

Arbeidsgrupperapport 15.11.2012

# Markedsordningene for lam og egg

Omlegging til "Volummodell"



## Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag .....	5
2	Grunnlaget for arbeidet og arbeidsgruppens sammensetning.....	8
2.1	Mandat .....	8
2.2	Avgrensning av arbeidet .....	8
2.3	Arbeidsgruppens sammensetning .....	9
2.4	Forkortelser og begreper som brukes i rapporten .....	10
3	Om WTO-avtalen og Norges forpliktelser .....	11
3.1	Internstøtte og AMS.....	11
3.1.1	Norges forpliktelser fra Uruguayrunden .....	12
3.2	Norges faktiske AMS.....	12
3.2.1	Notifisering av sau/lam .....	14
3.2.2	Notifisering av egg .....	14
3.3	Om notifisering til WTO.....	15
3.4	Eksportstøtte .....	16
3.4.1	Eksportstøtte i Uruguayrunden i WTO .....	16
4	Om markedsreguleringen av jordbruksråvarer .....	17
4.1	Hovedelementene i markedsreguleringen inkl. produksjonsregulering.....	17
4.2	Nærmere om virkemidlene i markedsreguleringen for lam og egg .....	20
4.2.1	Markedsreguleringen for lam .....	20
4.2.2	Markedsreguleringen for egg .....	22
4.3	Administrering av tollvernet – utvikling av import lam og egg .....	31
4.3.1	Eksport utover reguleringseksport .....	32
5	Beskrivelse av volummodellen – Markedsregulering på volumindikatorer.....	33
6	Erfaringer etter omleggingen til volummodell for storfekjøtt .....	35
6.1	Om fastsetting av planlagt gjennomsnittlig engrospris.....	35
6.2	Pris- og produksjonsutviklingen for storfe .....	38
6.3	Markedsregulering storfe .....	40
7	Vurdering av omlegging til volummodell – markedsordningen for lam.....	43
7.1	Forholdet voksen sau og lam .....	43

7.2	Lam – sesongvariasjon og lagerhold.....	46
7.3	Fastsetting av periode for planlagt gjennomsnittlig engrospris m.v. ....	46
7.4	Anbefaling.....	48
8	Vurdering av omlegging til volummodell – markedsordningen for egg .....	49
8.1	Viktige forskjeller mellom markedet for hhv. egg og kjøtt .....	49
8.2	Planlagt gjennomsnittlig engrospris og øvre prisgrense .....	50
8.3	Reguleringslagring .....	50
8.4	Reguleringseksport .....	50
8.5	Produksjonsregulering .....	52
8.6	Spesialmarkeder .....	52
8.7	Vurdering av alternative løsninger for egg .....	52
8.8	Dobbel mottakspunkt.....	54
8.9	Anbefaling.....	55
9	Gjennomføring av en eventuell endring av markedsordningene.....	57
10	Om videre prosess vedr. behov for endring av regelverk .....	59
10.1	Endringer i markedsordningen for lammekjøtt .....	59
10.1.1	Rammeforskriften.....	59
10.1.2	FAT .....	59
10.2	Endringer i markedsordningen for egg.....	60
10.2.1	Rammeforskriften.....	60
10.2.2	FAT .....	60
10.2.3	Omsetningsrådets regelverk .....	60
10.3	Høring.....	60
11	Administrative og økonomiske konsekvenser.....	61
12	Tilrådinger.....	62

# 1 Sammendrag

Med grunnlag i jordbruksforhandlingene 2012 ble det nedsatt en arbeidsgruppe med følgende mandat:

*”Det vil på sikt være behov for å gjennomføre endringer i én eller flere av markedsordningene i jordbruket for at Norge skal overholde sine forpliktelser iht. WTO-avtalen. Det foreslås derfor at det nedsettes en arbeidsgruppe for å utrede en eventuell omlegging av markedsordningene for lam og egg til volummodellen. Frist for utredningen settes til 01.11.12, og det legges derfor til grunn at arbeidet starter opp før sommeren 2012. Utredningen må gi forslag til fra hvilket tidspunkt en eventuell omlegging av markedsordningene for lam og egg bør gjennomføres.*

*Det forutsettes at utredningen baseres på de samme forutsetninger og med samme sammensetning som ble lagt til grunn for arbeidsgruppen som avla sin rapport i 2009.”*

Gruppen har hatt representasjon fra Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Finansdepartementet (FIN), Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD), Landbruks- og matdepartementet (LMD), Nortura og Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF) og en fellesrepresentant for Virke og Coop (markert i senere tekst som Virke/Coop). LMDs representant har vært leder for gruppen. Sekretariatsarbeidet er utført av LMD og Statens landbruksforvaltning (SLF).

