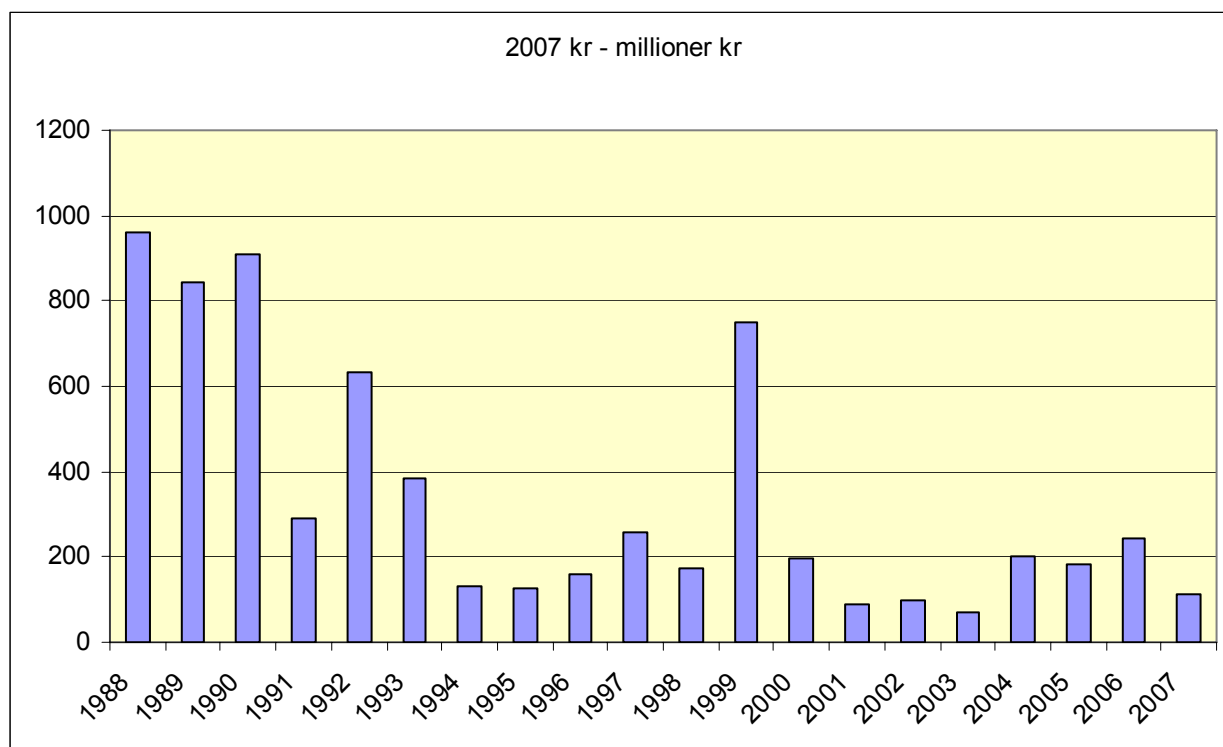
Hele, frosne slakt mister noe verdi og anvendelighet i forhold til fersk vare, og derfor gis det et ”frysefradrag” når det selges fra reguleringslager (prisreduksjon frossen vare). Størrelsen varierer mellom dyreslag og kategorier.

Levering til spesialmarkeder

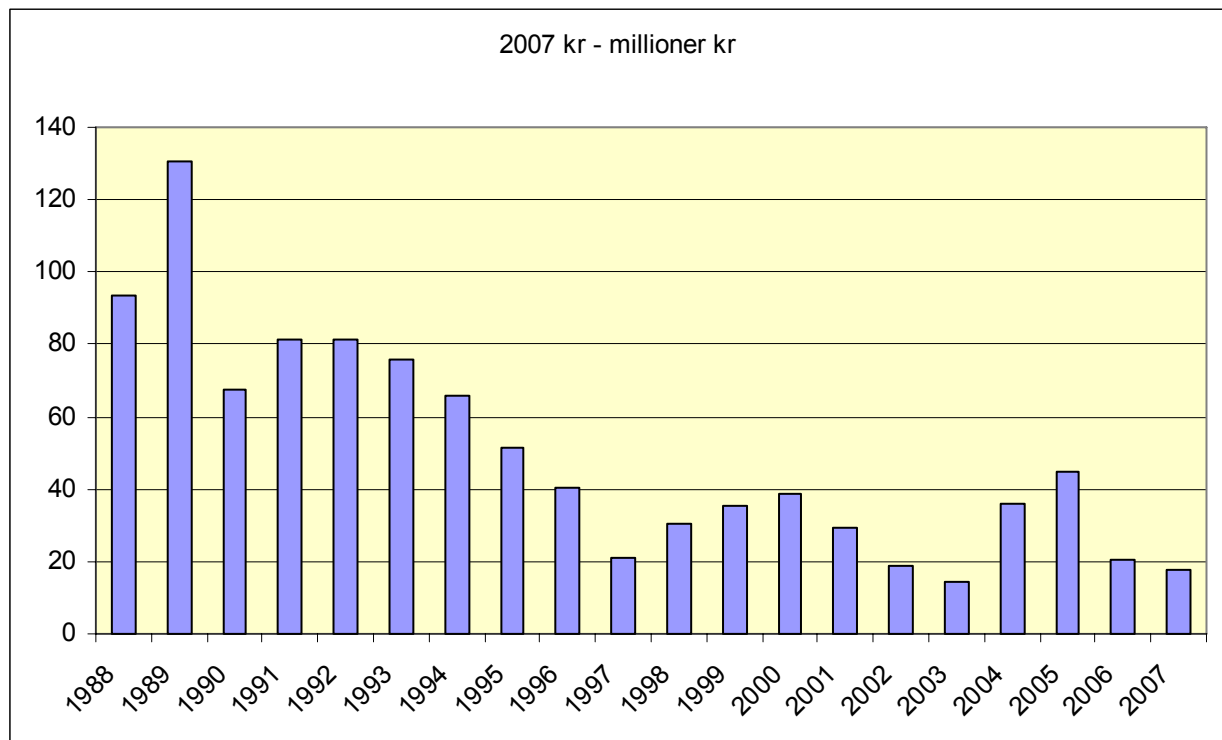
For egg benyttes levering til spesialmarkeder (skip i utenriksfart, oljeinstallasjoner m.m.) som en avsetningskanal. Tiltaket har mer preg av å være en permanent avsetningskanal enn regulering. Regelverket for kjøtt åpner også for levering til spesialmarkeder, men det har ikke vært gjennomført med finansiering over omsetningsavgift de senere årene. Det er imidlertid benyttet midler over jordbruksavtalen til tilskudd til eksport av ferdigvarer basert på norsk råvare til spesialmarkeder

Avsetningstiltak i perioden 1988-2007

Figurene under viser hvordan de årlige kostnadene forbundet med avsetningstiltak for kjøtt og egg har variert i perioden 1988 til 2007.



Figur 4.3 Avsetningstiltak kjøtt (storfe, gris og sau/lam) 1988-2007. Faste 2007-kroner



Figur 4.4 Avsetningstiltak egg 1988-2007. Faste 2007 kr

Produksjonsregulering

Ved behov, og etter forhåndsgodkjenning fra Omsetningsrådets arbeidsutvalg, kan det iverettes produksjonsregulerende tiltak. Produksjonsregulering er økonomiske virkemidler rettet mot primærprodusent og baseres på frivillighet. Produksjonsregulering skiller seg fra de andre avsetningstiltakene ved at de begrenser produksjonen av en vare, og dermed kan hindre at overskudd overhode oppstår. Ved iverksetting av slike tiltak er det viktig at markedsregulator har gode prognoser for produksjon og salg.

En innvending mot å bruke produksjonsregulerende virkemidler er at det kan bidra til å opprettholde overkapasitet og ikke gi en tilpasning av produksjonskapasiteten til et nivå som gir likevekt i markedet. En har derfor tilstrebet at produksjonsregulering bare kan benyttes i kortere perioder, mens prisfastsetting skal være det sentrale virkemiddelet for å oppnå en langsiktig tilpasning mellom tilbud og etterspørsel.

Opplysningsvirksomhet

Opplysningsvirksomheten har forbrukerne som målgruppe, og skjer i hovedsak i regi av Opplysningskontoret for kjøtt og Opplysningskontoret for egg og hvitt kjøtt. Dette arbeidet har både en langsiktig og en kortsiktig målsetning. Det langsiktige har som formål å påvirke folks holdninger til kunnskaper om kjøtt og egg, og dermed gi grunnlag for øke omsetningen på sikt. Kontorene har også bidratt til å økt etterspørsel i situasjoner med temporære overskudd. Ekstra innsats for svinekjøtt i regi av Opplysningskontoret for kjøtt i 2006 er et eksempel på dette. Det er også eksempler på dette når det gjelder egg og hvitt kjøtt.

Faglige tiltak

Faglige tiltak har også som hensikt å fremme omsetningen av landbruksvarer, men har karakteristisk en forebyggende og langsiktig karakter. Faglige tiltak rettes i hovedsak mot

industrien og produsentene, og skal fremme kvalitet og effektivitet i hele verdikjeden. En stor del av det faglige arbeidet skjer i regi av Animalia, men det gis også støtte til andre virksomheter, bl.a. til avlsorganisasjonene. Faglige tiltak er normalt ikke et virkemiddel i reguleringen av svingninger i markedet.

4.1.4 Om notifisering til WTO

Vår organiseringen av markedsreguleringsystemet er unikt i verdenssammenheng. Dette har ikke skapt spesielle utfordringer når det gjelder notifisering av AMS. Det er ikke krav om å notifisere tilskuddene/kostnadskompensasjonen som gis gjennom markedsregulerings-systemet. Dette er i henhold til gjeldende avtale vedlegg 3 hvor det heter om beregning av intern støtte: ”Markedsprisstøtten skal beregnes ved å benytte forskjellen mellom en fast, eksternt referansepris og den anvendte administrerte pris multiplisert med den produserte mengde som kan nyte godt av den anvendte administrerte prisen. Budsjettutbetalinger som foretas for å opprettholde denne forskjellen, så som innkjøps eller lagerkostnader, skal ikke medregnes i AMS.” Så lenge skjermingsstøtten (= markedsprisstøtte) notifiseres, er det med andre ord ikke krav om å notifisere de ordningene som er med på å gjøre det mulig å holde prisene på et høyere nivå.

4.2 Erfaringer med tiltakene i markedsreguleringen

I det følgende beskrives reguleringsutfordringene for det enkelte dyreslaget, og erfaringer med reguleringstiltakene som er benyttet.

4.2.1 Storfe

Storfemarkedet har sine helt klare sesongsvingninger, og dette illustreres tydelig i figuren, nedenfor.

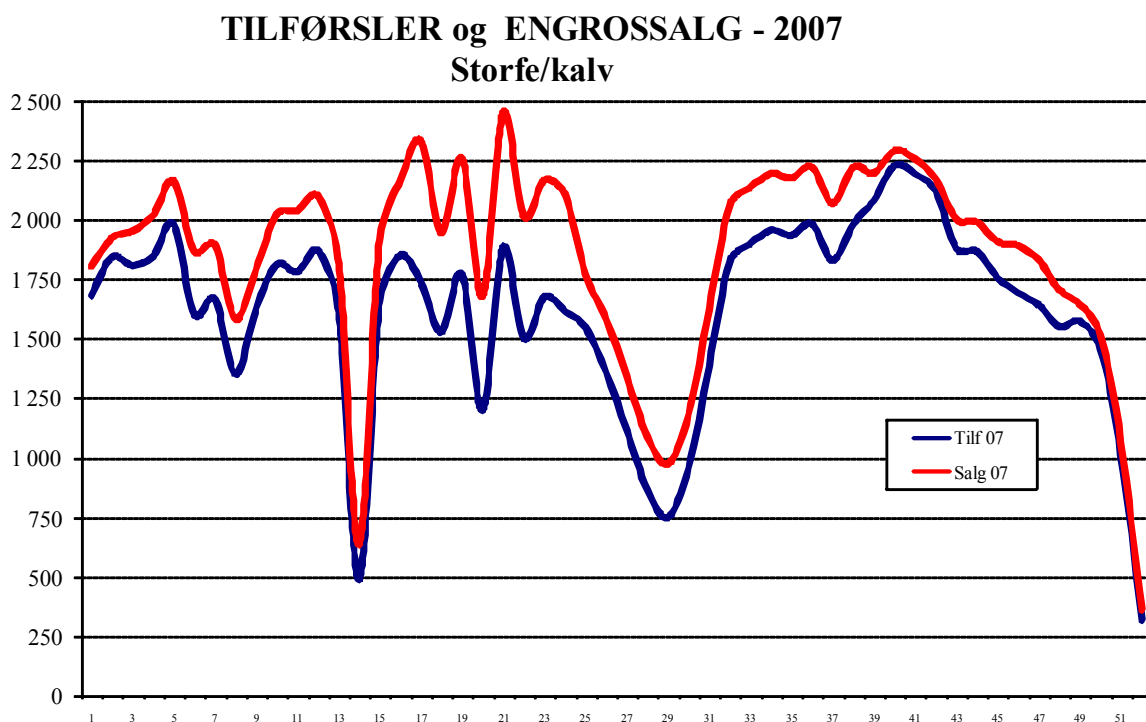


Fig. 4.5 Tilførsler og engrossalg i 2007 av storfe og kalv

Som figuren viser, er markedet for storefekjøtt i stor grad preget av at tilførslene har to klare topper gjennom året, slakting etter telledato 1. januar (denne er nå noe mer dempet enn tidligere pga endret kvoteår) og slakting etter beitesesong/telldato 1. august. På vinteren og i forbindelse med grillsesong er etterspørselen stor, men på høsten er etterspørselen relativt sett mindre og det oppstår som regel overskudd av ferske slakt. Økningen i slakting mellom påske og sommeren skyldes først og fremst utsatt slakting etter påske og stimulering til tidligere slakting før sommeren for å dekke grillsesongen.

Reguleringseksport

For storfe er muligheten for reguleringseksport begrenset til 1 497 tonn eller 35 millioner kroner. Dette er et relativt lite volum i forhold til produksjonen som ligger på om lag 84.000 tonn i året.

Ved betydelige overskudd har det også vært eksport av stykningsdeler. Dette gjelder enkelte typer stykningsdeler som utgjør stort volum, og som er viktige i forhold til markedsbalansen på det enkelte dyreslag – eksempelvis storfesortering 14 %. Innenfor gjeldende eksportkvote gir eksport av stykningsdeler en større effekt på markedsbalansen enn ved eksport av helt slakt.

Fryselagring

På grunn av de store svingningene i tilførsler og salg gjennom året er fryselagring av stor betydning. Selv i år med stort underskudd av norsk storfe (eksempelvis 2008) oppstår det vanligvis overskudd på høsten. Slaktingen toppe seg på høsten på grunn av telledato og beitesesong, og salget er ikke stort nok i denne perioden til å "ta unna" tilførslene som kommer. Hele (kvarte) slakt legges da på lager og selges ut igjen i det norske markedet ved senere tidspunkt. Normalt selges det meste i løpet av første halvår, men det er også noe salg før jul.

I perioder med mer langvarig overskudd er fryselageret nødvendig å bruke som en buffer i påvente av salg ut i det norske markedet, eller eventuell eksport.

Produksjonsregulering

Førtidsslakting av storfe som kalv

Tiltaket ble gjennomført i flere omganger under overskuddssituasjonen i 1999 til 2001. Det var betydelig overproduksjon i storfekjøttmarkedet, og behov for å redusere produksjon/bestand. I år 2000 ble adgangen til bruk av akkumulerte kvoter i WTO-avtalen tatt bort, og det ble kun anledning til årlige eksportkvoter. Dette utgjorde betydelige begrensninger i fleksibilitet på eksport i forhold til tidligere år. I 2000 og 2001 ble ordningen endret noe og kompensasjonen ble da gitt for å stimulere til produksjon av kvalitetskalv (senere gourmetkalv). Tiltaket hadde da to formål: å redusere tilførslene av storfekjøtt, samt å etablere en produksjon som skulle forsyne det norske markedet med kalvekjøtt.

Slakting av storfe med ekstra lave vekter

Ordningen ble benyttet da det var meget stort overskudd av storfe i år 2000, og var en parallell til ordningen med ekstra lave vekter på slaktegris.

Tabell 4.2 Produksjonsregulerende tiltak på storfe

Tiltak	Anvendt i år	Ca kostnad, pr 1000 tonn	Effekt/reduksjon
Førtidsslaktning kalv, 1	1999	12,4 mill	3400
Førtidsslaktning kalv, 2	2000	6,1 mill	2300
Førtidsslaktning, kvalitetskalv	2000, 2001		
Slaktning med ekstra lave vekter	2000	14,3 mill	700

Regulering på slaktevekt (uten kompensasjon)

Vektgrensene på storfe settes av Nortura primært ut i fra ønsket størrelse på slaktet og derav ønsket størrelse på stykningsdeler. Delvis med bakgrunn i markedssituasjonen de siste årene har imidlertid øvre vektgrense på okseslakt blitt flyttet noe høyere, og dette har resultert i at slaktevekten har økt med om lag 10 kg det seneste tiår. Middel slaktevekt på okse er i dag på ca 299 kg, og dette ansees for å være en "riktig" slaktevekt både for produsent og marked. Regulering på slaktevekt er ikke et markedsreguleringstiltak som det gis dekning for over omsetningsavgiften.

4.2.2 Sau/lam

For sau og lam er både tilførsler og salg svært preget av sesongvariasjoner. Figuren under viser dette.

TILFØRSLER og ENGROSSALG - 2007
Sau/lam

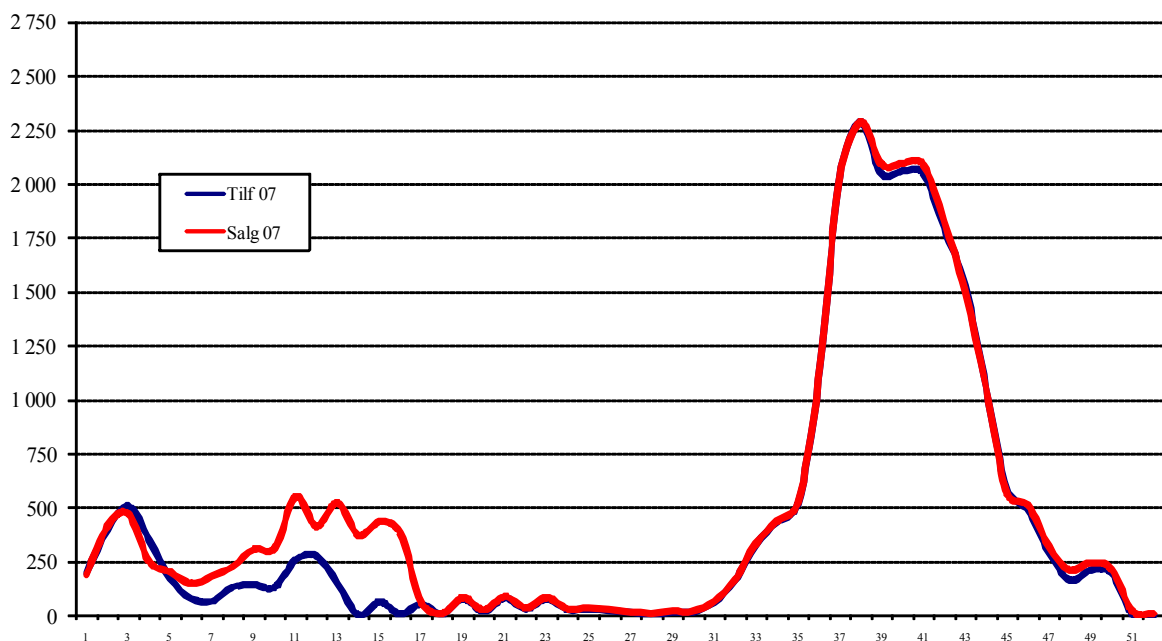


Fig. 4.6 Tilførsler og engrossalg i 2007 av sau/lam

Reguleringseksport

I år med stort overskudd av sau- og lammekjøtt har eksportmuligheten vært benyttet. For sau og lam er imidlertid eksportmuligheten liten i forhold til reguleringsbehovet, og eksport har dermed ikke vært viktigste tiltak. Reguleringseksport har likevel vært viktig for å bidra til balanse i det norske markedet, særlig for enkelte kvalitetssegment. Kvoten på 681 tonn ble i

stor grad utnyttet i årene 2002 til 2005. I de samme årene var det store mengder sau og lam på reguleringslager, og gjennom betydelig prisstimulering (frysefradrag) ble det vesentligste av overskuddet solgt ut i det norske markedet.

Fryselagring

Sesongvariasjonene i markedet for sau og lam er store. Bratt økning og reduksjon i både tilførsler og salg krever godt samsvar mellom disse for at det ikke skal oppstå ubalanse. I en normalsituasjon blir det overskudd av lam (og sau) på slutten av sesongen som legges på reguleringslager. Det er gode muligheter for å få avsetning for lammekjøttet til andre tider på året, og reguleringslageret er derfor hensiktsmessig.

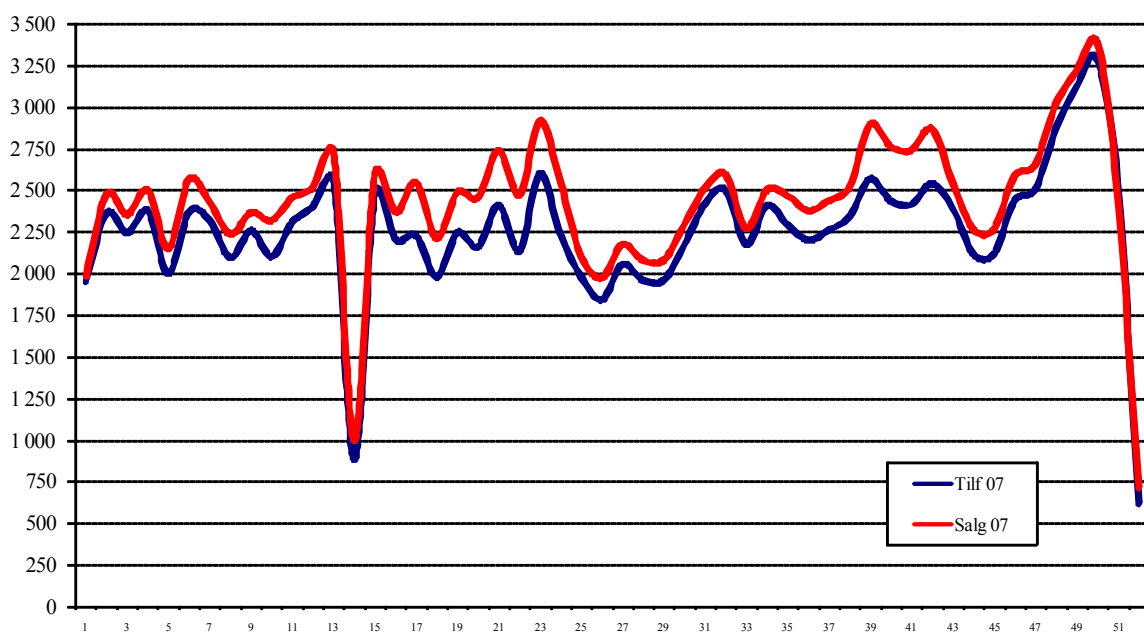
Produksjonsregulering

Det har ikke vært gjennomført produksjonsregulering for sau/lam finansiert over omsetningsavgiften.

4.2.3 Gris

Svinekjøttmarkedet har ikke like klare sesongvariasjoner som storfe- og lammemarkedene, men det er like fullt til stede. Markedet preges av stor etterspørsel i forkant av grillsesong og julesesong.

TILFØRSLER og ENGROSSALG - 2007
Gris



Det svært høye salget i ukene 39 – 42 skyldes stor import, og må sees på som spesielt gjeldende for år 2007.

Fig. 4.7 Tilførsler og engrossalg i 2007 av gris

Reguleringseksport

Kvoten for reguleringseksport av gris er på 3.971 tonn eller 86,7 millioner kroner. Denne kvoten er svært viktig for å balansere det norske markedet, da svinekjøttmarkedet har en tendens til å svinge fra år til annet, og det har vært vanskelig å opprettholde markedsbalanse over tid.

Fryselagring

Fryselagring av svin foregår både på grunn av akutte overskuddssituasjoner og som følge av sesongsvingninger. Det er reduksjon i etterspørsel i/etter påske og etter fellesferien på sommeren. Selv i år med noe underdekning er det vanlig med innfrysning i denne perioden. Til jul økes leveransene av slaktegris betydelig for å kunne dekke julemarkedet tilstrekkelig med fersk gris. Dersom markedet skal dekkes fullt ut til jul resulterer dette som regel i at det blir noe overskudd i dagene før julaften og i romjula. Dette overskuddet er det vanskelig å unngå dersom en etterstreber å dekke etterspørselen med ferske slakt.

Produksjonsregulering

Avviklingstilskudd i svineholdet

Tiltaket ble gjennomført i to perioder i 1999/2000. Produsentene fikk da et tilskudd pr purke for å slutte med svineproduksjon. Tiltaket hadde stor oppslutning i hele bransjen og stor effekt på markedsbalansen til en lav kostnad, men pga langtidsvirkninger av å slakte purke var tiltaket vanskelig å styre i forhold til ønsket effekt i markedet.

Slakting av gris med ekstra lave vekter ("grillgris")

Dette tiltakene ble benyttet i år 2000. Det ble gitt kompensasjon for å slakte grisen tidligere enn ved normal slaktevekt, og kompensasjonen ble gitt for vekter innenfor vektintervallet 35 – 45 kg (normal slaktevekt var den gang om lag 74 kg). Dette var et tiltak som ga god effekt til en forholdsvis lav kostnad, og det er relativt enkelt å styre når effekten skal oppnås i markedet da det er kort tid fra gjennomføring til faktisk effekt i markedet.

Slakting av gris med ekstra lave slaktevekter (smågris)

Tiltaket ble gjennomført i 2004, 2005 og 2006 over flere enkeltperioder. Det ble gitt kompensasjon for gris innenfor vektintervall 20 – 35 kg slaktevekt, og i de siste periodene i intervallet 17 – 35 kg. På linje med andre ordninger var dette en form for førtidsslakting av gris, og grisen ble slaktet på den alderen hvor den normalt omsettes som smågris til slaktegris. Tiltaket fikk forholdsvis god oppslutning blant produsentene og god effekt i markedet, men det var nødvendig å gi kompensasjon til slakteriene for å slakte gris på denne størrelsen. Grisene ble i hovedsak skåret ned til sortering.

Tiltaket hadde god effekt på markedsbalansen, og den krever forholdsvis lite kompensasjon. Det var imidlertid en utfordring å få tak i nok smågris til slakting grunnet underdekning i smågrismarkedet. Markedssituasjonen i smågrismarkedet gjenspeiler ikke nødvendigvis markedssituasjonen i slaktegrismarkedet.

Kompensasjon for reduksjon i slaktevekt

Tiltaket ble gjennomført i 2006 og 2007 over til sammen 4 perioder. Dette var også en form for førtidsslakting av slaktegris, og det ble kompensert for reduksjon i slaktevekt ut i fra et gitt utgangspunkt. Tiltaket gir raskt effekt på markedsbalansen og det er enkelt å styre både nivået på effekten og når effekten skal komme i markedet. De slakterier som ønsket å delta i ordningen måtte aktivt melde seg på, og det ble gitt kompensasjon til både produsent og slakteri for reduksjon i gjennomsnittlig slaktevekt. Før 2006 gjennomførte Nortura en tilsvarende ordning i egen regi og uten finansiering over omsetningsavgiften.

Tabell 4.3 Produksjonsregulerende tiltak på gris

Tiltak	Anvendt i år	Ca kostnad, pr 1000 tonn	Omfang, tonn
Avviklingstilskudd	1999, 2000	4,3 mill	10000
Lave vekter, "grillgris"	2000	17 mill	350
Lave vekter, smågris	2004 - 2006	18 – 21 mill	3000
Kompensasjon for redusert vekt	2006, 2007	23 – 25 mill	1600

4.2.4 Egg

Etterspørselskurven for egg har to markerte topper, til påske og jul, mens produksjonen gjennom året er ganske konstant. Tidligere, med lengre holdbarhetstid for egg, var det mulig å bygge opp et lager for å dekke økt etterspørsel ved de store høytidene og supplere med importerte egg. Holdbarhetstiden på egg er definert å være 28 dager, og egg er derfor ikke et lagringsprodukt. Til høytidene er det vanskelig å få tak i importegg med tilfredsstillende salmonellastatus. Ut fra hensyn til mattrygghet kan egg til konsum eventuelt kun importeres fra Sverige og Finland, men det er flere år siden de har hatt tilstrekkelig egg til eksport. Importegg benyttes kun til konserverte eggprodukter. Innenlandsk produksjon dimensjoneres derfor til å kunne dekke etterspørselen også i disse periodene. Eggproduksjonen er en kontinuerlig produksjon og mulighetene for å regulere stor produksjon mellom forbrukstoppene er derfor begrenset.

Eksport

For egg er reguleringseksporten begrenset ved en kvote på 1 577 tonn eller 17,2 mill kroner. Reguleringseksporten av egg skjer i form av heleggpulver og fersk eggehvite. Kvoten er felles for egg og eggprodukter, og kvantumsbegrensningen gjelder kg eksportert vare (ikke omregnet til skallegg). Ved overskudd av egg i det norske markedet vil reguleringseksporten skje i form av heleggpulver, da det gir best utnyttelse av kvoten.

Eksport av eggehvite er i hovedsak motivert av andre faktorer enn markedsoverskudd. Eggehviten er et biprodukt fra skillevirksomheten som foregår ved de to eggproduktfabrikkene; Nortura Eggprodukter og Eggprodukter AS som eies av den uavhengige eggbransjen. Nortura har mottakspålegg på eggehvite fra Eggprodukter AS.

Tabell 4.4 Eksport av heleggpulver og eggehvite i perioden 2003 til 2007.

År	Menge, tonn	
	Helegg-Pulver	Eggehvite
2003	30	746
2004	246	735
2005	180	701
2006	12	1080
2007	0	988

Kjøle- og frysing

Kjøle- og frysing av egg og eggprodukter gjennomføres i forbindelse med produksjonen ved Nortura eggprodukter. Ordningen omfatter kjølelagring av egg som skal benyttes ved eggproduktfabrikken, samt kjøle- og frysing av ferdige eggprodukter.

Produksjonsregulering

Førtidsslakting av verpehøns

Ordningen går ut på å gi en kompensasjon til produsenter som slakter hønene tidligere enn planlagt, og er et effektivt tiltak for å få ned produksjonen etter etterspørselstoppene ved jul og påske.

Tabellen under viser virkningen i form av redusert produksjon av gjennomført førtidsslakting i perioden 2003-2008. På grunn av god markedsballanse og tidvis underskudd av egg er det ikke gjennomført førtidsslakting i 2006 til 2008. For 2009 er det igjen aktuelt å benytte tiltaket.

Tabell 4.5 Reduksjon i eggproduksjon av førtidsslakting verpehøns perioden 2003-2008

År	Mengde egg fjernet ved førtidsslakting
2003	180 t
2004	1321 t
2005	1417 t
2006	0
2007	0
2008	0

Utsatt innsettidspunkt

I 2005 var det stor overproduksjon av egg, og det ble gjennomført en ordning med utsatt innsettidspunkt. Etter søknad fra Prior vedtok Omsetningsrådets arbeidsutvalg en ordning der innsettidspunktet for nye høner ble utsatt 1 – 4 uker. Ordningen ble benyttet fra uke 11 2005 til uke 30 2006. Produsenten fikk kompensert kr 1,40 for hver uke en høne ikke produserte. Samlet ble effekten 1.214 tonn lavere eggproduksjon. Produksjonen opphørte i 1,3 mill. høneuker. Kostnadene ved tiltaket ble 5,1 mill kr. Det var en tung ordning med lang oppbremsingstid. Rugeriene var sterkt involvert. Forlenget opphold mellom innsett fører til overskudd av rugeegg og tap for rugeriene. Videre er det vanskelig å komme tilbake til normalproduksjon fordi da må produksjonen av rugeegg økes midlertidig.

Bruk av overskuddsegg til dyrefôr

I 2004 var det betydelig overskudd av egg, og ved inngangen av 2005 var det et stort lager av egg. Eksportkvoten var brukt opp, og det var prognosert stort eggoverskudd for 2005. Skalleglageret hadde raskt bygd seg opp på slutten av 2004. Eggene representerte også et kvalitetsmessig problem ved at de etter hvert ville bli for gamle til å framstille heleggpulver av. Markedsregulator så ingen veg ut av den situasjonen en var kommet opp i ved hjelp av ordinære tiltak innen markedsreguleringen. Omsetningsrådets arbeidsutvalg vedtok et ekstraordinært tiltak ved at de 713 tonn egg som lå på lager 01.01.05 kunne benyttes til dyrefôr og tapet ble dekket av omsetningsavgiften.

Eggproduktvirksomheten

Utsorterte egg som ikke er godkjent som konsumegg, benyttes til eggproduktvirksomhet. Dette er egg av type klink (brist i skall) og skitne egg. Dette utgjør samlet nærmere 5 % av eggvolumet. I tillegg kommer 4-5 prosent små egg. Behovet for egg til eggprodukter er imidlertid betydelig større, og industrien har derfor preferert tilgang til billigste råvare i markedet.

Eggproduktfabrikken fungerer som et indirekte virkemiddel i markedsreguleringen ved at eggene som skal brukes i produksjonen av eggprodukter, kan lagres utover den tiden konsum-egg kan lagres. Lageret av egg som råvare for Nortura Eggprodukter fungerer på den måten som en buffer i eggmarkedet. I tillegg har eggproduktene en lengre holdbarhetstid enn egg til konsummarkedet. I praksis deles ofte den totale lagringstiden mellom markedsregulator og kunden. Dette betyr at eggeplomme og heleggprodukter kan produseres når det er markedsoverskudd, og deretter lagres for senere salg.

4.3 Større endringer i markedsordningene

4.3.1 Resultatet av Uruguayrunden

Ved Uruguayrunden i WTO-forhandlingene ble medlemmene i WTO forpliktet til å inngå spesifikke, bindende forpliktelser innen markedsadgang, intern støtte og eksportsubsidiering, samt å inngå en avtale om veterinære og plantesanitære forhold. Resultatet av forhandlingene mhp. AMS er beskrevet i kap. 3.

Det ble forutsatt at eksisterende markedsadgang, den faktiske importen i basisperioden 1986-88, skulle videreføres. For produkter uten tidligere eller kun svært begrenset import, skulle det innføres en minimums markedsadgang til lav tollsats. Disse tollkvotene skulle tilsvare 5 pst. av innenlandsk konsum. Videre ble det fastsatt en reduksjon i kvantum subsidiert eksport for ikke bearbejdede varer.

Det ble videre fastsatt at alle medlemmer i WTO måtte legge om til et importvern basert på tollvern som grunnprinsipp. Norge hadde forut for denne omleggingen et importforbud når det var innenlandsk produserte varer tilgjengelig. Det ble gjennomført en kvantitativ importregulering hvor importen i hovedsak var suppleringsimport.

Avtalen ga nye premisser for markedsreguleringen, både på import- og eksportsiden. Kravene til minsteimport-kvoter og praktiseringen av tollvernet, ga en noe økt usikkerhet om det samlede tilbudet av varer i det norske markedet. I markedsreguleringen måtte det etter dette tas hensyn til importert kvantum i tillegg til norsk produksjon. Prisfall i det norske markedet kan skyldes tilbudsoverskudd generelt og ikke bare være relatert til nasjonal overproduksjon.

WTO-forpliktelsene på reguleringseksport ga begrensede muligheter til klarering av markedet gjennom subsidiert eksport. Norges begrensninger i eksportsubsidier etter Uruguayrunden framgår av kap. 3.

Tilbudsusikkerhet og eksportbegrensninger gir økte muligheter for prisvariasjon. Dette var i samsvar med forutsetninger i landbrukspolitikken om at produsentene i større grad skulle stilles overfor markedssignalene og at konkurransen skulle øke.

4.3.2 Avvikling av avsetningstiltakene for kylling

Ved jordbruksoppgjøret 2005 ble det vedtatt å ta fjørfekjøtt, dvs. kylling, ut av markedsreguleringssystemet når det gjelder avsetningstiltak. Dereguleringen ble iverksatt fra og med 2007. Det er fortsatt adgang til å kreve opp omsetningsavgift fra alle produsenter, men midlene kan bare brukes til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet. Den tidligere målprisen ble erstattet med en referansepris som grunnlag for administrering av tollvernet. Referanseprisen fastsettes ikke ved jordbruksforhandlingene, men beregnes av SLF med grunnlag i

prisuttaket på engrosnivå i foregående år. Øvre prisgrense er referanseprisen med et tillegg på 10 pst. Det er i praksis øvre prisgrense som begrenser prisuttaket i markedet.

Bruken av referanseprisen i tollforvaltningen innebærer at vi fortsatt har en markedsordning for fjørfekjøtt. Videre brukes det omsetningsavgift til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet. Det er også noen tilskuddsordninger rettet mot fjørfekjøttproduksjon. I samband med dereguleringen fastsatte partene spesifikt at utviklingen i prisvariasjon måtte følges nøye, og at det om nødvendig måtte settes inn tiltak.

Det var flere årsaker til dereguleringen av fjørfekjøtt:

- Stor grad av vertikal integrasjon for hver markedsaktør med derav kun begrenset suppleringsalg fra markedsregulator til andre aktører.
- Produksjonsomfanget ble styrt gjennom kontrakter mellom produsentene og markedsaktørene. Dette både gjennom tilgangen på livdyr til produksjonen og avsetningen av dyr til slakt.
- Kort produksjonssyklus gjør kvantumstilpasning ift. forbruket enklere (6-7 innsett per år).
- Relativt begrenset sesongvariasjon i forbruket.
- Antall produsenter begrenset og med en lokalisering som innebærer relativt liten direkte distriktpolitisk betydning.
- WTO-kvoten for reguleringseksport etter 1995 er svært liten, til forskjell fra andre kjøttslag og egg.

Det er ikke adgang til å drive fellesfinansiert kvantumstilpasning på tilbudssiden, med sikte på å drive opp prisene. Vi har derfor ikke nasjonale tiltak som gir grunnlag for å notifisere ”markedsprisstøtte” for kylling i AMS. Hadde vi hatt gul budsjettstøtte i kyllingsektoren måtte den ha vært notifisert. Prisingen er markedsbasert, i ly av importvernet, og aktørene styrer produsert kvantum ved kontrakter med produsentene.

Det er ingen mottakplikt, heller ikke forsyningsplikt med grunnlag i Jordbruksavtalen, men Nortura som er dominerende aktør, opererer innenfor bestemmelsene i konkurranseloven, jf. kap.4.4. Dette har som konsekvens at produsenter ikke får markedstilgang (nyetablering eller utvidelse) med mindre slakterier finner dem interessante nok. Ut over verdiskapingen som foregår i sektoren gjennom produksjon av mat til forbruker, er den grunnleggende landbrukspolitiske betydningen at den bidrar stadig mer vesentlig til et økende marked for norsk førekor, og dermed arealbruk.

4.3.3 Erfaringer fra dereguleringen

Erfaringene fra dereguleringen i markedsordningen for kylling har relativt begrenset overføringsverdi til andre sektorer, blant annet ut fra årsakene som er nevnt over som grunnlag for dereguleringen av fjørfekjøttsektoren. Nå har imidlertid de negative sider ved overproduksjon under et deregulert regime gitt oss ny erfaring som er relevant i denne sammenheng.

Etter en kraftig økning i etterspørselen etter fjørfekjøtt, som har vokst med over 10 prosent i flere år, er vi nå kommet over i en ny situasjon hvor overskudd har avløst det som så langt har vært en relativt problemfri deregulering av produksjonen. Vi har derfor liten erfaring med en overskuddssituasjon før de siste månedene høsten 2008, heller ikke for å vurdere betydningen av å ha en målpris. Det har ikke vært gjennomført import av kyllingkjøtt i perioden. Det har imidlertid vært importert rugeegg med individuelt nedsatt toll.

Opphør av markedsreguleringen innebar at Nortura mistet adgang til å motta lagerkompensasjon, men det har ikke før i løpet av høsten 2008 utviklet seg noe lager av betydning for kylling. Produsentene har hatt full kapasitetsutnyttning til august 2008, og det har ikke vært behov for regulering før dette tidspunktet. Nye produsenter har kommet inn i næringen.

Årsaken til endringen er at markedet i 2.halvår 2008 flatet ut. I og med at det fram til dette tidspunktet var betydelig vekst i markedet, og denne veksten ble dekket ved nyetableringer, var det mange produsenter som var kommet langt i bygging og skulle sette inn dyr i løpet av høsten. Det tar tid å bremse opp etableringstakten.

Utflatingen i markedet har medført en betydelig lageroppbygging i løpet av kort tid. Dette har medført følgende konsekvenser:

1. Prispress på engrosprisen. Dette har det vært vanskelig å gjøre noe med ut fra det sterkt økende kostnadsnivået som i særdeleshet ville ha rammet alle nyetableringene. Øvre prisgrense ville blitt liggende så lågt at den begrenset prisveksten framover.
2. Prispress i sluttmarkedet. Dette gjør at det blir en ubalanse i prisutviklingen fordi engrosprisen må holdes, mens sluttmarkedet presser prisen ned mer enn engrosprisen. Dette medfører marginreduksjon. Det er ikke alternative omsetningskanaler for industrimarkedet.

Det vil alltid være usikkert hvor sterkt en skal begrense produksjonen når en setter inn tiltak. Nortura har fra august i år foretatt reduksjon i innsett av kylling per produsent og gradvis måttet øke reduksjonen, fordi lageret har bygget seg opp. I tillegg kommer at også øvrige markedsaktører har hatt for stor produksjonskapasitet. Nortura har nå sett det som nødvendig å begrense produksjonen i 2009 sterkt, slik at eget lager kan bygges ned. Derfor er det kjøpt ut produksjonskapasitet tilsvarende vel 8 prosent som utgjør ca 4,6 mill. kg, og i tillegg satt inn reduksjon i innsettene med 10 prosent. Samlet utgjør dette en reduksjon som om lag tilsvarer ett innsett mindre pr. år jamført med full kapasitet. Disse produksjonsregulerende grepene er foretatt og finansiert av Nortura. Erfaringer som er gjort nå i siste del av perioden uten mottakplikt, viser at det i realiteten er oppstått betydelige leveringsproblemer for produsentene. I et system uten mottakplikt vil det være usikkert om aktørene vil sette i verk egenfinansierte avsetningstiltak.

I 2007 økte både produksjon og salg med 14 %. For 2008 viser foreløpige tall produksjonsøkning på 20 % og salgsoøkning på 14 %, men viktigere er at veksttakten ved utgangen av året er blitt betydelig redusert.

Akkumulert prisuttak i forhold til referansepris:

- | | |
|----------------------------------|----------|
| - 01.01.07 - 30.06.07: | - 19 øre |
| - avtaleåret 07-08: | + 74 øre |
| - avtaleåret 08/09 pr. 31.12.08: | +146 øre |

Referanseprisen for kylling var i perioden 01.01.07 til 30.06.08 kr 25,01. For avtaleåret 08/09 er referanseprisen økt til kr 25,75.

Til tross for en ekstraordinær vekst i salget har prisuttaket i markedet økt relativt beskjedent med ca. 3 prosent for avtaleåret 07/08. Hittil i år har prisuttaket i markedet økt med 5,6 prosent i forhold til referansepris. Dette tyder på at produsentene, selv om en tar hensyn til den generelle prisveksten i perioden, har hatt en positiv utvikling på pris.

Mesteparten av produksjonen fra leverandørene til Stjernekylling ble ikke omsatt i markedet, fordi Stjernekylling hadde tapt sine salgskanaler. Da Stjernekylling ble nedlagt i desember 2008, var

deres 44 produsenter uten markedsadgang. Nortura og Cardinal tilbød seg frivillig å ta imot produsentene, og 42 produsenter valgte Nortura som varemottaker.

Konkurransesituasjonen mellom markedsaktørene tilsier at nyetablering og utvidelse av eksisterende produksjonsomfang vil skje relativt nær slakteriene, for å redusere transportkostnadene. Produksjonsandelen i distriktene vil dermed bli redusert ytterligere. Tilsvarende må det forventes en strukturutvikling som går i retning av besetninger på konsesjonsgrensenivå ved nyetableringer og utvidelse for de som er mindre. Styringen av produksjonen vil skje gjennom kontraktsforhold. Signaler fra markedet bekrefter disse vurderingene.

Når det gjelder frakt, så er det blitt rettet et økt fokus mot transport av innsatsmidler til og jordbruksråvarer fra foretak i landbruket. Dette er forhold som kan komme til å bli tillagt økt vekt for kraftfôrbasert kjøttproduksjon, og dermed virke inn på vurderingen av betydningen av lokalisering av slik produksjon i distriktene.

Strukturutviklingen i produksjonen vil bli regulert av husdyrkonsesjonsbestemmelsene. Produksjon av fjørfekjøtt i distriktene støttes av distriktstilskudd og kan eventuelt også understøttes med tilskudd til innfrakt fra produsent til slakteri. Nærhet til slakteri og økt størrelse på besetningene vil imidlertid være vanskelig å oppveie. Mulighet for et godt faglig produksjonsmiljø er viktig, og også dette forholdet kan bidra til at omfanget av spredt produksjon blir redusert.

Grunnet stor grad av vertikal integrasjon i markedet for fjørfekjøtt var det lite behov for tverrsalg mellom aktørene. Avreguleringen av forsyningsplikten har derfor ikke medført større problemer i sektoren. Bortfallet av forsyningsplikten innebærer at behovet for suppleringsstilførsler blir regulert av kontrakter inngått mellom selger og kjøper.

Den industrielle utviklingen i kyllingproduksjonen med vertikal integrering har medført at det totale produksjonsvolumet i stor grad bestemmes av aktørenes tilgang til detaljistkjedene. Produksjonsomfanget kan styres relativt nøyaktig innenfor en kort tidshorison, mens det er større usikkerhet knyttet til markedsutviklingen på noe lenger sikt. Dette innebærer at produksjonstilpasningen alltid kommer i etterkant av markedsutviklingen. Produksjonstilpasning ved at rugeegg for livdyr til kyllingproduksjonen i overskuddssituasjoner i stedet sendes til eggproduktfabrikk, er svært kostbart og er derfor et mindre aktuelt reguleringstiltak. Rugeeggproduksjonen må derfor tilpasses spesielt. Utfordringen her er at bestillinger av rugeegg til foreldredyr skjer om lag ett år før de begynner å produsere rugeegg og har effekt i nesten to års produksjon.