I kap. 3 framgår det at Norge er forpliktet til ikke å overskride 11,449 mrd. kroner i gul handelsvridende støtte, AMS. Ut fra foreløpige tall for WTO-notifiseringen for 2011 er handlingsrommet til å øke priser og direkte støtte ved neste års jordbruksoppgjør i størrelsesorden 700-750 mill. kroner. Det er da lagt inn en ”buffer” på 250-300 mill. kroner knyttet til usikkerhet på størrelse og kvalitet på kornavling og enkelte andre volumer m.v.

Dersom målprisene for lam og egg hadde vært avviklet for 2012, hadde dette muliggjort en anslagsvis reduksjon i AMS-nivå på hhv. 860 og 560 mill. kroner.

I kap. 4 er det gitt en redegjørelse for hovedelementene i markedsreguleringen for jordbruksråvarer, med spesiell vekt på reguleringstiltakene for lam og egg. I kap. 5 er det gitt en beskrivelse av markedsregulering basert på volumindikatorer (volummodellen) til forskjell fra nåværende markedsreguleringssystem for lam og egg som er basert på utviklingen i oppnådd noteringspris ift. målpris. Omlegging til volummodellen er basert på behovet for å redusere AMS-nivået samtidig som muligheten til markeds- og produksjonsregulering for å bidra til stabilitet i prisdannelsen videreføres.

Kap. 6 omhandler erfaringer etter omleggingen til volummodell for storfekjøtt. Forhold som omtales er avtalepartenes mulighet til fortsatt å innvirke på landbrukspolitikken, Norturas fastsetting av planlagt gjennomsnittlig engrospris og prisløype på ukesbasis, mulighet for økt grad av prisvariasjon samt tolladministreringen. I kapitlet er det videre gitt informasjon om pris- og produksjonsutviklingen for storfe etter omleggingen i 2009

jamført med andre husdyrslag samt en beskrivelse av markedsreguleringstiltakene for storfe etter omleggingen.

I kap. 7 vurderes en eventuell omlegging av markedsordningen for lam til volummodellen. Arbeidsgruppens medlemmer er enige om å foreslå at lam overføres til volummodellen. Regelverket for volummodell storfe implementeres for lam. KLFs representant støtter forslaget subsidiært og viser til sin merknad til forslaget, som er tatt inn i kap. 12 Tilrådinger.

Arbeidsgruppen mener at den nære forbindelsen mellom sau og lam i vanskelige markeds-situasjoner kan være et argument for at både sau og lam felles bør inngå i volummodellen med en begrenset adgang til markedsregulering for begge dyregrupper. Sektoren har imidlertid vært håndtert uten markedsregulering for sau fra 01.01.2009 og prisutviklingen for lam har i perioden vært i samsvar med målpris.

Etter en helhetsvurdering finner arbeidsgruppens flertall, medlemmene fra LMD, FIN, FAD, Virke/Coop og KLF, at sau fortsatt bør holdes utenfor markedsreguleringen og ikke omfattes av volummodellen sammen med lam. Det legges til grunn at den felles oppføringen av sau/lam i Sluttprotokollen ved jordbruksoppgjøret 2009 ikke innebar at avtalepartene hadde fattet et formelt vedtak om at sau skulle tas inn igjen i markedsregulerings-systemet.

Representantene fra Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Nortura viser til Sluttprotokollen fra jordbruksforhandlingene 2009 med påfølgende Stortingsbehandling av jordbruksoppgjøret hvor sau/lam er felles oppført. Videre vises det til de vurderinger som er foretatt i kap. 7.1. Arbeidsgruppens medlemmer fra Bondelaget, Småbrukarlaget og Nortura foreslår at sau skal inngå i markedsordningen for sau/lam ved overgang til en volumbasert markedsordning.