Med en markedssituasjon hvor produksjonskapasiteten er større enn avsetningen, må aktørene enten tilpasse egen produksjon til eget marked og/eller søke å vinne nye kunder ved i hovedsak å konkurrere sterkere på pris. Ved ulik markedsutvikling for aktørene kan det oppstå både "overskudds-" og "underskuddsaktører" ut fra aktørenes tilgang på råvare fra produsent. Uten åpenhet om de ulike aktørenes markedsutvikling og omsetning av kyllingråvare mellom aktørene, vil det i slike situasjoner kunne bli bygd opp overskuddskapasitet i næringen.

Ved overkapasitet i produksjonen vil kjedene kunne presse priser for å oppnå markedsandeler. Den sterke konkurransen vil gi en utvikling mot noen få store dominerende markedsaktører. I tillegg vil det forekomme mindre aktører som enten er nisjeorientert eller er rene "prispressere".

Arbeidsgruppens representant fra KLF mener at mange av erfaringene fra dereguleringen av markedsordningen for kylling er relevante for andre dyreslag og at beskrivelsen i kap. 4.3.3 derfor ikke er dekkende.

4.3.4 Reduksjon av grunnlaget for markedsregulering i kjøttsektoren

Ved jordbruksoppgjøret 2008 ble det fastsatt at fra 01.01.2009 skal det ikke lenger kunne gjennomføres markedsregulerende tiltak (avsetningstiltak) for kjøtt fra voksen sau, purke og råne finansiert med omsetningsavgift. Adgangen til fellesfinansiert opplysningsvirksomhet og faglige tiltak videreføres. Det videreføres markedsregulering for lam og slaktegris.

De kvanta kjøtt som etter dette ikke lenger vil omfattes av målpris- og markedsregulerings-systemet, vil bli tatt ut av AMS som notifiseres til WTO fra og med 2009. Dette innebærer en isolert reduksjon av AMS pga. dereguleringen av kylling på om lag 800-900 mill. kroner, når en ser bort fra prisendringer på andre varer 2006-2007. For voksen sau og purke/råne er tilsvarende tall hhv. 230 og 150 mill. kroner.

Sau og purke har et ulikt bruksområde jamført med hhv. lam og slaktegris, og dereguleringen vil innebære redusert pris på sau- og purkekjøtt.

4.4 Forholdet til konkurranseloven

4.4.1 Unntaket fra konkurranseloven for landbrukssektoren

Gjeldende konkurranselov trådte i kraft 1. mai. 2004. I lovens § 3 er det nedfelt hjemmel for å ”fastsette de unntak fra §§ 10 og 11 som er nødvendige for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken”.

§ 10 i loven regulerer konkurransebegrensende avtaler mellom foretak. Første ledd i § 10 lyder:

”Enhver avtale mellom foretak, enhver beslutning truffet av sammenslutninger av foretak og enhver form for samordnet opptreden som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen, er forbudt, særlig slike som består i

- a) å fastsette på direkte eller indirekte måte innkjøps- eller utsalgspriser eller andre forretningsvilkår,*
- b) Å begrense eller kontrollere produksjon, avsetning, teknisk utvikling eller investeringer,*
- c) Å dele opp markeder eller forsyningskilder,*
- d) å anvende overfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og derved stille dem ugunstigere i konkurransen,*
- e) å gjøre inngåelsen av kontrakter avhengig av at medkontrahentene godtar tilleggsytelser som etter sin art eller etter vanlig forretningspraksis ikke har noen sammenheng med kontraktsgjenstanden.”*

For landbruket er det viktig med slikt unntak for å gi grunnlag for samarbeid mellom produsenter og mellom regionale samvirkeforetak som mellom de ulike foretakene innen Felleskjøpet. Betydningen for landbrukssamvirket av unntaket fra § 10 ble redusert etter at det ble dannet konsern innen hhv. kjøtt/egg- og melkesektoren. Dette fordi konkurranseloven ikke kommer til anvendelse på samarbeid mellom foretak som tilhører samme konsern (som f.eks. Nortura).

§ 11 i konkurranseloven regulerer misbruk av et foretaks dominerende stilling i markedet. Dette unntaket er nødvendig for at landbrukssamvirket skal kunne gjennomføre de fastsatte markedsreguleringsoppgavene.

”§ 11. Utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling

Et eller flere foretaks utilbørlige utnyttelse av sin dominerende stilling er forbudt.

Slik utilbørlig utnyttelse kan særlig bestå i

- a) å påtvinge, direkte eller indirekte, urimelige innkjøps- eller utsalgspriser eller andre urimelige forretningsvilkår,*
- b) å begrense produksjon, avsetning eller teknisk utvikling til skade for forbrukerne,*
- c) å anvende overfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og derved stille dem ugunstigere i konkurransen,*
- d) å gjøre inngåelsen av kontrakter avhengig av at medkontrahentene godtar tilleggssytelser som etter sin art eller etter vanlig forretningspraksis ikke har noen sammenheng med kontraktsgjenstanden.”*

Med grunnlag i hjemmelen i § 3 ble det ved kongelig resolusjon fastsatt forskrift av 23. april 2004 for å angi når forbudene i konkurranseloven §§ 10 og 11 ikke får anvendelse på omsetning og produksjon av landbruks- og fiskeriprodukter. Utgangspunktet for forskriften var at landbrukspolitikken ikke skal endres gjennom konkurransepolitiske reguleringer.

Unntaksbestemmelsene ble formulert som følger i forskriftens § 2:

”Konkurranseloven § 10 og § 11 kommer ikke til anvendelse på avtaler, beslutninger, samordnet opptreden mellom, eller ensidige handlinger foretatt av, primærprodusenter eller deres organisasjoner som er i samsvar med:

- a) lov eller forskrift som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter, eller*
- b) avtale mellom staten og næringsorganisasjoner som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter.*

Produksjon og omsetning skal i denne sammenheng også omfatte forskning og utvikling, foredling, distribusjon, markedsføring og andre tiltak for å bringe produktet frem til markedet.”

Formuleringene er generelle og åpner for at det er lover, forskrifter og næringsavtaler på landbruksmyndighetenes område som styrer rekkevidden av unntaket fra konkurranselovens bestemmelser. Dette innebar en tydeliggjøring av omfanget av landbruksunntaket jamført med den tidligere konkurranseloven. Unntaksbestemmelsene skulle være fleksible nok til å kunne tilpasses den politikk som vil bli fastlagt for sektoren i fremtiden. Begrepet landbruk dekker jordbruk, hagebruk, skogbruk og reindrift.

I forskriftens § 3 er det fastsatt at foretak som påberoper seg unntaket i § 2, på forespørsel fra konkurransemyndighetene, plikter å redegjøre for hvilken lov, forskrift eller avtale som gir grunnlag for unntak.

Med grunnlag i overnevnte unntaksforskrift fastsatte Landbruksdepartementet i 2004 *”Forskrift om samarbeid om produksjon og omsetning av visse landbruksprodukter”*. Dette for å sikre at eksisterende samarbeidsaktiviteter i landbruket skal kunne videreføres. Når fjørfekjøtt ble tatt ut av markedsreguleringen, ble forskriftens virkeområde utvidet til også å omfatte fjørfekjøtt. Forskriften gir kun unntak fra § 10 i konkurranseloven (hjemmel for samarbeid), dvs. forskriften gir ikke unntak fra § 11.

Overnevnte arbeid med landbrukssektorens unntak fra konkurranselovens bestemmelser skjedde etter nær kontakt med jordbruket. Dette bl.a. for vurdering av behovet for å videreføre et unntak fra § 11 i konkurranseloven for produktsektorer som ikke lenger var en del av markedsreguleringssystemet. Det ble ikke funnet behov for unntak fra § 11 i tillegg til unntaket fra § 10. Senere vurderinger har imidlertid gitt grunnlag for å overveie om spesielt gjennomføringen av prisnoteringer er av så stor betydning, at dette ansvaret bør nedfelles i Jordbruksavtalen og gjelde for alle sektorer, uavhengig av om produktområdet omfattes av markedsreguleringsansvar eller ikke.

4.4.2 Markedsregulering - konkurransenøytralitet

Markedsreguleringen er til for produsent- og forbrukerinteresser og skal ikke være et sikkerhetsnett for omsetnings- og foredlingsleddene. Markedsreguleringen skal ha en konkurransenøytral effekt mellom markedsregulator og andre markedsaktører når en ser alle rettigheter og plikter under ett. Etter det regulerte førstehåndsutbudet skal det være konkurranse på de videre ledd i verdikjeden. Dette har hele tiden ligget til grunn for markedsreguleringssystemet, og er senest gjentatt i St.meld. nr. 19 (1999-2000).

De overnevnte forhold om grunnlaget for markedsreguleringen, er basis for at myndighetene har fastsatt unntak fra konkurranselovens forbudsbestemmelser for landbruksamvirket som referert ovenfor. Det er særlig mottaksplikten, men også forsyningsplikten som legitimerer unntakene fra konkurranseloven. Gjennom behandlingen av jordbruksoppgjørene har Stortinget fastsatt at landbruksamvirket skal være markedsregulator for melk og melkeprodukter, korn, kjøtt og egg. Grunnlaget for markedsreguleringen er omtalt i kap. 4.1. Det viktigste tiltaket markedsregulator har for å tilpasse tilbud og etterspørsel er den løpende prissettingen i markedet. Derfor er det nødvendig at reguleringsansvaret er tillagt en markedsaktør, og ikke tillegges en offentlig instans. Det har vært drøftet om også de uavhengige aktørene skal delta i markedsreguleringen. En modell som fører til en integrert aktivitet mellom alle aktørene på tilbudssiden, vil imidlertid gi grunnlag for en betydelig svekket konkurranse og kunne være i strid med konkurranseloven.

4.4.3 Kylling - Forholdet til konkurranseloven etter dereguleringen

Grunnlaget for unntak fra konkurranselovens bestemmelser er bestemmelser i lov, forskrift eller næringsavtale, jf. kap. 4.4.1 over. For å sikre legitimiteten til slike unntak, må det være klart definerte landbrukspolitiske formål som ligger til grunnlag for unntakene.

I det følgende vil arbeidsgruppen tentativt beskrive noen konsekvenser for Nortura i forhold til konkurranseloven som følge av at markedsreguleringen på kylling ble avvirket i 2007. Vurderingene vil kun gjelde forhold knyttet til § 11 i konkurranseloven som fastsetter at utilbørlig utnyttelse av et foretaks dominerende stilling i markedet er forbudt. Dette fordi det er fastsatt unntak fra § 10 i konkurranseloven for samarbeid mellom primærprodusenter, og fordi konkurranseloven ikke kommer til anvendelse på samarbeid mellom foretak som tilhører samme konsern som Nortura.

Etter dereguleringen er mottaks- og forsyningsplikten avvirket, og det er konkurranseloven som regulerer om Nortura har plikt til kjøp/salg av varer og/eller tjenester ("kontraeringsplikt"). Markedsandel på over 50 pst. regnes normalt som dominerende stilling i markedet, men det er også andre forhold som tillegges vekt i vurderingen. Dersom et foretak har 80-90 pst. markedsandel, regnes foretaket som supra-dominerende, og det legges da en særskilt streng vurdering til grunn mhp. misbruk av et foretaks markedsrett (jf. bl.a. Olav

Kolstad/Anders Ryssdal: Norsk konkurranserett, bind 1 s. 527). Nortura kan sies å være supra-dominerende i enkelte geografiske områder hvor det ikke er andre aktuelle slakterier.

I utgangspunktet er det de ervervsdrivendes eget ansvar å sørge for å holde seg innenfor rammene av §11 mht utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Det er vanskelig å beskrive konkret hvor grensene for Nortura går i så måte, men arbeidsgruppen har i det følgende gitt noen tentative eksempler på Norturas handlingsrom. Det er imidlertid bare Konkurransetilsynet i tilknytning til konkrete misbrukssaker som kan fastsette hvor grensen går i det enkelte tilfellet, alternativt domstolene dersom sakene bringes inn for rettsapparatet. Fornyings- og administrasjonsdepartementets representant presiserer spesielt at beskrivelsen i det følgende ikke vil ha betydning for Konkurransetilsynets vurderinger.

Før Nortura skal være forpliktet til å ta i mot dyr til slakt / leieslaktning, må det dokumenteres at den annen part ikke har noen andre alternativer (hos andre eller eget foretak). Nortura kan likevel nekte å kontrahere volumet dersom det foreligger en legitim grunn for dette, som kapasitetsbegrensninger mhp. totalvolum eller spesielle kvaliteter. Videre kan neppe Nortura pålegges å ta i mot råvarer fra produsenter eller andre markedsaktører uten at Nortura har markedsadgang for dette. En vurdering av kontraheringsplikt gir også grunnlag for at Nortura ikke kan pålegges å redusere egen virksomhet f.eks. foredling, for å imøtekomme nye kunder.

Om Nortura inngår kontrakt med et annet foretak, kan ikke foretaket i utgangspunktet gis dårligere betingelser enn andre tilsvarende kunder av Nortura. I henhold til krrl § 11 kan utilbørlig utnyttelse av en dominerende stilling bl.a. bestå i å anvende overfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og derved stille dem ugunstigere i konkurransen. Det foreligger imidlertid ikke krav om absolutt likebehandling. Foretak kan derfor gis ulike betingelser, herunder pris, vurdert etter objektive kriterier som volum, langvarighet og stabilt kundeforhold, og om foretaket viser fleksibilitet i sitt kundeforhold.

Når det gjelder Norturas prispolitikk, begrenser konkurranseloven Norturas frihet til å sette priser i både tilførsels- og sluttmarkedene. Dette ut fra Norturas dominerende stilling i markedene for kjøtt. I henhold til krrl § 11 kan utilbørlig utnyttelse av en dominerende stilling bl.a. bestå i å påtvinge, direkte eller indirekte, urimelige innkjøps- eller utsalgspriser eller andre urimelige forretningsvilkår. Arbeidsgruppen legger til grunn at konkurranseloven binder Nortura til å holde en rimelig forutsigbar praksis for prissetting, men at Nortura har adgang til å gi en nasjonalt utjevnet pris overfor produsenter uavhengig hvor i landet de er lokalisert.

Generelt legger arbeidsgruppen til grunn at det er relativt betydelige forskjeller i kravene til Nortura etter at markedsreguleringsansvaret er fjernet for fjørfekjøtt. Kravene etter konkurranseloven gir reduserte krav til mottaks- og forsyningsansvar jamført med markedsreguleringsrollen. Som nevnt over var det lite suppleringsalg av fjørfekjøtt mellom markedsaktørene i sektoren. Dette innebærer at dereguleringen av kyllingsektoren har gitt relativt få problemer mhp. varetilførselen for markedsaktørene. Styringen av mottak av råvarer fra produsent og salg varer/tjenester skjer nå gjennom kontrakter.

4.5 Prisvariasjon

4.5.1 Utvikling i Norturas noteringspris og utbetalingspris

Mandatet angir at det skal vurderes tiltak som kan bidra til stabilitet i prisdannelsen. I det følgende er utviklingen i Norturas noteringspris og utbetalingspriser gjengitt på ukebasis.

- Noteringspris er for alle dyreslag gjennomsnittspris for representantvaren.
- Utbetalingspris gjelder en gitt klasse/kjøttprosent og vekt.

De to prisseriene er ikke direkte sammenlignbare på nivå. Hensikten med gjennomgangen er å vise variasjonen over tid. Begge seriene vises fordi variasjon i engrosprisen ikke fanger opp variasjon i omsetningsavgiften, som gir større variasjon i produsentprisen.

Tabell 4.7 nedenfor viser prisvariasjon med grunnlag i ukedata fra uke 27 i 2007 tom. uke 26 i 2008. Tabellen viser relative tall hvor prisen i uke 27 er satt lik 100, år for år, for å fange opp skift i prisseriene som følge av endret målpris i jordbruksavtalen.

Tabell 4.7 Prisvariasjon på kjøtt uke 27 i 2002 tom. uke 26 i 2008. Relative tall. Pris i uke 27 hver år =100.

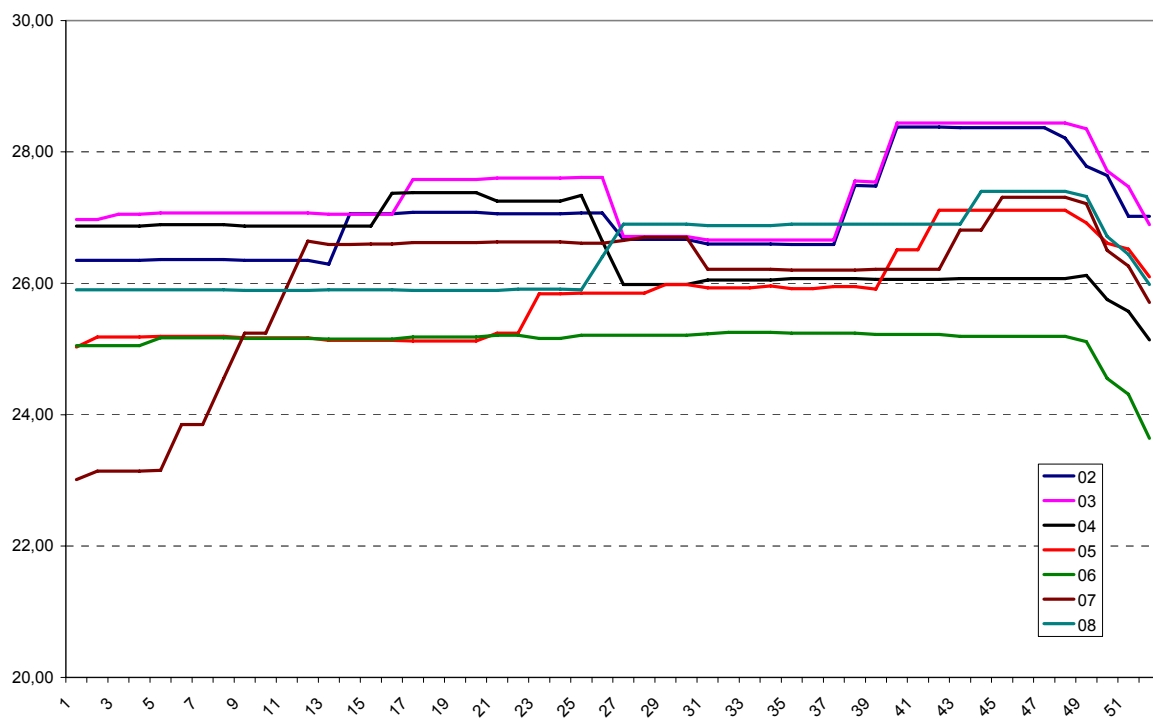
	Notert engrospris på representantvare			Utbetalingspris		
	Slaktegris	Ung okse	Lam	Slaktegris klasse E (55%)	Ung okse 300 kg klasse O	Lam 13-23 klasse O
Gjennomsnitt	100,3	99,9	92,5	99,8	98,9	87,8
Standardavvik	3,1	1,8	7,2	5,3	2,7	10,8
I % av snitt	3,1 %	1,8 %	7,8 %	5,3 %	2,7 %	12,3 %
Max	106,5	105,7	101,6	114,1	107,1	101,0
Max over av snitt	6,2 %	5,8 %	9,8 %	14,3 %	8,3 %	14,9 %
Min	91,3	96,4	73,5	86,6	92,4	60,2
Min under snitt	-9 %	-4 %	-21 %	-13 %	-7 %	-31 %

På grunn av stor sesongvariasjon er prisvariasjonen klart størst for lam. Gjennomsnittsprisene er uveide gjennomsnitt av ukenoteringene. Prisene er på sitt klart høyeste i starten på avtaleåret, i forkant av slaktesesongen hvor det heller ikke er målpris. For utbetalingsprisen til produsent er standardavvik i prosent av gjennomsnittet 12 prosent. Høyeste notering er 15 prosent over gjennomsnittet. Laveste notering er 30 prosent under. I forhold til at det aller meste av produksjonen foregår i høstmånedene fortregnes bilde av prisvariasjon for sau/lam. I høstmånedene, som er helt dominerende for produsentøkonomien, er prisen vesentlig mer stabil enn året sett under ett. Budsjettstøtte utgjør også en stor andel av brutto inntekter i saueholdet. Derfor er ikke produsentøkonomien så følsom for prisvariasjon.

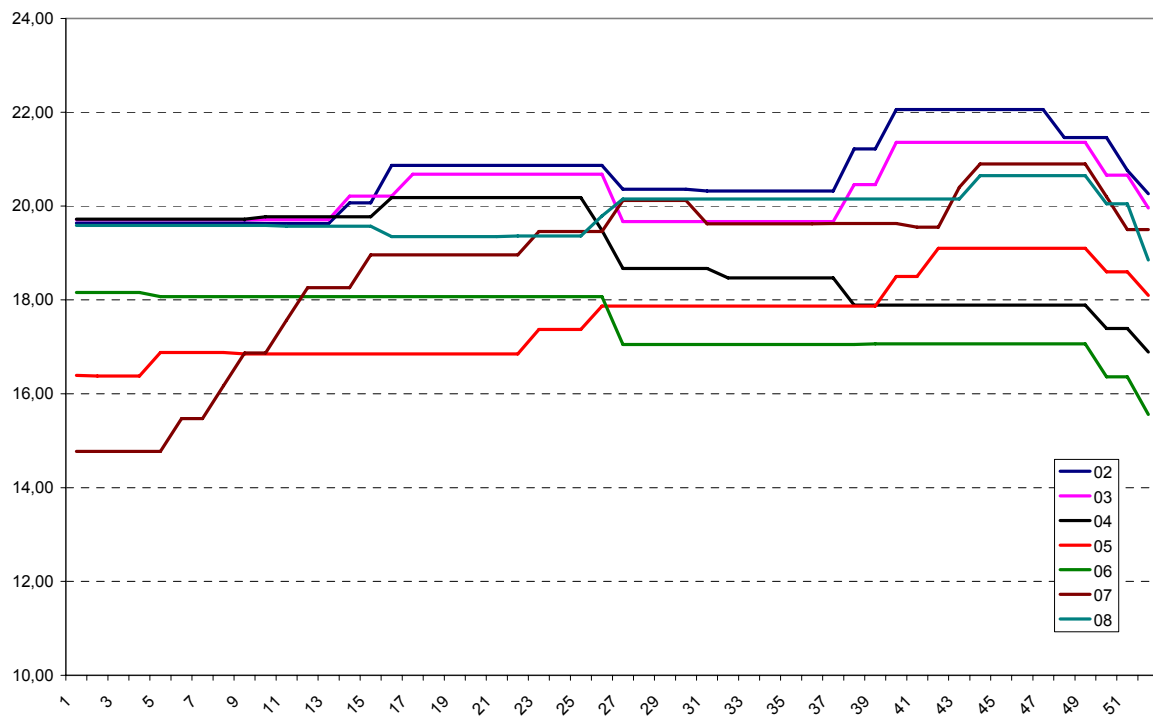
Prisene er mest stabile for storfekjøtt. For utbetalingsprisen til produsent er standardavvik i prosent av gjennomsnittet 2,7 prosent. Høyeste notering er 8 prosent over gjennomsnittet. Laveste notering er 7 prosent under.

For svinekjøtt er prisvariasjonen nesten dobbelt så stor som for storfekjøtt. For utbetalingsprisen til produsent er standardavvik i prosent av gjennomsnittet 5,3 prosent. Høyeste notering er 14 prosent over gjennomsnittet. Laveste notering er 13 prosent under.

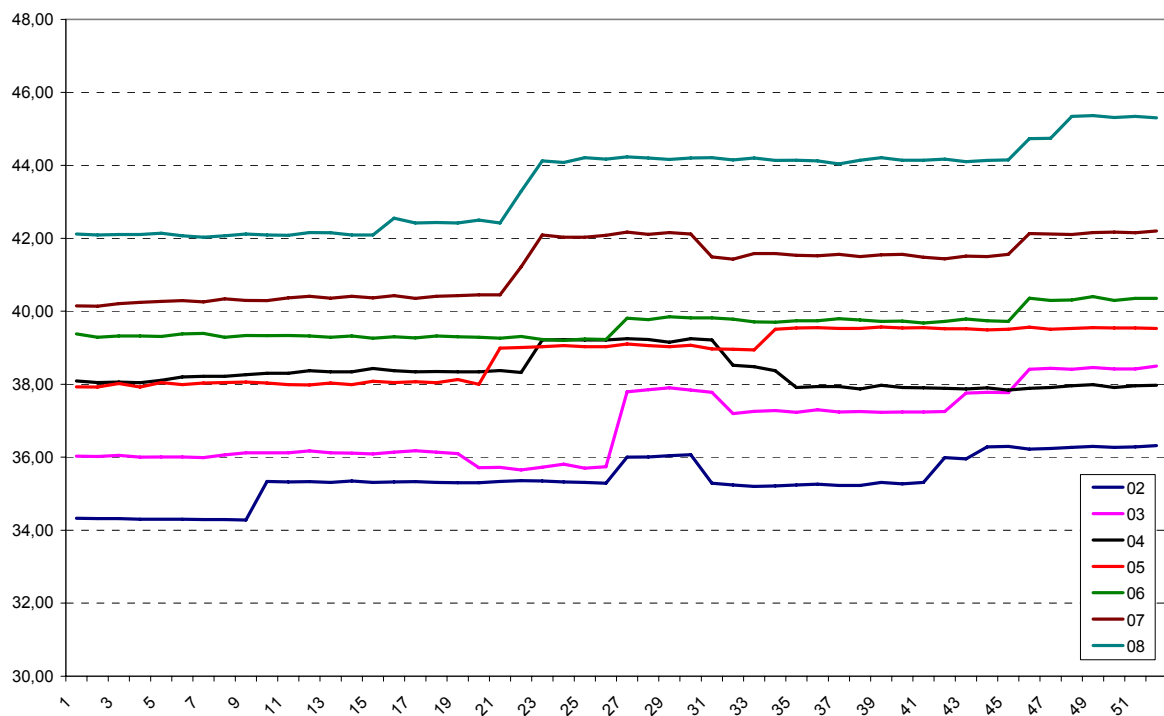
Figurene viser den faktiske prisvariasjonen. Noe av den observerte variasjonen kan oppfattes som planlagt og villet fra markedsregulators side og har en annen karakter enn uønsket prisvariasjon ut over dette. I de påfølgende figurene vises ukenoteringene for hhv. engrospris og utbetalingspris for de tre kjøttslagene for årene 2002 til og med 2008.



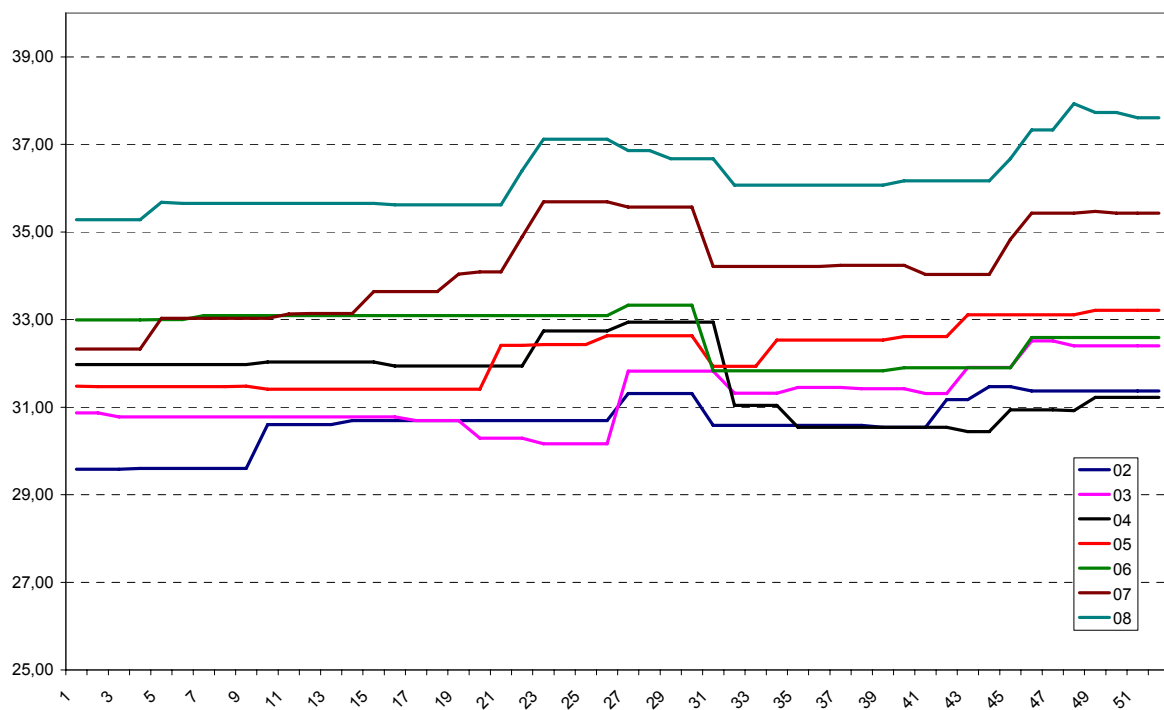
Figur 4.7 Engrospris for jordbruksavtalens representantvare, svinekjøtt. Ukenoteringer kr/kg.



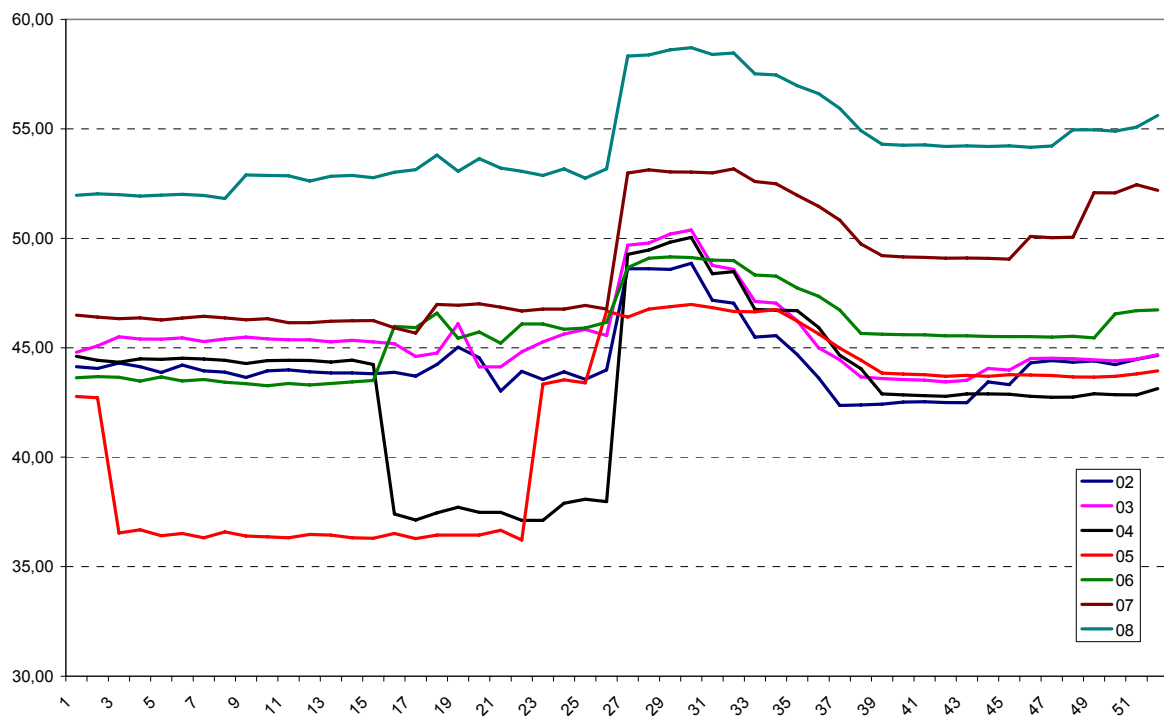
Figur 4.8 Utbetalingspris til produsent for slaktegris klasse E (55%). Ukenoteringer kr/kg.



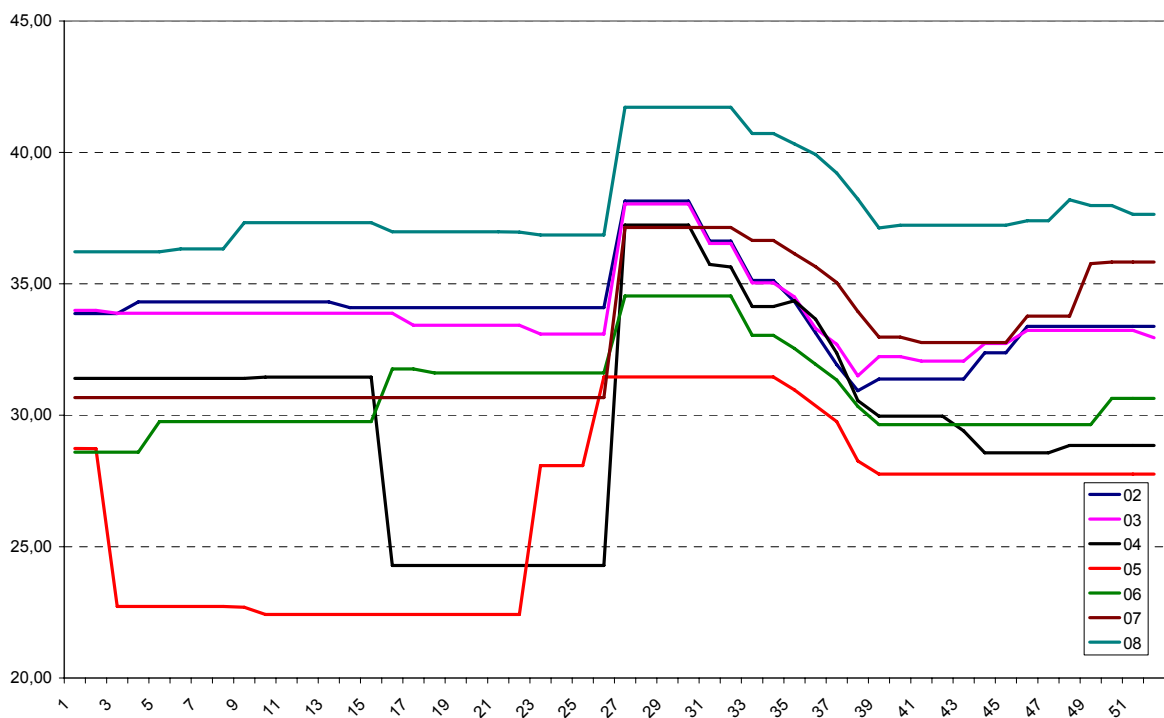
Figur 4.9 Engrospris for jordbruksavtalens representantvare, storfekjøtt. Ukenoteringer kr/kg.



Figur 4.10 Utbetalingspris til produsent for ung okse 300 kg klasse O. Ukenoteringer kr/kg.



Figur 4.11 Engrospris for jordbruksavtalens representantvare, lam. Ukenoteringer kr/kg.



Figur 4.12 Utbetalingspris til produsent for lam 13-23 kg, klasse O. Ukenoteringer kr/kg.

5 Alternative endringer i markedsordningene

I dette kapitlet vil arbeidsgruppa gjennomgå mulighetene for endringer i markedsordningene som gir redusert AMS. Å redusere AMS vil bestå i å redusere kvantumet som forskjellen mellom intern administrert pris og referanseprisen multipliseres med, eller å redusere/fjerne intern administrert pris i markedsordningene. I tillegg kan en også tenke seg muligheten for å la noteringsprisene (markedsprisen på målprispunktet i verdikjeden) stige over målpris (avvikle maksimalprisfunksjonen /styringsprisen).

I gjennomgangen er alternativer som fortsatt inneholder målpris samlet under kap 5.1, mens alternativer som er basert på at målprisen, og evt. tilhørende reguleringstiltak, fjernes er gjennomgått i kap. 5.2. Drøfting av alternativene med grunnlag i premissene for arbeidet er gjort i kap. 6.

5.1 Alternativer med målpris

I kap. 5.1 omtales alternativer som opprettholder målpriser og virkemidler for å nå dem. I disse alternativene vil det evt. bli beregnet en ”markedsprisstøtte”, med grunnlag i målprisen, i notifikasjonen av gul støtte. Enkelte budsjettstøtteordninger og tiltak finansiert av omsetningsavgift, med sikte på å oppnå målprisen skal da ikke notifiseres.

5.1.1 Avvikle målprisens maksimalprisfunksjon

Dette er det minst vidtgående alternativet. Det innebærer bare å endre innholdet i målprisens funksjon, ved at det ikke lenger kreves at noteringsprisen skal ligge under målpris som gjennomsnitt for året. Det vil si at målprisens maksimalprisfunksjon (styringsprisen) avvikles, men øvre prisgrense videreføres uendret. Alternativet gir ikke redusert AMS, men gir noe større fleksibilitet i prisdannelsen, ved at markedsregulator kan notere over målprisen en avtaleperiode, dersom markedssituasjonen tilsier det, uten å måtte notere tilsvarende under i den påfølgende perioden. Gjennomsnittlig noteringspris kan derfor bli noe høyere over tid innenfor samme AMS. Alternativet kan i prinsippet kombineres med andre tilpasninger som opprettholder en målpris.

Effekten av å fjerne styringsprisen vil være at noteringsprisen som gjennomsnitt for året vil kunne havne et sted mellom målpris og øvre prisgrense. Det vil fortsatt bli utløst import dersom øvre prisgrense overskrides 2 uker på rad, og tollene vil fortsatt bli administrert for å kunne gi import på målprisnivå.

Hensikten vil være at en ønsker å beholde mest mulig av markedsordningene intakt, men vil kunne bidra til økte priser i markedet og for produsentene, uten at det påvirker Norges notifikasjon til WTO. AMS skal fortsatt beregnes med utgangspunkt i målprisen.

Dette alternativet vurderes å være i tråd med WTO-regelverket. Riktig nok vil innholdet i målprisen bli endret, og markedsprisene vil kunne gå litt over. Noen vil muligens hevde at da bør ”markedsprisstøtten” beregnes med utgangspunkt i øvre prisgrense. Men i andre lands notifikasjoner er ”markedsprisstøtten” ofte beregnet med grunnlag i en minimumspris, hvor markedsprisene *normalt* ligger klart høyere.

Denne tilpasningen bryter noe med "dealen" med industri og forbrukere i forhold til å ha en maksimalpris når vi har så høye tollsatser og fortsatt benytter markedsreguleringstiltak like ubegrenset som i dag. Men vi vil fortsatt ha øvre prisgrense, og det er fra industrien etterspørsel etter norsk vare som lettere vil kunne dekkes hvis noteringsprisen kunne brukes mer fleksibelt for å klarere det innenlandske markedet.

Det er usikkert hvor høyt over målpris noteringsprisen vil kunne komme i en underdeknings-situasjon. Markedsregulator er forpliktet til å be om tollnedsettelse for å dekke etterspørselen, og slik tollnedsettelse vil fortsatt skje med utgangspunkt i gjeldende målpris. Det vil selvsagt begrense mulighetene for å notere norsk pris høyere enn det. (men det vil være en liten test på vilje til merpris for norsk råvare.) I perioder av avtaleåret ligger noteringsprisen også *nå* over målpris, for å gi en kurve som mest effektivt betjener markedet gjennom året. Men den må da tilsvarende under andre deler av avtaleåret for å holdes under i gjennomsnitt. Om denne kurven ble parallellforsjøvet oppover, vil den ikke kunne flyttes 10% opp siden den da noen uker vil havne over øvre prisgrense. Bl.a. derfor vil neppe noteringsprisen stige langt opp mot øvre prisgrense.

I prinsippet kan det tenkes at målprisen over tid kan ligge litt lavere enn i dag med samme noteringspris, men alternativet har ikke potensial til å bidra til redusert AMS i nærheten av den størrelsesorden det er behov for. Endringer i bestemmelsene om målprisens begrensning av prisuttak er derfor bare interessant å diskutere sammen med eventuelle endringer som opprettholder en målpris.

Arbeidsgruppa fraråder alternativet.

5.1.2 Beholde målpris – snevre inn kvantum

I dagens beregning av 'markedsprisstøtten' multipliseres målprisen på representantvaren med produksjonskvantumet som selges gjennom ordinære omsetningskanaler, dyreslag for dyreslag. Grunnlaget er at prisnivået for hele produksjonen påvirkes av prisreguleringen, selv om den direkte er knyttet til *spesielle kvaliteter*, på *spesielle anlegg*, og som hovedregel gjennom *hele året* (unntatt for det mest utpregede sesongproduksjoner grøntsektoren og lam). Jordbruksavtalens definisjoner er gjengitt nedenfor. Tabellen er hentet fra avtaleteksten for 2008-2009 og tallene er eksklusive endringene i justeringsforhandlingene som ble avsluttet 09.01.2009.

"Tabell 2.2 Målpriser for avtaleperioden for storfe-, sau- og svinekjøtt

Vare-gruppe	Representantvare	Målpris, kr/kg				
		Endret fra	Endring 01.07.08	Endret til	Endring 01.01.09	Endret til
a. Storfe	Ung okse, alle klasser R og O unntatt R+ (fettgruppe 2-, 2 og 2+)	42,19	2,20	44,39	2,02	46,41
b. Sau og lam	Lam ¹⁾ , alle klasser R og O unntatt R+ (fettgruppe 2-, 2 og 2+)	50,00	5,00	55,00	-	55,00
c. Gris	Slaktegris kl E (inntil 90 kg)	26,22	0,65	26,87	0,85	27,72

¹⁾ Unntatt ferske lam i tiden 1. juli til 1. september, samt gammelnorsk sau og dielam.

Prisgrunnlaget er engrosprisnoteringer for hele slakt ved følgende slakterianlegg: Nortura Trondheim, Nortura Rudshøgda og Nortura Forus. Øvre prisgrense er målprisen + 10 prosent. Gjennomsnittsprisen for året veies etter ukentlige tilførsler. Som varegrupper regnes i denne forbindelse "storfe", "sau og lam" og "gris".

Tabell 2.3 Målpriser for avtaleperioden for egg

Varegruppe	Representantvare	Målpris, kr/kg				
		Endret fra	Endring 01.07.08	Endret til	Endring 01.01.09	Endret til
a. Egg	Egg kl A over 53 g	14,18	0,50	14,68	0,37	15,05

Prisgrunnlaget er engrosprisnoteringer oppnådd for egg av representantvare i løsvekt i brettpakning. Noteringssted for egg er Norturas anlegg i Sandnes og Rakkestad. Øvre prisgrense er målprisen + 10 %. Gjennomsnittsprisen for året veies etter de ukentlige tilførsler. Som varegruppe regnes i denne forbindelse "egg".

Teknisk sett vil AMS bli redusert dersom forskjellen mellom målprisen og referanseprisen blir multiplisert med et mindre kvantum enn i dag. I prinsippet kan en tenke seg at kvantumet ble redusert:

- *etter kvalitet*, for eksempel ved bare å benytte representantvaren målprisen direkte gjelder for ved beregning av AMS, eller ved å avvikle regulering for særskilte kvaliteter
- *geografisk*, ved bare å benytte kvanta som fysisk leveres til målprisanleggene
- *i tid*, ved bare å opprettholde målpris i deler av året, jf. kap. 5.1.3

Avgrensning etter kvalitet

Dette alternativet kan deles i to:

- Å beregne lavere AMS ved å multiplisere prisforskjellen mellom målprisen og referanseprisen med kvantumet av representantvare, uten andre materielle endringer.
- Å avgrense dyreslag/klasser som kan legges på reguleringslager og der dyreslag/klasser som ikke lenger lagres heller ikke regnes inn i AMS.

Å begrense kvantum til representantvaren

Alternativet består i kun å notisere kvantumet for representantvaren (som er slakt av definerte kvaliteter), uten samtidig å gjøre endringer knyttet til hvilke dyreslag og klasser som legges på reguleringslager. Hele ideen med å notere pris på representantvarer er at de faktisk representerer, er prisledende, for hele sortimentet, som dermed nyter godt av reguleringen. Det er grunnlaget for Norges beregningsmetode i bindingslistene. Siden det ikke er foretatt endringer i internstøttesystemet, vil trolig dette ikke være i tråd med WTO-regelverket. Dette alternativet frarådes på denne bakgrunn.

Å avgrense dyreslag/klasser som kan legges på reguleringslager

Kjernes spørsmålet her er hvorvidt det kan gjøres endringer i markedsordningene som er med på å redusere det notiserte kvantumet i AMS. Viktige vurderinger i dette er 1) representantvarenes representativitet, dvs. hvor store kvanta som nyter godt av prisreguleringen på representantvaren og som derfor bør inngå i AMS og 2) hvilke kvaliteter som skal omfattes av reguleringen.

Dette alternativet ble benyttet ved jordbruksoppjøret 2008, hvor sau og purke/råne ble vedtatt tatt ut fra 1. januar 2009. Kvantaene dette representerer ble fortutsatt tatt ut av AMS-beregningen ved notifikasjon fra og med 2009. Når disse klassene ikke kan reguleres på lenger ble de ansett ikke å ha nytte av målprisen, fordi de ikke er direkte substitutter med resten av sortimentet. Det skal derfor ikke notiseres 'markedsprisstøtte' for disse klassene.

Å begrense reguleringen - storfe

Spørsmålet videre under dette alternativet er om tilsvarende tilnærming kan gjøres for storfe. Hvorvidt en slik endring vil kunne bli akseptert som WTO-legal vil avhenge av at en slik endring av markedsordningen også gjenspeiles i markedet, dvs. at den administrative prisen bare har betydning for dyreslagene/klassene som er på reguleringslager. For storfe vil en da måtte argumentere med at den administrative prisen bare gjelder okse og at den prisen en oppnår for ku og kvige bestemmes av markedet, og dannes mer eller mindre uavhengig av prisen på oksekjøtt.

I praksis er ikke dette tilfelle for storfekjøtt. I stor grad blir ku og okse brukt om hverandre til ulike storfekjøttprodukter. Det er likeverdig råvare med nesten samme pris, okse er marginalt dyrere.

Utgangspunktet er at det må gjennomføres en reell endring i ordningene for å kunne endre notifikeringene. Ut fra tidligere panelsaker i WTO (Koreapanelet), er den mest naturlige konklusjonen at å slutte å notifisere ku og kvige ikke vil bli akseptert ved en WTO-panelgjennomgang. Det vil også være i strid med hvordan markedsreguleringen i storfekjøttsektoren i Norge faktisk fungerer. Prisnivået for ku/kvige kan beholdes selv om reguleringsvaren begrenses til okse. Tilsvarende i EUs markedsregulering ble hele storfekjøttvolumet notifisert selv om bare oksekjøtt kunne legges inn på intervensjonslager.