Perioden for planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE) kan i hovedsak følge gjeldende målprisbestemmelser for lam, men perioden juli-august bør inngå i PGE, dvs. eksisterende unntak for dette tidsrommet videreføres ikke. Fordi gammelnorsk sauerase er en spesialproduksjon bør denne ikke tas med i oppfølgingen av PGE.

I kap. 8 vurderes omlegging til volummodell for markedsordningen for egg. Egg skiller seg fra kjøtt ved at konsumvaren ikke kan lagres. Produksjon av eggprodukter er et viktig virkemiddel for å jevne ut sesongvariasjoner og håndtere overskudd. Reguleringseksport av eggehvite har en sentral funksjon i reguleringen, både som avsetningskanal for overskudd av eggehvite og gjennom å bidra til lønnsomhet i skillevirksomheten.

- Arbeidsgruppens flertall, alle representanter unntatt medlemmene fra KLF og Virke/Coop, anbefaler at markedsordningen for egg omlegges til en volummodell som er tilpasset de spesielle utfordringene som reguleringen av eggmarkedet medfører.
- Medlemmene fra KLF og Virke/Coop har i merknad gjengitt i kap. 12 redegjort for sitt standpunkt om at markedsordningen for egg ikke bør legges om til volummodell nå.

Flertallet i arbeidsgruppen anbefaler en alternativ modell som er tilpasset de spesielle utfordringene som reguleringen av eggmarkedet medfører, hvor følgende elementer er forskjellig fra volummodellen for storfe:

- Reguleringslagring av egg og eggprodukter videreføres uten volumbegrensning.
- Prisnedskrivning av skilleprodukter etter godkjenning fra Omsetningsrådet.

Når det gjelder reguleringslagring av egg og eggprodukter, mener arbeidsgruppens flertall at en begrensning av mengden ut fra sesongvariasjon er lite hensiktsmessig. Omfanget av lagring begrenser seg selv i forhold til kapasiteten i eggproduktvirksomheten og avsetningsmulighetene for produktene.

Prisnedskrivning av skilleprodukter ligger allerede inne som et mulig virkemiddel i Omsetningsrådets retningslinjer. Virkemidlet har imidlertid ikke vært benyttet de senere årene og vil kreve ny vurdering i rådet. Etter vurderingen til flertallet i gruppen vil en gjennom å ta i bruk denne ordningen kunne sikre fortsatt lønnsomhet i skillevirksomheten, og det anses som en forutsetning for at Norturas rolle som markedsregulator for egg skal kunne videreføres. Forutsatt at samme regler for prisnedskrivning gjelder for alle produkter (for eksempel eggehvite) uavhengig av om varen omsettes innenlands eller eksporteres, regnes ikke støtten som eksportstøtte.

I kap. 9 vurderes når en omlegging av markedsordningen for lam og egg bør gjennomføres. Det vises til behovet for en avklaring av forslagene med jordbrukets organisasjoner, krav til en påfølgende høringsprosess vedrørende behovet for endringer i gjeldende regelverk, og at i det minste deler av forslagene bør legges fram for Stortinget. Det må også settes av tid til bl.a. fastsetting av PGE og ukentlig prisløype. For egg er man avhengig av vedtak i Omsetningsrådet når det gjelder forslaget til prisnedskrivingsordning.

På denne bakgrunn foreslår arbeidsgruppen at en omlegging til volummodellen bør skje fra 01.07.13

I kap. 10 er det gitt en redegjørelse for hvilket regelverk som må endres ved omlegging av markedsordningene til en volummodell, samt kommentert gjennomføring av høringsprosessen i denne sammenheng.

Administrative og økonomiske konsekvenser knyttet til en omlegging av markedsordningene for lam og egg er omhandlet i kap. 11. I samsvar med mandatet er vurderingen basert på omlegging til en volummodell, som er det alternativ som kan oppfylle kravene vedrørende AMS-forpliktelsene og mulighet til å bidra til å stabilisere prisdannelsen i markedet.

En omlegging vil innebære størst administrative konsekvenser i sektoren i den første tiden etter endring av systemet, men konsekvensene bør bli begrenset siden man kan bygge på erfaringene fra omleggingen av markedsordningen for storfekjøtt.