Å begrense kvantum geografisk

Målprisen gjelder på Norturas anlegg i Trondheim, Forus og Rudshøgda. Det kan dermed også tenkes å bare notifisere det kvantum som faktisk leveres til disse anleggene. Det vil i tilfelle redusere AMS. På samme måte som hele produksjonen anses å nyte godt av prisreguleringen på representantvarene, må det samme gjelde i den geografiske dimensjon; at også produksjon levert til andre anlegg enn målprisanleggene nyter godt av prisreguleringen. Uten materielle endringer er Norge bundet av beregningen i bindingslistene. Teknisk avgrensning av kvantum geografisk anses derfor også å være en teknisk endring av notifikasjonen i strid med avtalen.

Arbeidsgruppa fraråder alternativet.

5.1.3 Sette målprisen ut av funksjon deler av året

I sitt krav til jordbruksforhandlingene i 2008 foreslo Jordbrukets forhandlingsutvalg å sette målprisen ut av funksjon deler av året. Ideen bak forslaget var at hvis man ikke har administrert pris i deler av året, skal/kan det heller ikke regnes AMS for det volumet som produseres i disse delene av året. Det ble påpekt at behovet for målpris og markedsreguleringsmekanismer normalt vil variere gjennom året, dersom man for året som helhet stort sett er i markedsbalanse. Det ble foreslått å fjerne målprisen i perioder av året der etterspørselen i markedet normalt er høyere enn tilbudet. Samtidig ble det påpekt at periodene må være så lange at man kan slå fast at markedsprisen ikke nyter godt av den administrerte prisen i forkant av perioden uten målpris.

Det er klart at om en reduserte volumet som multipliseres med prisforskjellen mellom målpris og referanseprisen i beregningen av 'markedsprisstøtte' med produksjonen i en lengre periode, så ville også AMS kunne reduseres vesentlig. Av AMS-produktene hvor det beregnes 'markedsprisstøtte' med utgangspunkt i målprisen har vi denne situasjonen for lammekjøtt. Det er ikke målpris i perioden 1. juli til 1. september. Likevel har notifiseringspraksis vært at

hele årets produksjonskvantum multipliseres med målprisen. Underforstått er tanken at prisnivået på helt slakt nivå i perioden uten målpris, nyter godt av målprisen og markedsreguleringen som gjennomføres resten av året.

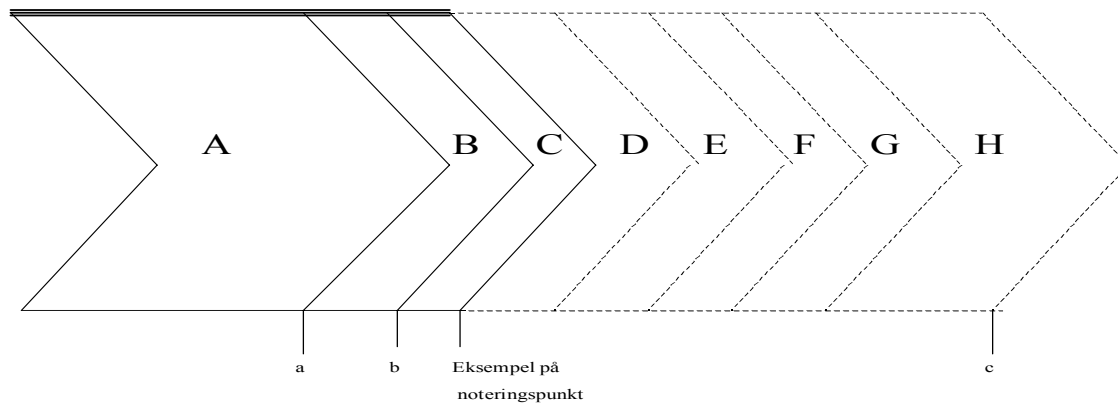
For at dette alternativet skal være i tråd med WTO-regelverket, må ikke bare målprisen, men også markedsreguleringen som forutsetningsvis er virkemidlet markedsregulator har for å oppnå høyere pris enn i et uregulert marked også opphøre i de periodene. Det kan derfor ikke ligge varer på reguleringslager i de uregulerte periodene, som forutsetningsvis skal være perioden av året med underdekning i forhold til produksjonen og varer hentes ut av reguleringslager. Det kan ikke betales ut lagringsgodtgjørelse eller kompenseres for pristap/gevinst på varer som tas ut av reguleringslager. Det er ingen realitetsendring i å foreslå å nulle ut inntak på reguleringslager i underskuddsperioder når det uansett ikke blir lagt inn vare på reguleringslager.

Konklusjonen er at markedsreguleringen ikke kan slås av og på gjennom året, når en hovedhensikt med markedsreguleringen er at den skal være et ”virkemiddel i de viktigste produksjonssektorene for å håndtere temporære overskudd og tilpasning i regionale og sesongmessige svingninger mellom produksjon og forbruk”, slik det står i en omfattende protokoll til jordbruksavtalen i 1995, da partene gjennomgikk markedsreguleringen i lys av den nylig inngåtte WTO-avtalen.

Arbeidsgruppa fraråder alternativet.

5.1.4 Flytte målprisen nærmere fjøsdøra

I tillegg til å være definert etter kvalitet, geografisk og evt. i tid, er det også definert på hvilket ledd i verdikjeden noteringspunktet skal ligge. Kostnadselementene fra og med primærprodusent, til og med noteringspunktet, inngår i noteringsgrunnlaget for produktet, jf. skissen nedenfor. Den dominerende andelen av kostnadselementer i verdikjeden ligger utenfor noteringsgrunnlaget.



- A: Primærleddet
- B: Inntransport, mottak og slakting
- C: Frakt- og administrasjonskostnader til engrosledd
- D: Foredlingskostnader
- E: Lagerkostnader
- F: Salg/markedsføring
- G: Distribusjon
- H: Handelsleddet
- a: Pris til produsent
- b: Pris til slakteri, egg- og potetpakkeri og grøntmottak
- c: Pris til forbruker
- === Noteringsgrunnlag

Figur 5.1. Kostnadselementer i verdikjeden.

I kjøtt- og eggsektoren er målpris- og noteringsprispunktets plassering i verdikjeden pris ut fra slakteri eller eggpakkeri i overskuddsområder. Teknisk sett kan AMS for kjøttsektoren reduseres ved å flytte målprisen til produsentnivå. Med en anslått effekt på 10 kroner for storfe- og svinekjøtt og 15 kroner for sau/lam, vil AMS, teknisk sett, blir redusert med med i overkant av 2 mrd. kroner.

En parts sammensatt arbeidsgruppe gikk gjennom målprissystemet i 2001, og konkluderte slik: *”Arbeidsgruppen mener generelt at målpris- og noteringspunkt bør ligge på det tidligste ledd i verdikjeden hvor det har foregått klassifisering og kvalitetsvurdering. Arbeidsgruppen legger videre vekt på at det bør skje en omsetning av betydning på noteringspunktet.”*

Andre hensyn som ble vurdert forut for konklusjonen, og som fortsatt er gyldige, var at noteringspunktet bør være på et nivå hvor det faktisk skjer en vareomsetning av betydning for at prisnoteringen skal ha en reell verdi, og kunne kontrolleres. Ideelt krever målprissystemet at det foregår åpen handel med mange aktører på målpris-/noteringspunktet. Det må være mulig å framskaffe priser som er sammenlignbare med cif-importpris, av hensyn til tollforvaltningen. Det kan gjennomføres ved at det utarbeides omregningsfaktorer for kostnadselementer som påløper mellom noteringssted og det punkt hvor import skjer.

Isolert sett kan det hevdes at en er i tråd med WTO-avtalen om ’markedsprisstøtten’ ble beregnet med utgangspunkt i en produsentpris, ut fra at avtalens vedlegg 3 sier at AMS skal kalkuleres *”...så nær det praktisk lar seg gjøre det første omsetningsledd for det aktuelle basisjordbruksproduktet.”* Men samtidig skal AMS være: *”... beregnet i samsvar med*

bestemmelsene i vedlegg 3 til denne avtale, idet det tas hensyn til dataene og framgangsmåten benyttet i tabellene i støttematerialet, som er tatt inn ved henvisning i del IV i medlemmets bindingsliste.”

Ut fra dette kan det hevdes at dagens noteringspunkt for kjøtt er så nær det praktisk lar seg gjøre det første omsetningsledd, fordi det er først på dette leddet det har foregått en klassifisering og kvalitetsvurdering. Det er her prisen noteres. Prisdannelsen avledes både nedover og oppover i varestrømmen ut fra dette punktet. Utbetalingsprisen til produsent avledes kalkulatorisk fra denne.

Notifikasjonene skal gjennomføres etter samme metode og med samme data som i basisperioden. En teknisk flytting av målprispunktet til produsentnivå må anses å være i strid med avtalen, dersom ikke en reell omlegging av markedsordningen gjør endret notifikasjon nødvendig.

Det kan også legges til at ved etablering av ny markedsordning for korn fra 1.7.2001, ble målprispunktet flyttet lenger opp i verdikjeden. Målprisen kom dermed på et høyere nivå, men endringen var av teknisk karakter og innebar ikke økt internstøtte, eller økte inntektsmuligheter for produsentene. Det beregnes derfor fortsatt gul støtte med utgangspunkt i tidligere noteringspunkt for at beregningen av 'markedsprisstøtte' skal korrespondere med bindingslistene. Det gjøres teknisk ved at det beregnes en intern administrert pris som ligger det antall øre flyttingen utgjorde, under målprisen.

Arbeidsgruppa fraråder alternativet.

5.2 Alternativer uten målpris

Den andre gruppen av tilpasninger er omlegginger hvor den interne administrerte prisen (målprisen) avvikles, sammen med andre nødvendige tilpasninger. Grunnlaget for å beregne "markedsprisstøtte" med utgangspunkt i en intern administrert pris bortfaller. I stedet må brukt støttebeløp som iht. til WTO-regelverket er gul da notifiseres under AMS. Teknisk vil det da være forskjell på budsjettstøtte og tiltak finansiert av omsetningsavgift, fordi avgifter produsentene selv betaler kan trekkes fra notifikasjonen.

5.2.1 Avvikle markedsordningenes målpris og avsetningstiltak

Avvikling av markedsordningenes målpris og markedsregulering, slik det ble gjort for fjørfe-kjøtt fra 1. januar 2007, anses å være trygg i forhold til WTOs regelverk. Avvikling innebærer en reell deregulering i samsvar med intensjonen i avtalen, og det er ikke lenger grunnlag for å regne 'markedsprisstøtte'. Noe budsjettstøtte som i dag ikke notifiseres som gul, fordi det ville gi dobbeltregning når det beregnes 'markedsprisstøtte', vil da måtte notifiseres i stedet. Dette vil være et vesentlig lavere beløp. Markedsordningen for kylling er ikke avviklet, bare vesentlig forenklet. Det som ble avviklet var målprisen og adgangen til å benytte avsetnings-tiltak. Det kan fortsatt kreves opp omsetningsavgift fra produsentene for å finansiere faglige tiltak og opplysningsvirksomhet.

Hvor mye de enkelte sektorene bidrar med til Norges samlede AMS er gjengitt for året 2004 i kap. 3. Å gjennomføre samme forenkling av markedsordningene som for kylling i andre sektorer vil redusere deres bidrag til AMS vesentlig, men ikke til null, fordi ordningene som i dag ikke notifiseres for å unngå dobbeltregning da må notifiseres. Det gjelder særlig pris-nedskrivingsordninger, tilskudd til råvareprisutjevning, jordbruksavtalens post 70.12 og

prisnedskrivning til korn, og evt. støtte som brukes til å heve markedsprisen opp mot den administrerte prisen. I Norge er slike midler i hovedsak finansiert gjennom omsetningsavgiften. Minst forskjell i notifisert AMS med og uten beregning av ”markedsprisstøtte” vil vi ha for korn, hvor prisnedskrivningen er mest omfattende og kraftfôrfradraget i husdyrholdet er en direkte konsekvens av beregningen av ”markedsprisstøtte” for korn.

Dersom en går inn for å deregulere enkeltsektorer, må sektorene prioriteres ut fra sektorenes behov for regulering, reguleringens landbrukspolitiske betydning m.v. Videre vil hensynet til likeartede ordninger mellom sektorer internt i jordbruket og mulige spenninger mellom sektorer ha betydning i avveiningen. Det kan også argumenteres for at dette alternativet er den mest vidtgående endringen, og den endringen som vil ha størst konsekvenser for gjennomføring av landbrukspolitikken, jf. kap. 2. Arbeidsgruppa vil gjøre sine vurderinger og avveininger i kapittel 6.

5.2.2 Avvikle målpris – uendret prisbasert markedsregulering

Alternativet går ut på å bare avvikle målprisen og dermed slutte å notifisere ’markedsprisstøtte’ fordi vi da ikke vil ha noen administrert pris å beregne ’markedsprisstøtten’ ut fra. På den andre siden måtte eventuelt støtte som i dag er unntatt fordi ’markedsprisstøtten’ beregnes, og bruk av omsetningsavgift notifiseres. Siden omsetningsavgift er produsent-finansiert, kan denne deretter trekkes fra. Målprisens veiledende funksjon ville bli borte, men samtidig ville dens maksimalprisfunksjon bli avviklet. Markedsreguleringen opprettholdes ubegrenset, men notifisert gul støtte reduseres vesentlig. Når det gjelder produksjonsregulering, legger arbeidsgruppa til grunn at slike tiltak kan videreføres for dette alternativet, det vises for øvrig til kap. 5.3 for mer generell vurdering av produksjonsregulering.

Arbeidsgruppa har tatt som en forutsetning i arbeidet at vesentlig endring i notifisert AMS skal foranlediges av en reell systemendring som gjør den endrede støtteberegningen korrekt i forhold til WTO-avtalen. Dette alternativet innebærer for så vidt en reell endring, ved at målprisen blir borte, men markedsreguleringstiltakene for øvrig er uendret. Målprisen og adgangen til markedsregulering er to deler av en helhet i ’markedsprisstøtten’. Tollvernet er også en del av denne helheten, men er et eget forpliktelsesområde i WTO. Det kan derfor argumenteres for at dersom en skal gå bort fra å notifisere beregnet ’markedsprisstøtte’, må også de markedsreguleringstiltakene som har som hovedformål/effekt å bidra til å heve det faktiske prisnivået opp til målprisen endres.

Å bare avvikle målprisen er ikke tilstrekkelig til å avvikle hele beregningen av ’markedsprisstøtte’. Det er derfor behov for å vurdere endringer i tillegg til å avvikle målprisen. De to siste alternativene som beskrives, kombinerer avvikling av målprisen med tilpasninger i markedsreguleringen med sikte på å redusere AMS vesentlig og samtidig være logisk konsistente og forsvarlige i forhold til WTO-avtalen.

Arbeidsgruppa fraråder alternativet.

5.2.3 En markedsordning uten målpris, men med terskelpris

Mandatet angir at utredningen skal ha en mer fleksibel prisdannelse og redusert AMS som siktemål, samtidig som det skal gjøres en nøye avveining i forhold til behov og muligheter for tiltak som kan bidra til stabilitet i prisdannelsen i gitte situasjoner. Dette alternativet vurderer en reform av markedsordningene, hvor målprissystemet avvikles og erstattes med et system for støtte mot prissvingninger nedover, i form av en terskelpris/reguleringspris. Denne

terskelprisen vil være grunnlaget for beregning av 'markedsprisstøtten' i AMS, fordi det er opp til denne markedsregulering kan benyttes for å støtte prisnivået innenlands. Den vil ligge på et klart lavere nivå enn dagens målpris og gi relativt betydelig reduksjon i AMS. For å oppfylle kravet i mandatet om at forslag til løsning skal kunne bidra til stabilitet i prisdannelsen, kan imidlertid ikke terskelprisen reduseres i betydelig grad. Dette innebærer at det reelle innsparingspotensialet for dette alternativet er noe begrenset, jf omtalen av prisvariasjon i kap. 4.5.

Alternativet baserer seg på at Nortura fortsatt skal være markedsregulator, ha prisnoteringsansvar, lage markedsprognoser og ha opplysningsplikt om disse forholdene som i dag. Det må tydeliggjøres i jordbruksavtalen at markedsregulator kan notere i rommet fra øvre prisgrense og nedover og at markedsregulering bare kan benyttes når noteringsprisen faller under en minstegrense, en terskelpris. Markedsregulator skal fortsatt ha forsyningsplikt og mottaksplikt, og dersom reguleringseksporten fortsatt skal skje via regulator bør det også vurderes om frittstående førstehåndsmottagere skal ha en avgrenset avlastningsmulighet til markedsregulator ('dobbel mottaksplikt').

Et nytt system kan beskrives slik:

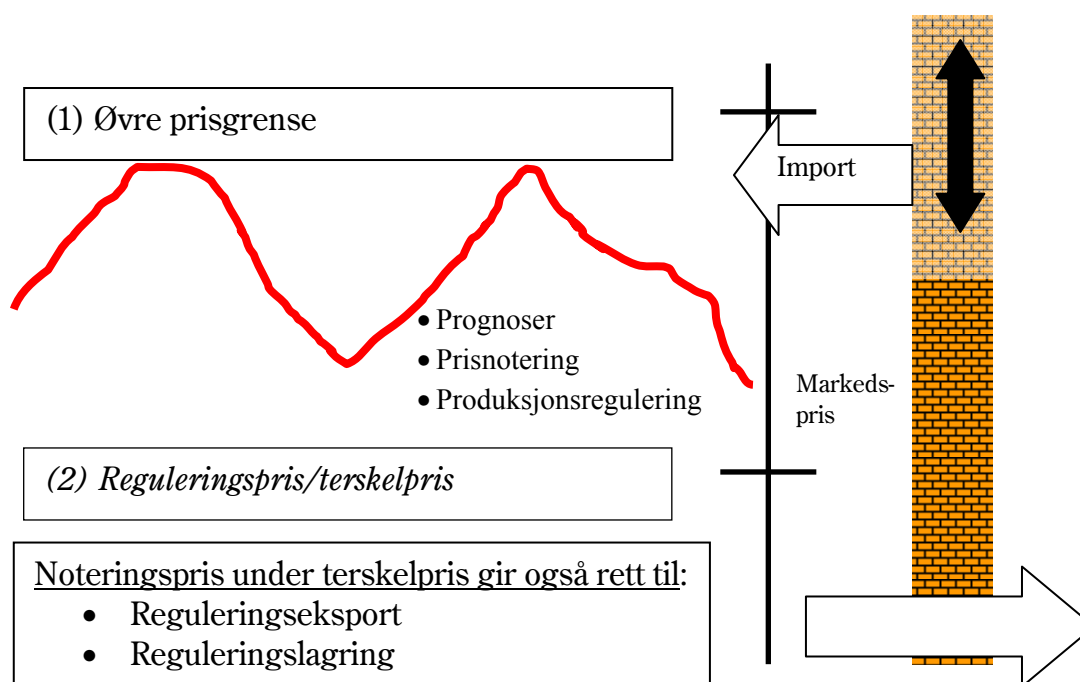


Fig. 5.2 Hovedelementene i omlegging til markedsordning uten målpris, men med terskelpris.

Terskelpris/reguleringspris

Målprisen avvikles. Det etableres i stedet en *terskelpris* eller *reguleringspris*, som skal ha følgende funksjon:

- Skal være grunnlaget for notifikasjon av AMS markedsprisstøtte.
- Når det observeres noteringspris under denne, for eksempel 2 uker på rad, kan markedsregulator benytte alle reguleringstiltak som i dag.

- Ved å kreve at det må være observert pris under reguleringsprisen for å iverksette tiltak, tydeliggjøres at det bare er denne prisen vi har interne reguleringer som støtter. Prisnivå over dette er markedsdrevet.

Hva denne administrerte prisen skal hete er en liten sak for seg. 'Terskelpris' har vært nevnt. Den viktigste ulempen med det navnet er at EU benyttet denne betegnelsen på en pris som lå mellom målpris og intervensjonspris og var utgangspunkt for beregning av variable importavgifter. 'Reguleringspris' er kanskje et presist uttrykk for denne administrerte prisens funksjon.

Reguleringspris/terskelpris kan ved etableringen legges om lag på målprisenivå for så vidt, men for å redusere AMS må den legges klart lavere. Innsparingen i AMS vil avhenge av hvor lavt reguleringsprisen legges. Legges den lavt skapes det mye rom, men den vil få liten eller ingen verdi i prisstabilisering for produsentene. Det forutsettes at plassering av terskelprisen skal forhandles i jordbruksforhandlingene.

De klassiske reguleringstiltakene *lagring* og *reguleringseksport* skal bare kunne benyttes når noteringsprisen ligger under terskelprisen. Den praktiske gjennomføringen må utredes nærmere fram mot evt. etablering av systemet. Håndtering av reguleringseksporten synes uproblematisk og kan organisatorisk foregå om lag som i dag, så lenge vi har en markedsregulator. Men det må utarbeides nye rutiner for lagring, i situasjoner hvor noteringsprisen kan pendle rundt terskelprisen, og støtte til lagring pr system ikke skal finne sted når prisen ligger over terskelpris.

Øvre prisgrense

Vi beholder en øvre prisgrense for forvaltning av tollvernet. Et alternativt navn kunne kanskje være *tollpris* for å understreke at den er en del av tollforvaltningen, ikke internstøtten. I kyllingsektoren har vi både en *referansepris* og en *øvre prisgrense*. Referanseprisen brukes som grunnlag ved tollnedsettelse. For å gjøre systemene mest mulig like mellom sektorene, er det aktuelt å fjerne referanseprisen for kylling fra det samme tidspunktet som et nytt system evt. introduseres for øvrige kjøttslag og evt. egg.

I dette alternativet får vi en tilsvarende problemstilling som for andre alternativer uten målpris når det gjelder fastsetting av øvre prisgrense, administrasjon av toll og import. Det er nærmere vurdert i kap 5.4.

Når prisen er mellom øvre prisgrense og terskelpris

Når prisen ligger mellom de to prisene, skal det ikke kunne benyttes reguleringstiltak som utløser notifikasjonsplikt. Det vil si at reguleringseksport og reguleringslagring ut over lagring for sesongvariasjon utelukkes.

Produksjonsregulering

Det vises til generell omtale av produksjonsregulering i kap. 5.3. Arbeidsgruppa legger til grunn at produksjonsregulering for dette alternativet kan videreføres på om lag nåværende nivå. Produksjonsregulerende tiltak fellesfinansieres for å kompensere produsenter som slutter opp om tiltaket. Markedsregulator har initieringsansvar og tiltak skal vedtas av Omsetningsrådet i forkant. Det legges opp til at midler brukt til produksjonsregulering notifiseres som gul støtte. Imidlertid kan (omsetnings)avgifter produsentene betaler trekkes fra notifiseringen.

5.2.4 Avvikle målpris – markedsregulering på volumindikatorer

Det siste alternativet beskriver en ordning helt uten administrert pris for internstøtteformål. Øvre prisgrense opprettholdes som del av tollforvaltningen. Samtidig avvikles regulerings tiltakene *lagring* ut over sesonglagring og *reguleringseksport* skal normalt ikke benyttes. Sesonglagringen defineres som en årskvote. Denne kvoten skal være den maksimale kvote som kan reguleres. Hensikten med tilpasningen er å legge grunnlag for at beregnet ”markedsprisstøtte” i AMS kan erstattes med å notifisere brukt beløp til regulering i gul boks. Som drøftet i kap. 5.2.2 vil det kreve reell endring i internstøttetiltakene for at en slik overgang skal kunne forsvares. Alternativet vil gi betydelig reduksjon i gul støtte, dersom den gjennomføres i hele kjøttsektoren.

Den nye markedsordningen ”markedsregulering på volumindikator” har ingen forhåndsfastsatt målpris som skal oppnås, men en fri prisdannelse opp til øvre prisgrense (10 % over fjorårets pris). Hovedvirkemåten for markedsordningen vil være å balansere markedet ut fra dekningsgrad og forsyningsbalanse (volumindikator) gjennom å bruke pris (max opp mot øvre prisgrense) og noen volumdefinerte tiltak som sesongregulering, unntaksvis eksportregulering, evt. sammen med produksjonsregulering. Suppleringsimporten foretas til enhver tid gjeldende forhåndsfastlagt prisløype. Dette er forskjellig fra dagens markedsordning hvor virkemidlene har målsetting å ta ut en forhåndsfastsatt målpris – ”markedsordning med prisindikator”.

Det er en betydelig endring i markedsordningen, hvor de viktigste administrative tiltakene for å støtte innenlandsk prisnivå avvikles og prisdannelsen blir mer markedsbasert. Samtidig er det nødvendig for å kunne notifisere så klart lavere gul støtte i disse sektorene.

Alternativet innebærer at Nortura fortsatt skal ha ansvar for markedsbalansering, og mottakspått, forsyningsplikt og informasjonsplikt til markedet om vurderinger og tiltak som gjøres i kraft av reguleringsansvaret. Nortura skal som markedsregulator ha ansvar for markedsprognoser og fastlegging av planlagt noteringspris hver annen måned. Noteringspris varsles for minimum 6 måneder av gangen. Nortura kan ta initiativ til produksjonsregulerende tiltak for hele det norske markedet, med påfølgende vedtak i Omsetningsrådet. Midler til produksjonsregulerende tiltak finansieres med omsetningsavgift og notifiseres som gul støtte.

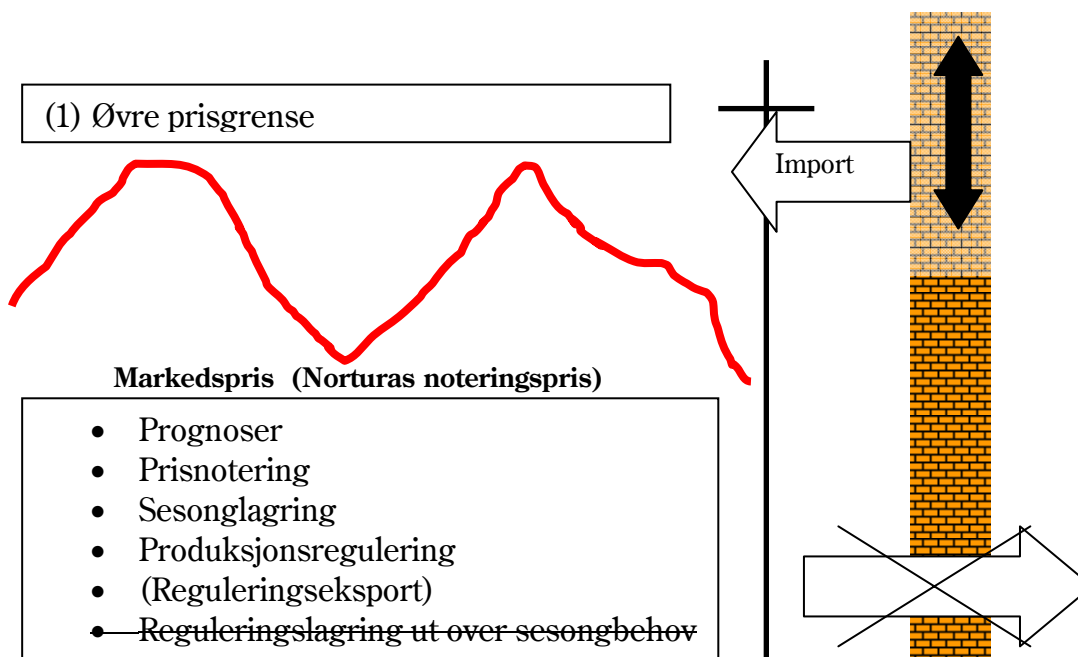


Fig. 5.3 Hovedelementene i omlegging til markedsordning uten målpris, men med markedsregulering basert på volumindikatorer.

Adgang til å drive fellesfinansiert *sesonglagring* videreføres. Det kan være sesongvariasjon både på tilbussiden og forbrukssiden som genererer behov for lagring for å betjene markedets etterspørsel løpende. Det forutsettes definert en årlig nasjonal kvote for sesonglagring - for hvert enkelt dyreslag, ut fra behovet i det innenlandske markedet, når det er tatt hensyn til importkvote med redusert toll. Deretter defineres behovet for sesongmessig reguleringslagring for hvert enkelt dyreslag, med grunnlag i normalvariasjon.

Arbeidsgruppa foreslår at det defineres et maksimalt årlig volum som kan legges inn på reguleringslager. Volumet begrenses til det som har vært normalt sesongbehov.

Dersom det unntaksvis foretas eksport bør det ikke gi grunnlag for økt innlegging på lager samme år. Maksimalt innlagte volum på reguleringslager bør altså gjelde uavhengig om det unntaksvis gjennomføres reguleringseksport et år. Arbeidsgruppa tar ikke stilling til kvantumet. Et grunnlag for å fastsette kvantumstaket kan hentes fra historiske data.

Prisnotering

Det ligger til grunn for markedsregulators arbeid med å balansere råvaremarkedene at pris skal være hovedvirkemidlet. I denne modellen må noteringsprisen brukes mer aktivt enn i dag med sikte på langsiktig markedsbalanse.

Dersom prognosene tilsier markedsoverskudd og at det er behov for å dempe produksjonen, holder en prisen nede eller senker prisen, og dermed etterspørselen oppe. Det må ved temporære dekningsgrader under 100 kunne åpnes for import selv om prisen egentlig ikke tilsier dette. Ved utsikter til balansert marked trappes prisen opp, og det åpnes for import ved dekningsgrader under 100. Det er samme prinsipp som i dagens ordning. I reguleringen av markedet for sau og lam, ble kjøtt av sau tatt ut av reguleringen fra 1. jan. 2009. Tilsvarende ble purke/råne tatt ut av reguleringen for gris. I volummodellen er det ingen særskilt grunn til å holde lagring på disse kvalitetene utenfor reguleringen. Volummodellen reduserer AMS

betydelig, og hvilke kvaliteter som det skal gjennomføres regulering på kan da avgjøres ut fra hva som gir den billigste og mest effektive reguleringen.

Modellen er avhengig av høy kvalitet på prognoseverktøyet. Gode prognoser for tilførsler av slakt og etterspørsel vil i ennå større grad få betydning for stabilitet og forutsigbarhet. Samtidig er tillit til prognosene viktig.

Den norske modellen med Nortura som markedsregulator gir en fare for asymmetrisk informasjon om markedsforholdene i forhold til frittstående aktører. Men det må skilles mellom den informasjon/oversikt Nortura besitter om totalmarkedet i kraft at de er en dominerende aktør, og hvilken informasjon de besitter i kraft av regulatoransvaret. Nortura har forskriftsregulert informasjonsplikt om disse forholdene, herunder om framtidig noteringsprisløype, som revideres 6 ganger årlig. Informasjonen til frittstående aktører om forhold på det regulerte nivå i verdikjeden er, med grunnlag i informasjonsplikten, klart større enn i ”kyllingmodellen” hvor Nortura ikke har reguleringsansvar. Overgang til volummodellen vil neppe gi større fare for asymmetrisk informasjon mellom aktørene, eller større uforutsigbarhet enn dagens system. Likevel vil mulig større prisvariasjon/endringer i markedsforholdene enn i dag kunne gi større avvik fra prognosene enn i dag.

Reguleringslagring og reguleringseksport

Det følger av resonnementene omkring endringer for å slutte å notifisere ”markedsprisstøtte”, og i stedet brukt beløp som gul støtte, at i tillegg til å avvikle målprisen bør markedsreguleringsvirkemidlene være knyttet til volum, og ikke til en offentlig definert pris. Det betyr at reguleringslagring av markedsoverskudd ut over sesongbehov bør avvikles. I dagens system har Nortura fullmakt til å iverksette reguleringslagring basert på egen vurdering av markedssituasjonen. Etter det foreslåtte systemet bør slik adgang til lagring bli avgrenset til sesonglagring basert på forhåndsfastsatte volumindikatorer. Reguleringseksport bør normalt ikke benyttes.

Så lenge reguleringseksport er WTO-legalt innenfor gitte begrensninger kan det tenkes at det i alvorlige markedssituasjoner med store overskudd kan åpnes for å gi tillatelse til Nortura til å gjennomføre ekstraordinære tiltak, etter vedtak i Omsetningsrådet. Tiltaket bør ikke være et virkemiddel Nortura har fullmakt til, og dermed kan ta hensyn til, i markeds- og tiltaks-vurderingene. I forbindelse med evt. slik eksport i alvorlige markedssituasjoner, bør det være mottakplikt fra uavhengige aktører innenfor det volum som er definert til eksport.

Produksjonsregulering

Det vises til generell omtale av produksjonsregulering i kap. 5.3. Som i modellen med terskelpris forutsetter arbeidsgruppa at produksjonsreguleringstiltak kan gjennomføres. I arbeidet med å balansere markedet og stabilisere prisene vil det være mindre mulighet for å håndtere overskuddsvolum. Produksjonsregulering må kunne settes i verk når Nortura prognoserer betydelig og varig ubalanse mellom produksjon og forbruk eller når det er behov for å redusere produksjonen pga. raske forbrukssvingninger. Midler brukt til kompensasjon til produsenter som deltar i tiltaket notifiseres. Tiltaket finansieres av omsetningsavgift.

5.3 Produksjonsregulering

Det må vurderes hvilken status *produksjonsregulerende tiltak* har (førtidsslakting, vektregulering og lignende). Når adgangen til markedsregulering reduseres vil behovet for

kontroll med produksjonsvolumene øke. Produksjonsregulering vil sannsynligvis få økt betydning for å stabilisere prisene.

Produksjonsregulering har likhetstrekk med ulike typer virkemidler som håndteres ulikt i WTO-sammenheng:

- Det har likhetstrekk med klassisk markedsregulering som eksport og lagring, ved at det reduserer omsatt kvantum og bidrar til prisøkning. Produksjonsregulering er som disse virkemidlene et genuint markedsbalanseringstiltak, og brukes i et relativt kortsiktig perspektiv for å oppnå balanse i råvaremarkedene. Men produksjonsregulering skiller seg også klart fra dem ved at kvantaene ikke blir produsert, og dermed ikke må ut i et eller annet marked på et eller annet tidspunkt.
- Dermed har produksjonsreguleringen også en viss karakterlikhet med *kvoter i melke-sektoren*; det hindrer produksjon av kvanta som ellers ville kommet. Kvoter er også markedsbalanserende virkemidler, i utgangspunktet på årsbasis, men produksjonen kan tilpasses på relativt kort sikt. Men kvoter utløser ikke notifikasjonsplikt som del av internstøttesystemet. En viss effekt på produserte kvanta har også *husdyrkonsesjons-regelverket*. Men det er i utgangspunktet et strukturvirkemiddel som er vesentlig mer langsiktig, og har størst effekt på markedsbalansen (midlertidig) ved endringer (økning i grensene). Husdyrkonsesjonsregelverket åpner dessuten for fri etablering av produksjon opp til det generelle regulerte nivået, til forskjell fra kvotereguleringen av melk.

Legalitetsstatusen til produksjonsregulerende tiltak kan ikke leses entydig ut av WTO-avtalen. Hovedsiktemålet for markedsstøttebestemmelsene har antagelig vært intervensjonsordninger, reguleringseksport og lagring som var viktige elementer i EUs markedsprisstøtte. Det kan også anføres at inngangskriteriet for at støtteordninger kan kategoriseres som blå i WTO-avtalen er at de er under produksjonsbegrensende program. Produksjonsregulering har produksjonsbegrensning som formål og virkning.

Produksjonsregulering bør brukes kritisk fordi det er fare for at det over tid opprettholdes kostnadskrevende produksjonskapasitet som det ikke er markedsmessig grunnlag for på lengre sikt.

5.4 Tolladministrasjon i alternativer uten målpris

Det ligger som et viktig mål for landbrukspolitikken at jordbruket skal dekke etterspørselen på hjemmemarkedet med varer Norge har naturgitt grunnlag for å produsere, innenfor de til enhver tid gitte handelspolitiske rammer. Toll på varer vi på det grunnlaget har beskyttelsesbehov for, anses som et avgjørende virkemiddel. I markedspolitikken henger tollvernet nøye sammen med funksjonaliteten til markedsordningene, målprisen og det faktum av jordbruket bærer det økonomiske ansvar ved overproduksjon/tilbudsoverskudd. For mange produkter er tollsatsene så høye at import til full toll ikke er økonomisk regningsvarende. Derfor administreres tollsatsene ned ved importbehov, og målprisen er utgangspunktet for størrelsen på tollreduksjonen.

Dersom målprisene fjernes fra markedsordningene er det derfor behov for å tilpasse systemet for tolladministrasjon og suppleringsimport fordi referansepunktet blir borte.

Hovedprinsippet er at ved behov for suppleringsimport reduseres tollene for en periode så mye at importen kan komme inn om lag til målprisenivå. For produkter hvor noteringsprisen

varierer forutsigelig omkring målprisen, administreres tollene slik at det kan importeres om lag til en pris i samsvar med markedsregulatorens forhåndsfastlagte noteringsprisløype. Gitt sesongvariasjon i noteringspris/engrospris er slik praktisering nødvendig for at markedsregulator skal kunne ta ut målprisen i gjennomsnitt for avtaleåret.

Markedsregulator anmoder SLF om tollreduksjon ved behov for import, når de ser at hjemmemarkedet ikke kan balanseres til målprisnivå. I praksis vil da dekningsgraden med norsk vare være under 100. SLF og Nortura drøfter markedsituasjonen med den frittstående delen av kjøttbransjen før tollreduksjon iverksettes. Med grunnlag i Norturas prisansvar, og at overnotering gir en styringspris under målpris avtaleåret etter, er vanlig praksis at Norturas råd om tollreduksjon, og størrelsen på tollreduksjonen følges. SLF kan også på eget initiativ redusere tollene dersom markedsregulator legger opp til en prisløype som ender opp over målpris i gjennomsnitt for avtaleåret. SLF skal redusere tollene dersom øvre prisgrense overskrides to uker på rad. Det har liten praktisk betydning i kjøtt- og eggsektoren.

Med grunnlag i forsyningsplikten skal Nortura normalt fordele tilgjengelig norsk råvare med grunnlag i bestillinger. Unntaksvis, for å unngå strategisk oppblåste bestillinger i underskuddssituasjoner, kan Nortura fordele ut fra historiske bestillinger når tollene er administrert, slik at importert vare er tilgjengelig om lag til målprisnivå.

Import uten målpris

I alternativer uten målpris vil en referanse for tolladministrasjon bli borte. Ut fra hensynet til balansering av råvaremarkedet, markedet generelt og prisuttak for jordbruket, kan Nortura i prinsippet legge sin noteringsprisløype i hele området under øvre prisgrense. På den andre siden begrenses muligheten vesentlig til å bruke markedsreguleringstiltak for å redusere prisreduksjon ved ubalanse i markedet. Dette innebærer i praksis at markedet vil avgjøre prissettingen. Og også i dagens system benyttes Norturas forhåndsfastlagte noteringsprisløype ved tolladministrasjon, dersom det er nødvendig for å oppnå målprisen som gjennomsnitt for året.

Hovedelementene i importadministrasjonen i alternativene uten målpris kan skisseres som følger, og er drøftet nedenfor. Forslaget gjelder ikke evt. alternativ hvor Nortura ikke lenger er markedsregulator. Systemet har likheter med dagens system, men noteringsprisen vil ikke ha administrative bindinger til en målpris som i dag.

- Målprisen avvikles og erstattes ikke av en referansepris
- Øvre prisgrense kan legges 10% (som tidligere) over gjennomsnittlig noteringspris for representantvarene foregående avtaleår, dersom det har vært balanserte markedsforhold. Ved prisreduksjon på grunn av markedsoverskudd reduseres øvre prisgrense med den del av prisreduksjonen som er over 10%.
- Hvor øvre prisgrense skal ligge i forhold til historisk noteringspris vil som i dag inngå i jordbruksavtalen og gjelder for avtaleåret 1.7 til 30.6.
- Nortura gjennomfører, og offentliggjør i samsvar med informasjonsplikten, markedsprognoser og planlagt noteringspris for 6-12 mnd. framover, for råvaremarkedet hver annen måned
- Nortura kan, som i dag, anmode SLF om tollreduksjon for en periode, dersom det prognoseres underdekning med norsk råvare (inkl. sesonglager) ut fra planlagt noteringspris, selv om det ikke er notert priser over øvre prisgrense. Uavhengige aktører har også en selvstendig mulighet til å foreslå tollreduksjon for en periode.

- SLF skal konsultere bransjen ved vurdering av dekningsgraden før tollreduksjon iverksettes.
- Tollreduksjon skal gjøre det mulig å importere slakt til priser i samsvar med Norturas forhåndsfastlagte og kjente noteringsprisløype

Referansepris

I alternativene uten målpris er det ikke foreslått å erstatte målprisen med en referansepris, slik det ble gjort da avsetingstiltakene for kylling ble avvirket fra og med 2007. Referanseprisen har ingen annen funksjon enn at øvre prisgrense skal fastsettes 10% høyere. Når referanseprisen beregnes på grunnlag av historisk noteringspris er den unødvendig.

Hensynet til prisstabilitet

Markedsprisene vil svinge friere enn i dag og gode prognoser og Norturas prissetting vil bli viktigere i balanseringen av råvaremarkedet. Dersom øvre prisgrense skal fastsettes teknisk med grunnlag i noteringsprisen i foregående avtaleår, bør det legges inn en forutsetning om at markedet har vært rimelig balansert. Dersom øvre prisgrense ble flyttet vesentlig ned fordi det foregående år hadde vært betydelig overproduksjon, og derav stor reduksjon i noteringsprisen, ville det hindre Nortura i å bruke noteringsprisen i markedsbalanseringen. Derfor bør ikke øvre prisgrense automatisk legges et fast prosenttall over noteringsprisen i foregående avtaleår.

Samtidig er det vanskelig å operasjonalisere hva som er 'balanserte markedsforhold' og hvordan det skal tas hensyn til at historisk prisnotering har vært preget av en overskuddssituasjon. Et stykke på vei kan det argumenteres for at overproduksjon et år ikke bør hindre høyere priser for jordbruket påfølgende år dersom markedsituasjonen normaliseres igjen. Det vil i tilfelle innebære at øvre prisgrense ikke reduseres etter et år med overproduksjon, evt. bare tilsvarende reduksjonen i noteringspris fratrukket et bunnfradrag, for eksempel 10%. Det ville i tilfelle innebære at hvis for eksempel noteringsprisen for svin et år ble redusert med 12 prosent som følge av overproduksjon, ble øvre prisgrense redusert med 2 prosent.

Nortura vil ha ansvar for å sette en noteringspris som kan balansere markedet. Det kan tenkes perioder hvor strukturendringer/produktivitetsokning sammen med lavere priser på produksjonsfaktorene gjør at markedsbalanseprisen reduseres. I slike situasjoner bør øvre prisgrense følge med noteringsprisen nedover. Den vanskelige avveiningen blir i situasjoner hvor det skjer sammen med moderate markedsoverskudd.

Det forutsettes at jordbruksavtalepartene skal fastlegge hvor mange prosent over gjennomsnittlig noteringspris i foregående periode øvre prisgrense skal ligge. Arbeidsgruppa behøver derfor ikke ta stilling hvor øvre prisgrense skal legges i overgangen fra til en markedsordning uten målpris.

Hensynet til prisuttak for jordbruket

For å legge til rette for høyest mulige priser for produsentene, kan det argumenteres for at import ved administrert tollnedsettelse først skal kunne utløses etter at noteringsprisen har vært over øvre prisgrense 2 uker på rad. Det vil innebære at prisen må opp mer enn 10 prosent i forhold til året før, før slik import er aktuelt. Det er en betydelig økning i noteringsprisen og vil i seg selv kunne bidra til større prissvingninger enn nødvendig i markedsbalanseringen, evt. hyppigere bruk av produksjonsregulerende tiltak. Det kan vurderes om planlagt og varslet notering over øvre prisgrense kunne være tilstrekkelig for å utløse tolladministrasjon.

Imidlertid vil det i gitte situasjoner tvinge markedsregulator til å prognosere en noteringsprisløype med formål å initiere import ved behov.

Som produsenteid samvirke bør det kunne forutsettes at Nortura tar sitt prisansvar, sett fra jordbrukets side, og bruker noteringsprisen i balansen mellom kryssende hensyn, herunder markedsbalansering på kort og lengre sikt.

I normalsituasjoner vil 10 prosent prisendring gi større rom enn det som er nødvendig for sesongprissvingninger. Det siste året er likevel et eksempel på at om den skisserte ordningen hadde vært gjennomført for ett år siden, ville ikke Nortura kunnet øke prisene like mye som inneværende jordbruksavtale legger opp til. Forutsatt at det er markedsmessig grunnlag for å ta ut prisøkninger tilsvarende økningene i målpris, legger årets jordbruksavtale (inkl. justeringsforhandlingene) til rette for 13 prosent prisøkning for storfe og 14 prosent for lam. Det ville ikke vært mulig i den skisserte løsningen uten ekstraordinær behandling av øvre prisgrense. Samtidig er situasjonen årets jordbruksavtale er kommet til i, svært spesiell.

Hensynet til industrien

Langsiktige prisavtaler med senere ledd i verdikjeden begrenser også muligheten for store og raske prisøkninger på engrosleddet og vil kunne skvise marginer på mellomliggende ledd. Det vil gi stor forretningsmessig risiko for kjøpere av hel og nedskåret vare. Særlig uforutsette prissvingninger vil være problematisk. Det vil derfor være problematisk om markedsregulator blir tvunget til å notere over øvre prisgrense for å kunne initiere tollreduksjon og legge til rette for forsyning av markedet ved behov.

Konsekvens for produksjonsvolum

I alternativer uten adgang til reguleringseksport og lagring ut over sesongbehov, øker behovet for kontroll med produksjonsvolumet. For jordbruket blir det viktigere å hindre av produksjonsoverskudd oppstår. Produksjonsregulering vil derfor bli viktigere. Avregulering vil likevel kunne medføre at produksjonen må legges på et litt lavere nivå og at import vil bli hyppigere brukt for å forsyne markedet.

5.5 Markedsordningen for egg

5.5.1 Spesielt om eggsektoren

Det er mange likhetstrekk mellom markedsordningene for egg og kjøtt, noe som er grunnlaget for at denne rapporten behandler begge produktgrupper. Det er imidlertid viktig å ta med ulikhetene mellom sektorene når en skal vurdere omlegging av markedsordningene ut fra mandatet i kap. 2.1.

Produksjonen av egg er relativt konstant gjennom året fordi verpeperioden strekker seg over vel 1 år og innsettene er jevnt spredd over året. Markedet har derimot klare forbrukssesonger som påske, mai og jul. Egg er ikke et lagringsprodukt. Ferske egg har en kort holdbarhet som er definert til 28 dager, men egg som råvare til industri har ikke slik begrensning. Ferdigvarene blir pasteurisert og er i stor grad lagringsdyktige. Sesonglagring er ikke et mulig virkemiddel, slik det er i kjøttsektoren, for å dekke opp variasjonen i konsumentterspørselen gjennom året.

Egg har svært lav priselastisitet, slik at forbruket i liten grad påvirkes av prisendring. Pris kan påvirke tilbudet, men produksjonssyklus er i praksis ca. 1,5 år (oppal + verpeperiode). Den

enkelte produsent utnytter sin kapasitet, og økt tilførsel av innenlandsk vare kan derfor kun komme fra nyetableringer / utvidelse av anlegg for produksjon av konsumegg.

Fordi prisendringer på kort sikt har liten effekt på produksjon og etterspørsel, er prisregulering bare et spørsmål om eventuelt å ta et større prisuttak i markedet ved underdekning. Tilførselen av egg må derfor reguleres med produksjonsregulering gjennom førtidsslaktning, bruk av eggproduktfabrikkene og import. Det vises til kap. 4.2.4 om markeds- og produksjonsregulering for egg.

Import foretas ved administrativ tollnedsettelse når det er underdekning, som normalt er før påske, i mai og til jul. Men endringer i produksjonsnivået kan gjøre at periodene blir kortere eller lengre. Ved importbehov skal de særskilte kvotene for import til redusert toll være benyttet før det åpnes for administrativ tollnedsettelse.

Som nevnt i 4.2.4. er eggproduktvirksomheten en viktig stabiliserende faktor som utjevner svingninger i eggforbruket. Dette skjer både ved at egg som råvare til eggprodukter kan lagres så vel som ved at ferdigproduktene i stor grad har lang holdbarhet. Eggproduktvirksomheten skal dekke det innenlandske behovet for eggprodukter til industrien, i første rekke bakerier, majones og salatindustrien, men også annen næringsmiddelindustri og storhusholdning. Denne virksomheten tar hånd om totalt vel 15 % av innenlands produksjon.

Siden konsummarkedet ikke definerer lengre holdbarhet enn 28 dager fra legging til forbruk, er det bare eggproduktvirksomheten som kan fange opp mindre svingninger i eggmarkedet. Dette markedet utjevner også mellom forbrukstoppene ved at eggprodukter i større grad produseres ved overskudd og kan lagres. Slik sett er spesielt skillevirksomheten som i første rekke benytter usorterte egg, viktig for en god balansering/regulering av totalmarkedet for egg. Dette reduserer importbehovet i forbrukstopper. En annen effekt er at redusert import til forbruksmarkedet reduserer risiko for salmonella-infisert egg som kan komme via import. En forutsetning for dagens økonomi i skillevirksomheten er kostnadsdekning ved eksport av eggehvite som det ikke er tilstrekkelig marked for innenlands.

Eksport skjer i form av eggprodukter i form av eggehvite og heleggpulver. Ved overskudd av egg i det norske markedet gir reguleringseksport av heleggpulver best utnyttelse av kvoten. Eksport av eggehvite er ikke begrunnet ut fra markedsregulering, men for å løse et problem med manglende avsetning av egghvitekvantumet til brukbare priser innenlands. Slik sett er egghviteeksporten et inntektshevende tiltak som muliggjør en bedre økonomi og større volum i eggproduktvirksomheten totalt. Alternativt ville manglende avsetning av eggehvite til eksport redusert produsentprisen på egg eller eventuelt ført til lavere eggproduksjon med større andel importegg i konsummarkedet.

I eggsektoren har markedsregulator dobbel mottakplikt. Nortura har plikt til å motta egg og eggehvite fra uavhengige aktører, gitt at det finnes avsetningsmuligheter, inkl. regulerings-eksport, for varen. Dette skal sikre avsetningsadgang for alle primærprodusenter.

5.5.2 Omlegging av driftssystemer for burhøns

Det er fastsatt at tradisjonelle bur for verpehøns skal skiftes ut. Dette blir implementert i Norge bl.a. gjennom bestemmelser om at nye innsett av høner ikke skal settes inn i slike bur etter 01.07.2011. Næringen vil trenge tid før det er etablert tilstrekkelig produksjonskapasitet med godkjente driftssystemer til å dekke norsk forbruk av egg.

Fram mot tidspunkt for at alle tradisjonelle bur tas ut av produksjon, kan det oppstå overproduksjonsproblemer. Dette fordi mange produsenter med tradisjonelle buranlegg opprettholder sin produksjon, samtidig med at det etableres ny stor kapasitet i anlegg med andre driftssystemer. Etter at alle tradisjonelle buranlegg er tatt ut av drift, kan det imidlertid være underskudd av norsk vare, dersom det ikke har vært gjennomført en tilstrekkelig omlegging til godkjente driftssystemer. Egg til konsum har kun vært importert fra Sverige og Finland, som har en god salmonellastatus, slik som Norge. Fordi disse landene også vil ha problemer knyttet til omleggingen av driftssystemer for eggproduksjon, vil det være vanskelig å dekke norsk underskudd med import.

Nortura har som markedsregulator for egg mottaks- og forsyningsplikt. Men det er viktig at hele eggbransjen bidrar til en best mulig markedsbalanse før og etter tidspunkt for utsjalting av alle tradisjonelle bur i produksjonen. For å kunne videreføre markedsbalanse er det vektlagt fra næringen at adgangen til reguleringseksport for egg/eggprodukter må videreføres.

5.5.3 Spesielt om eggsektoren

Avtalepartene har tidligere drøftet om markedsreguleringen for hele fjørfesektoren skulle avvikles. Det ble enighet om å deregulere kyllingsektoren, men at markedsreguleringen for eggneringen skulle videreføres. En hovedårsak til deregulering av kyllingsektoren var at mottaksplikten i begrenset grad var praktisert, fordi sektoren var styrt gjennom kontraktproduksjon.

SLF oppgir at mottaksplikten i eggneringen nå oppfattes som reell og at nye produsenter også får utbetalt avtaletillegget som er viktig for at produsentene skal kunne oppnå lønnsomhet i drifta.

Ut fra behovet for reduksjon av AMS er det per 01.07.09 ikke behov for en omlegging av markedsordningen for egg, fordi omlegging av de øvrige markedsordningene vil være tilstrekkelig til at målsettingen om redusert AMS oppnås. Bl.a. markedssituasjonen ifbm. utskifting av bursystemer kan gjøre at det er særskilt behov for adgang til reguleringseksport innenfor WTO-kvotene for egg/eggprodukter, og gir grunnlag for at det ikke gjøres noen endring nå av markedsordningen for egg. Ved å videreføre nåværende målpris- og markedsreguleringsregime for egg vil det også være mulig å videreføre eksporten av eggehvitpulver, som ikke defineres som reguleringseksport, jf. kap. 5.4.1.

Ved overgang til volummodellen vil eksport av eggehvite forsvinne. utfordringene dette reiser må vurderes.

6 Arbeidsgruppas samlede vurdering og tilrådinger

6.1 Prioriteringsgrunnlag

I vurderingen av de alternative tilpasningene, som er gjennomgått i kapittel 5, har arbeidsgruppa lagt vekt på de forhold som er angitt i mandatet, summert opp og tolket slik:

- At det skal gjennomføres en bred tilnærming, hvor de anbefalte endringene skal gi økt fleksibilitet i prisdannelsen og redusert AMS. Det ligger underforstått fra forhandlingene at systemet (markedsordningene med administrerte priser) ikke skal være til hinder for økte priser i markedet.
- Det skal samtidig legges vekt på videreføre/innføre virkemidler som kan bidra til stabilitet i prisdannelsen.
- Markedsordningene skal etter endring fortsatt bidra til å gjennomføre landbrukspolitikken i tråd med vedtatte mål og retningslinjer.

Arbeidsgruppa har lagt til grunn at mandatet sier at løsningsmodellene skal bidra til å gjennomføre landbrukspolitikken i tråd med vedtatte mål og retningslinjer. I den grad endringer anbefales for å oppnå økt prisfleksibilitet og redusert AMS, skal konsekvensene av dette for forhandlingene og landbrukspolitikken vurderes.

I tillegg til dette har *arbeidsgruppa* lagt vekt på følgende:

- Endringene må ha noen års levetid. Det er nødvendig både på grunn av produksjonsøkning (større hjemmemarked pga. befolkningsvekst og økt kjøpekraft, og fordi inflasjon vil redusere verdien av noen av ordningene over tid)
- Det er nødvendig med en viss sikkerhetsmargin i forhold til forpliktelsene fordi faktisk AMS kan variere noe tilfeldig fra år til år.
- Ut fra dette og foreløpige anslag for AMS i 2009 før endringer fra 1. juli, er det derfor behov for at endringene gir vesentlig reduksjon i Norges AMS.
- At endringer i Norges notifiserte AMS skal være i tråd med WTO-regelverket og innebære en reell endring av internstøtten.
- At markedsordningene, så langt som mulig, skal prioritere å beholde de tiltakene som har størst markedsstabiliserende effekt framover.
- For å oppfylle vilkåret i mandatet om at valg av alternativ skal bidra til å gjennomføre landbrukspolitikken i tråd med vedtatte mål og retningslinjer, må det søkes løsninger som viderefører mottaks-, forsynings- og informasjonsplikten, og som viderefører en balanse mellom rettigheter og plikter i forhold til frittstående aktører. Dette innebærer at Norturas rolle som markedsregulator videreføres.
- Løsningene som velges må være transparente og hensynte konkurransenøytralitet og forutsigbarhet.

6.2 Vurdering av alternativene

Nedenfor er det gitt en sammenstilling av innsparingspotensialet for AMS og andre viktige sider ved de ulike alternativene. Innsparingene beskrives alternativ for alternativ, men det kan også tenkes kombinasjoner av alternativer.

Beregningene er gjort med utgangspunkt i produksjonskvantum likt 2008, men prisnivå for 2009 etter endringene i jordbruksoppgjøret 2008 og justeringsforhandlingene 2009. Produksjonskvantum er justert i henhold til endringene i adgangen til markedsregulering (purke/råne og sau) som er gjeldende fra 1. januar 2009. Anslagene på endring i AMS er dermed gjort med utgangspunkt i et nivå på samlet AMS som ligger betydelig over det norske forpliktelsesnivået på 11,449 mrd kroner.

Tabell 6.1. Alternative tilpasninger i markedsordningene og anslag på reduksjon i AMS.

Kap.	Tiltak	Anslag på endring i AMS	Merknad
5.1.1	Avvikle målprisens maksimalprisfunksjon	Null, men prisene kan øke litt mer enn i dag innenfor samme AMS	Kan evt. kombineres med andre tilpasninger som opprettholder målpris. Betyr lite. Påvirker ikke Norges notifikasjon til WTO.
5.1.2	Beholde målpris, snevre inn kvantum	Avhenger teknisk sett av evt. tilpasning	Frarådes, p.g.a for liten reell endring i internstøtten.
5.1.3	Målprisen ut av funksjon deler av året	Avhenger teknisk sett av evt. tilpasning	Frarådes, p.g.a for liten reell endring i internstøtten
5.1.4	Flytte målprisen nærmere fjøsdøra (storfe, svin og sau/lam)	2,2 mrd. kroner, teknisk sett	Frarådes, p.g.a for liten reell endring i internstøtten
5.2.1	Avvikle markedsordningenes målpris og avsetningstiltak	5,5 mrd. kroner minus brukt beløp til evt. prisnedskrivning Bare svin: 1,8 mrd. kr. Bare storfe: 2,6 mrd. kr. Bare sau/lam: 750 mill. kr. Bare egg: 400 mill. kr.	Avvikler også Norturas rolle som markedsregulator, mottaks-, forsynings- og informasjonsplikt.
5.2.2	Fjerne målpris – beholde prisbasert markedsregulering	5,5 mrd. kroner, teknisk sett, minus brukt beløp til regulering og prisnedskrivning	Frarådes p.g.a. for liten reell endring i internstøtten.
5.2.3	En markedsordning uten målpris, men med terskelpris	Effekt per krone lavere terskelpris enn målpris: Storfe: kr 80 mill. kr. Svin: kr 110 mill. kr. Lam: kr 18 mill. kr. Egg: kr 50 mill. kr.	Terskelprisen må legges svært lavt for å gi tilstrekkelig innsparing i AMS. Innebærer en reell endring av internstøtten.
5.2.4	Avvikle målpris – markedsregulering på volumindikatorer	5,5 mrd. kr minus brukt beløp til regulering og prisnedskrivning. Bare svin: 1,8 mrd. kr. Bare storfe: 2,6 mrd. kr. Bare sau/lam: 750 mill. kr. Bare egg: 400 mill. kr.	Reguleringslagring begrenses til kvanta for sesongbehov og reguleringseksport avvikles normalt. Innebærer en reell endring av internstøtten.

Etter at Uruguayrunden i WTO ble implementert i 1995, har det vært påregnelig at på et tidspunkt ville det måtte gjennomføres endringer i det norske pris- og markedsregulerings-systemet for jordbruksråvarer. Forpliktelsesnivået for AMS på vel 11,4 mrd. kroner i gul støtte ligger fast og inflasjonsjusteres ikke. Befolkningsøkning og økt kjøpekraft bidrar til større hjemmemarked og dermed grunnlag for økt produksjon, som vil gi høyere AMS med samme nominelle støttenivå. Etter at grunntilskuddene har blitt redusert siden tidlig på 90-

tallet består Norges AMS i hovedsak av den beregnede 'markedsprisstøtten', forskjellen mellom intern administrert pris og ekstern referansepris, som også ligger fast. Norges eneste administrerte internpris er målprisen, som også er maksimalpris i gjennomsnitt for året. På grunn av kostnadsvekst er målprisene gradvis økt for å legge til rette for inntektsutvikling som andre grupper for jordbruket. På et tidspunkt måtte derfor Norges internstøttesystem komme i konflikt med WTO-forpliktelsene. Økte målpriser kan derfor ikke lenger bidra til økte inntektsmuligheter for jordbruket.

Når det må gjennomføres endringer allerede fra 1. juli 2009, skyldes det at målprisene ble økt med vel 2 mrd. kroner i jordbruksavtalen for 2008-2009, inkl. justeringsforhandlingene. Økningen kompenseres bl.a. for sterk økning i driftskostnadene, spesielt mineralgjødsel- og kraftfôr.

Internasjonale priser er nå i sterk reduksjon. Finanskrisa og påfølgende økonomisk krise gjør det for tiden påregnelig at produksjonskostnadene igjen kan bli redusert. De eksterne rammebetingelsene for landbrukspolitikken er mer labile enn på flere tiår. Økt usikkerhet i rammebetingelsene øker isolert sett behovet for å opprettholde tiltak som kan bidra til prisstabilitet.

Av hensyn til forutsigbarhet for markedsaktørene og husdyrprodusentene er den en klar fordel med tilpasninger som kan ligge stabilt over noen år. Grunnlaget for det er at det gjennomføres tilstrekkelig store endringer til at AMS reduseres vesentlig. Det er nødvendig også fordi det er behov for en viss sikkerhetsmargin i forhold til forpliktelsen. Gul støtte er knyttet til produsert mengde og planlegges i forkant. Faktisk støtte beregnes i etterkant, når produksjon og markedsituasjon er registrert. Både produksjon og markedsbalanse kan variere og dermed gi høyere gul støtte enn på planleggingstidspunktet.

6.2.1 Tilpasninger som opprettholder målpris

Tilpasninger som opprettholder målpris (som også reelt er maksimal gjennomsnittspris) er i utgangspunktet mer sårbare enn andre tilpasninger. Økt produksjon og kostnadsvekst gir behov for gradvis å legge målprisen på et høyere nivå dersom ikke effektivitetsutviklingen reduserer prisnivå som gir markedsbalanse tilsvarende, eller det benyttes budsjettstøtte som ikke må notifiseres som gul støtte. Av hensyn til at endringer skal kunne ha noen års varighet er det derfor i utgangspunktet behov for større reduksjon i AMS for slike tilpasninger enn for tilpasninger uten målpris, eller en form for minstepriser/terskelpriser hvor faktisk engrospris kan svinge mer fritt over den, uten at AMS øker.

Arbeidsgruppa mener, på grunnlag av gjennomgangen i kap. 5.1, at ingen av de teknisk mulige tilpasningene tilfredsstillter kriteriene. Potensiell reduksjon i AMS er gjennomgående for liten og flere av dem frarådes også fordi alternativene ikke kan sies å være reelle endringer i internstøttesystemet som kan forsvare endring i notifikasjonsmåten.

6.2.2 Tilpasninger uten målpris

Når AMS skal reduseres så mye som det er behov for innenfor markedsordningene for kjøtt og egg, som er gruppas mandat, er det behov for å velge løsninger uten målpris (maksimalpris).

Å bare avvikle målprisen og for øvrig opprettholde prisbasert markedsregulering som i dag (kap. 5.2.2) anses ikke å være en tilstrekkelig endring som kan forsvare at det notifiseres svært mye lavere internstøtte. Alternativet innebærer i praksis økte prismuligheter for jordbruket, siden målprisens maksimalprisfunksjon blir borte. Arbeidsgruppa har lagt til grunn at en mer vesentlig endring i markedsordningen er nødvendig for å slutte å notifisere "markedsprisstøtte" som i dag. Så lenge tollvernet er tilstrekkelig må det forutsettes at Norturas adgang til reguleringslagring og -eksport gir jordbruket en høyere pris enn uten slik regulering.

I alternativet med terskelpris/reguleringspris (kap 5.2.3) forutsettes det at markedsreguleringstiltak bare skal kunne iverksettes som i dag, når noteringsprisen faller under terskelpris/reguleringspris. Alternativet forutsetter at "markedsprisstøtten" beregnes med grunnlag i terskelprisen. Den vil ligge lavere enn målprisen og AMS vil være lavere enn i dag. Skal denne modellen ha noen verdi for jordbruket, i form av mulighet for prisstabilisering, må imidlertid terskelprisen ligge klart høyere enn det som følger av behovet for reduksjon i AMS. Arbeidsgruppa tilrår derfor ikke dette alternativet.

Det er dermed bare to alternativer som tilfredsstiller kravet til reduksjon i AMS; å avvikle målpris, avsetningstiltak, produksjonsregulering og Norturas rolle i gjennomføringen, herunder mottaks-, forsynings- og informasjonsplikt, (kap. 5.2.1) og markedsregulering basert på volumindikatorer (kap. 5.2.4). Begge disse alternativene gir en reduksjon i AMS på i størrelsesorden 5 mrd. kroner, dersom de gjennomføres for alle dyreslag. Det siste alternativet vil kunne gi en noe mindre reduksjon, avhengig om tiltakene som fortsatt skal være tilgjengelige, finansieres av omsetningsavgift eller av budsjettmidler på jordbruksavtalen. Begge alternativene kan i prinsippet gjennomføres for enkelte dyreslag.

Inkludert virkningen av justeringsforhandlingene i januar 2009 er det behov for tiltak som reduserer AMS med over 1 mrd. kroner for kalenderåret 2009.

Det første alternativet (5.2.1 som i prinsippet er lik endringen som ble gjennomført for kylling fra og med 2007) representerer den klart største endringen i gjennomføring av landbrukspolitikken. Det er også en endring som i utgangspunktet er i strid med Regjeringens Soria Moria-erklæring, hvor Regjeringen sier at den vil: "*videreføre markedsordningene. Samvirkets rolle som markedsregulator skal sikres.*" Når en slik endring ikke er nødvendig for å oppfylle mandatets målsetting, er det et argument for å velge alternativet hvor Norturas rolle opprettholdes, herunder mottaks-, forsynings- og informasjonsplikten.

Men også alternativ 5.2.4 representerer en vesentlig endring i forhold til tidligere markedsordning. Arbeidet med å balansere markedet blir mer krevende, siden de tradisjonelle reguleringstiltakene lagring ut over sesongbehov og eksport normalt ikke kan benyttes.

Markedsprisuttaket vil være avhengig av Norturas evne til å håndtere markedsbalansen med de virkemidler som vil stå til disposisjon. Utfordringen blir sannsynligvis å balansere på et svakt underskudd, fordi en må forutsette at reguleringseksport ikke skal forekomme i normal-situasjonen eller som ordinært reguleringstiltak. Et svakt underskudd oppnås ved moderate priser, mens underskuddet i seg selv vil gi et press mot prisstigning. Denne ambivalensen blir utfordrende for markedsregulator.

En langsiktig prispolitikk må baseres på at prisen skal være et virkemiddel i balanseringen av markedet samtidig som det er produsentenes langsiktige utbytte som skal ivaretas. Da må

Nortura reagere på prognosene etter forutsigbart mønster. Det primære målet er å holde prisen innenfor et avgrenset variasjonsområde, dernest mest mulig stabilt innenfor dette, men samtidig må muligheten til prisvariasjon aktivt benyttes for balansering av markedet. Svingningsrommet vil normalt være stort nok for å skape nødvendig prisvariasjon i verdikjeden. Dette kan medføre at Nortura i noen større grad enn i dag må differensiere og variere prisene for stykningsdeler og sorteringer for å balansere hele dyret.

Avvikling av målprisfunksjonen med sin maksimalprisfunksjon, vil medføre at Nortura ikke får større formelle forpliktelser til å overholde prisbestemmelser enn andre. I realiteten må likevel Nortura føre en ledende prisnotering som på tilsvarende måte som tidligere, vil representere den ansvarlighet Nortura må legge i forsyningsforpliktelsen. I underskuddssituasjoner øker imidlertid Norturas mulighet til å konkurrere med andre aktører i tilførselsmarkedet, jamfør at i dagens marked er kun Nortura formelt bundet til målprisreguleringen med en maksimal pris på slakt. Denne endringen er derfor isolert sett en fordel for Nortura. Samtidig gir dagens målprisregulering større sannsynlighet for pressede marginer på slakteleddet hos markedsregulator, som et ledd i å bidra til å være konkurransedyktig på pris i underskuddssituasjoner.

Det er sannsynlig at forretningsmessig risiko blir større enn i dag, og det er sannsynlig at risikoen for Nortura kan bli større enn for konkurrentene, fordi Nortura som regulator vil ha mottakplikt og forsyningsplikt. Forretningsdriften vil ha en prisrisiko som i første rekke vil avhenge av tre hovedfaktorer:

- A. Prisfallsrisiko for lagervare, når en er uten mulighet til markedsregulerings tiltak finansiert med omsetningsavgift
- B. Prisrisiko for inngåtte avtaler og forpliktelser
- C. Pristap ved ukoordinerte prisendringer i hhv. tilførsels- og sluttmarked

Samtidig vil også Norturas konkurrenter ha avtaler med produsenter som kan gi oppbygging av lagre. Det kan ikke uten videre forutsettes at fleksibiliteten i førstehåndsomsetningen er så stor at sesongmessige overskuddskvanta kan gi minst like stor risiko for Norturas konkurrenter. I situasjoner med markedsoverskudd bør det derfor vurderes å gi markedsregulator plikt til å ta imot hele og halve slakt fra frittstående aktører tilsvarende deres relative andel av det samlede markedsoverskuddet, ut fra andel av førstehåndsomsetningen (såkalt begrenset dobbel mottakplikt). En slik endring har vært diskutert ved flere ganger, og mulig behov følger ikke direkte av endringen i markedsordningene som nå vurderes, men spesielt ved en eventuell åpning for reguleringseksport bør det vurderes å innføre dobbel mottakplikt innenfor det volum som er definert til eksport.

Merknad fra arbeidsgruppas medlem fra HSH: Mandatet sier at arbeidsgruppa skal "...vurdere hvordan ulike løsningsmodeller vil påvirke forutsetningene for og gjennomføringen av jordbruksavtalen og -forhandlingene, samt bidra til å gjennomføre landbrukspolitikken i tråd med vedtatte mål og retningslinjer". HSH deler ikke flertallets vurdering av at for å oppfylle dette vilkåret i mandatet så må det velges løsninger som viderefører mottaks-, forsynings- og informasjonsplikten, og dermed opprettholder Norturas rolle som markedsaktør. Etter vår vurdering vil løsninger som innebærer at Norturas rolle som markedsregulator avvikles ikke være i strid med mandatet. En avvikling av markedsregulatorrollen vil etter vårt syn heller ikke være til hinder for å eventuelt videreføre en form for markedsordning. Vi viser her til at det ved dereguleringen av kyllingmarkedet i 2007 ble valgt en løsning der Norturas rolle som markedsregulator opphørte, men at man opprettholdt en forenklet markedsordning med faglige tiltak og opplysningsvirksomhet. HSH antar at

Regjeringen på dette tidspunkt vurderte denne løsningen til ikke å være i strid med Soria-Moria-erklæringen.

HSH mener primært at alternativ 5.2.1 *Avvikle markedsordningenes målpris og avsetningstiltak*, som i prinsippet er lik endringen som ble gjennomført for kylling fra 1. januar 2007, representerer den beste løsningen. Nortura er en vertikalt integrert aktør og dominerende på flere ledd i verdikjeden for kjøtt og egg. Som ledd i en deregulering av kjøtt- og eggsektoren forutsetter vi derfor at konkurransen sikres gjennom håndheving av konkurranseloven. I kyllingmarkedet er for eksempel Nortura pålagt forsyningsplikt på daggamle kyllinger fram til 2012 etter oppkjøpet av rugeriprodusenten Hå Rugeri i 2007, jf. V2007-27 Nortura-Hå Rugeri.

6.3 Avveininger i omleggingen

Det er argumenter for å ha likeartet reguleringssystem i alle sektorene. Det vil gjelde av hensyn til oversiktighet og enkel forvaltning, at det da gjøres en større endring som likebehandler alle sektorer og som kan bestå uendret i en lengre periode og dermed bidra til forutsigbarhet. Dersom det velges overgang til den volumbaserte ordningen bare for enkelte produksjoner fra 1. juli 2009, vil det være 3 ulike markedsordninger i kjøttsektoren; (i) ”målprismodellen” (ii) ”volummodellen” og (iii) ”kyllingmodellen”.

Teknisk sett vil det imidlertid på kort sikt være tilstrekkelig å gjennomføre overgang for eksempel bare for storfe, eller for storfe og sau/lam fra 1. juli 2009. Det vil gi en reduksjon i AMS på i størrelsesorden hhv. 2,6 og 3,3 mrd. kroner på årsbasis, minus evt. gul støtte brukt til regulering. Dersom det velges å legge om bare 1 eller 2 sektorer, må det gjøres avveininger mellom flere hensyn. Den minst omfattende endringen som vil overholde AMS-forpliktelsene, i alle fall på kort sikt, er overgang til den volumbaserte modellen for storfe 1. juli 2009.

Samtidig er det argumenter for å håndtere begge de grasbaserte produksjonene storfe og sau likt. Prognoser tilsier at disse sektorene vil ha underdekning med norsk råvare de nærmeste årene. Konsekvensene av overgang til nytt reguleringssystem for disse sektorene vil derfor sannsynligvis være mindre enn for svin/egg, hvor prognoser tilsier et visst overskudd. Underdekning med norsk råvare tilsier at det er behov for tollreduksjon og import. Det kan derfor høstes erfaring med et endret importsystem ved å legge om for storfe og sau/lam.

Det argumenteres ofte med at de grasbaserte produksjonene er viktige landbrukspolitisk, fordi de er mer typiske distriktsproduksjoner enn de kraftfôrkrevende og foregår på vesentlig flere foretak. Samtidig er bøndernes nettoinntekter i svin- og eggproduksjonene mer følsomme for prissvinginger fordi bruttoinntektene i hovedsak er prisinntekter. I de grasbaserte produksjonene utgjør budsjettstøtten vesentlige andeler av bruttoinntekten. Alle produksjoner har direkte, eller mer indirekte, betydning i videreføringen av den geografiske produksjonsfordelingen. I tillegg vil omfanget av prisforhandlinger i jordbruksavtalen ha betydning i avveiningene. Arbeidsgruppen har ikke gått inn i disse avveiningene.

Full avvikling av målpriser og avsetningstiltak, som for kylling fra 2007, anses å ligge utenfor mandatet fordi det er en unødvendig stor omlegging av landbrukspolitikken i forhold til problemstillingen gruppa har gjennomgått. Det er også en større organisatorisk omlegging som ikke vil være gjennomførbar fra 1. juli 2009.

6.4 Tilråding

Arbeidsgruppa viser til det er avtalepartene som må beslutte hvilke omlegginger som skal gjennomføres i markedsordningene. Arbeidsgruppa har hatt i oppdrag å utrede alternative løsninger med grunnlag i mandatet. Tilrådingene gjengis nedenfor.

1. *Arbeidsgruppa* mener, med grunnlag i mandatet og gjennomgangen her, at det bare er alternativer uten målpris som kan gi store nok reduksjoner i AMS, dvs. 5.2.1 og 5.2.4.
2. *Arbeidsgruppa* anbefaler overgang til volumbasert markedsregulering, som beskrevet i kapittel 5.2.4, enten som primær eller sekundær (mindretall) anbefaling. Ordningen kan gjennomføres for alle de 4 sektorene mandatet omfatter. *Flertallet i arbeidsgruppa* tar ikke stilling til tempoet i omleggingen, jf. pkt. 3. Volumbasert markedsregulering tilfredsstillende kravet om vesentlig reduksjon i AMS, opprettholder vesentlige elementer i gjennomføringen av landbrukspolitikken, og kan gjennomføres fra 1. juli 2009. HSH viser til sin merknad.
3. *Flertallet i arbeidsgruppa* viser til at overgang til volumbasert regulering for alle 4 sektorer gir en større reduksjon i AMS enn det som er nødvendig for å oppfylle forpliktelsene i gjeldende WTO-avtale. Når det gjelder hvor mange sektorer som bør overføres til en volumbasert regulering av råvaremarkedet, kan ulike hensyn tillegges vekt. Det er argumenter for å overføre alle 4 produksjonssektorer samlet og det er argumenter for å ta overgangen mer gradvis. I kap. 6.3 er noen av hensynene som har betydning i avveiningene drøftet. Arbeidsgruppa viser til at innsparingspotensialet for de ulike sektorene er vist i tabell 6.1, og at det gir avtalepartene grunnlag for å ta stilling til valg av løsning. KLF og HSH viser til sine merknader.

Arbeidsgruppa medlem fra KLF mener overgang til volumbasert markedsregulering medfører betydelige endringer i rollen, ansvarsområdet og virkemidlene til avtalepartene. Også i rollen til Omsetningsrådet og SLFs praktisering ved administrativ import vil det bli vesentlige forandringer. For markedsregulatorer og kunder vil det utvidede handlingsrommet for balansering av markedet og prisfastsetting som markedsregulatorer gis, skape betydelig usikkerhet om konkurransen foregår på like vilkår.

En skrittvis overgang til volumbasert markedsregulering styrker mulighetene for å foreta en kontrollert overgang, redusere risiko for uønskede og utilsiktede konsekvenser som kan være av irreversibel karakter før implementeringen skjer i nye sektorer. En skrittvis overgang der behovet for frigjøring av AMS styrer overgangstempoet er en forutsetning for anbefalingen av volumbasert markedsregulering.

Den primære tilrådingen fra *arbeidsgruppa medlem fra HSH* er en modell tilsvarende endringen som ble gjennomført for kylling i 2007, jf. vår merknad under kap 6.2. HSH er generelt kritisk til at en markedsaktør er tildelt og utfører rollen som markedsregulator. Alternativ 5.2.4 Avvikle målpris - markedsregulering på volumindikator, anser vi derfor som en subsidiær løsning. Etter vår vurdering kan regulatorrollen gi Nortura et konkurransefortrinn, for eksempel i form av bedre informasjonstilgang om markedet og større påvirkningsmuligheter enn sine konkurrenter. I den nye modellen ser vi en fare for at Norturas dominerende stilling i markedet blir forsterket ved at Nortura vil få ansvaret for å fastsette markedsprisen. Dette i motsetning til dagens modell hvor målpris fastsettes av partene i jordbruksoppgjøret. Vi mener en slik løsning vil kunne skape relativt større

uforutsigbarhet for uavhengige aktører i de ulike markedene i verdikjeden, og derved bidra til ytterligere svekket konkurranse. Vi anbefaler derfor at flertallets forslag til løsningsmodell innføres gradvis og ikke for alle dyreslag samtidig. At overgangen skjer gradvis kan bidra til å sikre nødvendig tillit og tilstrekkelig kvalitet på Norturas prognoseverktøy.

7. Konsekvenser for jordbruksforhandlingene og landbrukspolitikken

I flere tiår har markedsordningene for jordbruksvarer hatt som formål og funksjon bl.a. å bidra til balanserte råvaremarkeder, relativt stabile priser og markedstilgang for mange små, oftest personlig eide foretak. Landbrukets samvirkeorganisasjoner har i lang tid hatt det operative ansvaret for å balansere råvaremarkedet i alle de største produksjonssektorene (også korn fra 2001).

Omsetningsrådet gir selv retningslinjene for sitt arbeid, innenfor rammer gitt i forskrift. Denne forskriften gir rammer for elementer som kan ha særlig betydning for konkurranseforholdene: informasjons-, mottaks- og forsyningsplikten. Mottaksplikten anses å ha stor betydning for en geografisk spredt produksjon og variert bruksstruktur. Forsyningsplikten skal sikre forsyninger til alle forbruksområder til nonlunde ens priser og gi råvaretilgang til likeverdige vilkår for frittstående aktører i underskuddssituasjoner. Over tid har konkurranseaspektet blitt viktigere i forvaltningen av forsyningsplikten.

Landbrukssamvirkene har ansvar for å ta ut målprisene i Jordbruksavtalen. Det hører også med til den norske modellen at jordbruket har det økonomiske ansvar for overproduksjon/markedsoverskudd. Systemet har ingen garantier mot prissvingninger nedover i overskuddssituasjoner. Derfor er også adgangen til å drive produksjons- og markedsregulering viktig i gjennomføringen av landbrukspolitikken.

Økonomiske virkemidler

I gjennomgangen i kap. 5 og 6 har arbeidsgruppa kommet til at det er bare alternativer uten målpris som kan gi tilstrekkelig reduksjon i AMS. Avvikling av målpriser vil ha betydning for Jordbruksavtalen. Hovedinnholdet i jordbruksforhandlingene er målpriser og budsjettstøtte, samt markedsregulering på et overordnet nivå. Når målpriser og noen tilhørende markedsreguleringstiltak avvikles, bortfaller prisforhandlinger for disse sektorene og prisdannelsen blir mer markedsbasert. Det betyr også at avtalepartenes, og offentlige myndigheters, virkemidler for å legge til rette for en ønsket inntektsutvikling blir redusert noe.

Kjøttsektoren har stor økonomisk betydning for jordbruket. Sammen med egg viser Totalkalkylen for jordbruket en førstehåndsverdi for disse sektorene, eksklusive pristilskudd, på 7,5 mrd. kroner. Markedsinntektene for disse sektorene utgjør dermed om lag 22 prosent av jordbrukets brutto inntekter inkl. direkte tilskudd, iflg. Totalkalkylen, jf. tabell 7.1. Markedsinntektene for de enkelte produksjoner og deres andel av brutto inntekter vises også i tabell 7.1.

Tabell 7.1 Hovedpostene i Totalkalkylen for jordbruket. Budsjett for 2008, etter innarbeiding av virkningen av Jordbruksavtalen 2008-2009. Ekskl. justeringsforhandlingene.

	Mill. kr 2008	% av brutto inntekt
Sum planteprodukter	6808	20 %
Melk	6955	21 %
Storfe kjøtt, ekskl. pristilskudd	3112	9 %
Sau/lam, ekskl. pristilskudd	889	3 %
Svine kjøtt, ekskl. pristilskudd	2827	8 %
Egg, ekskl. pristilskudd	693	2 %
Kylling, ekskl. pristilskudd	1074	3 %
Andre inntekter, inkl. pristilskudd kjøtt	2143	6 %
Direkte tilskudd	9101	27 %
Sum inntekter	33602	
Ikke varige produksjonsmidler	15547	
Kapitalslit og leasing	6280	
Realrente på lånt kapital	1373	
Vederlag til arbeid og egenkapital	10402	

Rammebegrepet

Oppbygging av rammen i en jordbruksavtale er basert på anslag for utviklingen priser og volum i jordbrukets produksjon og kostnader, samt arbeidsforbruk og anslag på inntektsvekst for andre grupper. Grunnlaget er dermed et anslag på utviklingen, gitt gjeldende jordbruksavtale. Deretter vurderes behov for endringer i avtalen, gitt vurdering av ønsket inntektsutvikling.

Rammen finansieres som hovedregel av summen av verdien av målprisendringene i mill. kroner og endringene i bevilgning over statsbudsjettets kap. 1150. Rammen uttrykker dermed de samlede endringer i målpriser og bevilgninger som anses nødvendig for å legge til rette for ønsket inntektsutvikling. Prognoser for utviklingen i inntekts- og kostnadsposter som ikke er avtalebestemt, vurderes separat som grunnlag for rammevurderingen. Enkelte år har også andre tiltak vært lagt til grunn for finansiering av rammen. For eksempel når det har vært varslet endringer i det skattemessige jordbruksfradraget i forkant av forhandlingene. Men øvrige elementer som vurderes i forhold til rammen, påvirkes ikke av endringene som vurderes her.

I avtalesammenheng legges det til grunn at en gitt prisendring på målprispunktet endrer produsentprisene like mye. Når målpriser, og dermed prisforhandlinger på råvarenivå, avvikes, endres også rammens sammensetning. En omlegging i det omfang som drøftes i denne rapporten vil gjøre at avtalerammene fra 2009 ikke vil være sammenlignbare med tidligere år, og, alt annet likt, bli på et lavere nivå fordi færre produksjonssektorer påvirkes direkte av prisforhandlingene.

Det er ikke slik at rammens størrelse alene forteller hvilken inntektsutvikling en avtale legger til rette for. I en slik vurdering må det også tas hensyn til inntekts- og kostnadspostene som ikke er avtalebestemt. Et steg i retning av at rammen har fått endret innhold ble gjort fra 2007, da markedsordningen for kylling ble reformert. Dersom det fortsatt hadde vært målpris på kylling fra 2007, ville rammen de påfølgende årene måtte ha vært større enn den faktisk har vært, for at inntektsutviklingen som er observert skulle funnet sted.

Jordbruksavtalen for 2008-2009 kan illustrere den tekniske virkningen for rammebegrepet av å fjerne målpriser for kjøtt og egg. Samlet ramme, inkl. justeringsforhandlingene, er 2.400 mill. kroner. Dersom alle de fire sektorene som behandles her, hadde vært uten målpris, ville rammen vært nesten 1.300 mill. kroner lavere, om lag 1.100 mill. kroner.

I en mer normal situasjon, markeds- og kostnadmessig, ville som sagt ikke jordbruksavtalen vært til direkte hinder for en tilsvarende inntektsvekst som gjeldende avtale skal legge til rette for. Men den sterke kostnadsveksten inneværende periode gjør at målprisene for enkelte varer er økt med mer enn 10 prosent, og det foreslåtte systemet (volumalternativet) ville derfor være til hinder for tilsvarende inntektsvekst, uten særskilte tiltak ift. øvre prisgrense.

Avvikling av målpriser vil endre jordbruksavtalens rammebegrep og det vil være behov for å endre presentasjonen. For eksempel kan rammebegrepet redefineres og knyttes til hvilken inntektsutvikling avtalen skal legge til rette for, for eksempel i prosent eller kroner pr årsverk.

Gjennomføring av landbrukspolitikken

Arbeidsgruppa har lagt til grunn mandatet for arbeidet, som tilsier at reformene skal skje innenfor gjeldende landbrukspolitikk og at ordningene skal støtte opp om målene. Ordningen med en begrenset volumbasert sesongregulering, uten målpriser, viderefører vesentlige elementer i markedspolitikken. Avvikling av målprisen og prisforhandlinger i jordbruksoppjøret er likevel en stor endring i forhold til avtaleinstituttet. Målprisen er en politisk fastsatt målpris, en "offentlig veiledende pris", som har verdi for jordbruket i seg selv. Det gjelder så lenge målprisen kan fastsettes ut fra nasjonale markedsforhold og inntektsmålsettinger.

Når WTO-avtalen hindrer økte målpriser, vil avvikling av målprisen, isolert sett, ikke hindre høyere noteringspris når markedsforholdene tilsier det. Med færre virkemidler tilgjengelig for å støtte noteringsprisen er det sannsynlig at jordbrukets inntekter vil kunne påvirkes noe negativt, i form av lavere gjennomsnittspriser over tid, eller lavere produksjonsvolum fordi det blir viktigere å hindre at overskuddsvolumer faktisk blir produsert når virkemidlene for å ta volumene ut av markedet reduseres.

Det er sannsynlig at noe større prisvariasjon må påregnes. For å unngå at overskuddsvolumer blir produsert, er det sannsynlig at løpende produksjon over tid vil ligge på et litt lavere nivå enn i dag i forhold til etterspørselen, og at import til redusert toll vil kunne bli brukt i noe større omfang for å dekke etterspørselen. Fordi de tradisjonelle reguleringstiltakene på tilbudssiden blir mer begrenset, kan det også tenkes at produksjonsregulering vil bli benyttet noe mer. Likevel vil de foreslåtte endringene videreføre landbrukspolitikken i klart større grad enn om avsetningstiltakene ble fullt avvirket, som for kylling. Det ville ført til lukking av sektorene og kontraktproduksjon, mao. full produksjonskontroll, som for kylling.

Uavhengig av hvor mange sektorer som legges om, vil omlegging redusere mulighetene for en aktiv fordelingspolitikk. Inntektsutviklingen i sektorene kan være forskjellig omkring et gjennomsnitt som legges til grunn for utmåling av rammen for jordbruksavtalen. Siden målprisendringer vil være utelukket for noen sektorer, vil avtalepartene bare kunne bruke endringer i budsjettstøtten i en inntektsfordelingssammenheng. Det er derfor en mulig konsekvens at inntektsutvikling i enkeltsektorer vil få økt betydning i fordeling av budsjettstøtten, potensielt på bekostning av andre landbrukspolitiske formål.

7.1 Administrative konsekvenser

I det følgende er det gitt en foreløpig oversikt over endringer som potensielt må gjøres i Jordbruksavtalen og i LMDs forskrifter og Omsetningsrådets regelverk, som følge av overgang til volumbasert regulering. Omfanget av endringer vil avhenge av hvor omfattende endringer som gjennomføres.

Jordbruksavtalen

Kap. 2 "Prisbestemmelser" må endres ved at det utarbeides et eget delkapittel om unntakene fra de generelle prisbestemmelsene for kjøtt- /eggsektoren. De viktigste elementene er som nevnt over fjerning av målpris (inkl. styringsprisbestemmelsene), samt en nedfelling av krav til Nortura som markedsregulator i det nye systemet.

Forskrifter fastsatt av LMD

FOR 2005-12-22 nr 1723: Forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer

Kun behov for å endre deler av kapittel 2 i forskriften: "Generelle tollnedsettelse under jordbruksavtalens målprissystem:

- § 7 "Vilkår for tollnedsettelse": Det må etableres regelverk som ikke er koblet til målprissystemet, og som er tilpasset forslaget til ny løsning som nevnt over.
- § 8 "Nivået på tollnedsettelse": Koblinger til målprissystemet må endres på samme måte som nevnt for § 7 over.

FOR 2003-07-01 nr 919: Forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer (rammeforskriften)

Kun behov for å gjøre endringer i §§ 3 og 4:

- § 3, 2) og 3) om markedsregulators mottakplikt på kjøtt og egg fra uavhengige aktører: her kan det bli en endring.
- § 4, 2) og 4,3 om markedsregulators forsyningsplikt på kjøtt og egg til uavhengige aktører: formuleringen "forsyningsplikten gjelder for norskprodusert slakt på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen .." må endres.

Omsetningsrådets regelverk

FOR 2008-10-22 nr 1136: Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer

- § 1. Formål - avgrensing: formuleringen "bidra til uttak av avtalt målpris" vil måtte endres. En løsning kan være å ha en todelt formålsformulering, én som gjelder for de varene som ikke lenger har målpris og én som gjelder for de med målpris.
- § 2. Definisjoner: det vil være behov for å bygge ut noen av definisjonene med en egen tolkning for de varene som ikke lenger har målpris, bl.a. c) Markedsbalanse og g) noteringspris.
- § 3-1. Markedsregulators rolle, det må presiseres at første ledd som omhandler ansvaret for å ta ut avtalt målpris kun gjelder for de varene som har målpris.
- § 4-1 og 4-4. Forsyningsplikt kjøtt og egg: formuleringen "forsyningsplikten gjelder for norskprodusert slakt/konsumegg på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen .." må endres.

- § 4-4. Mottaksplikt på egg: Mottaksplikt på egg fra uavhengige aktører inntreffer når det er overskudd i markedet. Definisjonen på overskudd er knyttet opp mot at det er foretatt regulering, herunder eksport. Bestemmelsen må vurderes dersom muligheten for løpende eksport bortfaller.
- § 6. Informasjonsplikt: kan være naturlig at denne bestemmelsen bygges ut noe i forhold til krav som Nortura pålegges når det gjelder tidshorisont for planlagt noteringspris og frist for varsling av prisendringer, selv om det foreligger en egen retningslinje for informasjonsplikt som beskriver dette i detalj.

Retningslinjer for gjennomføringen av markedsreguleringen av kjøtt, fastsatt av OR 22.10.09

- § 2-1 Reguleringstiltak: "eksportleveringer av kjøtt" må endres/fjernes.
- § 2-6 Eksportleveringer: hele må endres/fjernes.
- § 2-7 Særlige oppgjør rutiner og renter på mellomværender: forhold som gjelder eksportlevering må endres/tas ut.

Retningslinjer om informasjonsflyt i kjøttsektoren, fastsatt av AU 05.12.03

- Må omarbeides/bygges ut i tråd med nye krav til Norturas informasjonsplikt som følger av den nye ordningen.

Retningslinjer for gjennomføringen av markedsreguleringen for egg, fastsatt av OR 22.10.09

- § 2-1 Reguleringstiltak: "eksportlevering av egg og eggprodukter" må endres/fjernes.
- § 2-2 Kjølelagring og fryselagring: eventuelle volumbegrensninger ved reguleringslagring må innarbeides.
- § 2-7 Eksportlevering av egg og eggprodukter: hele endres/fjernes

Retningslinjer om informasjonsflyt i eggsektoren, fastsatt av AU 05.12.03

- Må omarbeides/bygges ut i tråd med nye krav til Norturas informasjonsplikt som følger av den nye ordningen.