Kostnadene knyttet til bruk av en prisnedskrivingsordning for skilleprodukter vil ikke medføre økte kostnader over statsbudsjettet, siden en eventuell PNS-ordning vil bli finansiert med omsetningsavgiftsmidler.

Det legges vekt på at Omsetningsrådet og SLF viderefører en tilstrekkelig kontroll av markedsregulators tiltak knyttet til foretakets markedsregulatorrolle. Spesielt vektlegges det at markedsregulators informasjonsplikt overholdes. Ut fra vurderingen legges det til grunn at en omlegging til volummodellen ikke vil medføre større økonomiske konsekvenser for markedsregulator, de uavhengige markedsaktørene og SLF.

Det vises for øvrig til særmerknader fra gruppens medlemmer fra FAD, Virke/Coop og KLF i kap. 12 Tilrådinger.

## **2 Grunnlaget for arbeidet og arbeidsgruppens sammensetning**

### **2.1 Mandat**

I Landbruks- og matdepartementets brev av 13.06.12 om etablering av arbeidsgruppen, ble det lagt til grunn at kap. 7.8.1 ”Markedsordningene for kjøtt og egg” i Prop. 122 S (2011-2012) ”Jordbruksoppgjøret 2012” skulle være mandat for gruppens arbeid:

*”Ved jordbruksoppgjøret 2009 var avtalepartene enige om å velge volummodellen som framtidig løsning for markedsregulering for storfe, svin, lam og egg. Partene var i første omgang enige om å overføre markedsordningen for storfekjøtt til volummodellen, som ble gjennomført med virkning fra 01.07.09.*

*Det vil på sikt være behov for å gjennomføre endringer i én eller flere av markedsordningene i jordbruket for at Norge skal overholde sine forpliktelser iht. WTO-avtalen. Det foreslås derfor at det nedsettes en arbeidsgruppe for å utrede en eventuell omlegging av markedsordningene for lam og egg til volummodellen. Frist for utredningen settes til 01.11.12, og det legges derfor til grunn at arbeidet starter opp før sommeren 2012. Utredningen må gi forslag til fra hvilket tidspunkt en eventuell omlegging av markedsordningene for lam og egg bør gjennomføres.*

*Det forutsettes at utredningen baseres på de samme forutsetninger og med samme sammensetning som ble lagt til grunn for arbeidsgruppen som avla sin rapport i 2009.”*

På første møte i arbeidsgruppen var det enighet om at overnevnte skulle være gruppens mandat.

### **2.2 Avgrensning av arbeidet**

Med grunnlag i arbeidsgrupperapporten som ble avgitt i 2009 om markedsordningene for kjøtt og egg, ble det fastsatt at det kun er volummodellen som er et alternativ til eksisterende markedsordninger mhp. oppnåelse av de landbrukspolitiske målsettinger som



Stortinget har fastsatt. Det var en forutsetning at markedsordningene skulle videreføres og at samvirkets rolle som markedsregulator skulle sikres. Det ble lagt til grunn at man med volummodellen kan videreføre gjeldende markedsreguleringssystem med mottaks-, forsynings- og informasjonsplikt. Det ble også lagt vekt på at volummodellen kan gjennomføres uten endringer i Hovedavtalen og at jordbruksavtalesystemet kan videreføres.

I samsvar med mandatet for arbeidsgruppen som nå har vurdert en eventuell omlegging av markedsordningene for lam og egg til volummodellen, er de overnevnte føringene også lagt til grunn for evalueringen av disse to markedsordningene.

Ut fra mandatet skal arbeidsgruppen kun vurdere markedsordningene for lam og egg. Det er imidlertid nære produksjons- og markedsmessige knytninger mellom markedsordningene for hhv. sau og lam. Det er i denne sammenheng også vist til den felles oppføring av sau og lam i Sluttprotokollen i St.prp. nr. (2008-2009) ”Om jordbruksoppgjøret 2009”: ”Partene er enige om å velge den såkalte ’volummodellen’ som framtidig løsning for markedsregulering for storfe, svin, sau/lam og egg.” Arbeidsgruppen har derfor valgt å gjøre en særskilt vurdering av om markedsordningene for sau og lam bør integreres til én markedsordning og som samlet legges om til volummodellen inkl. markedsregulering.

I mandatet er det bedt om forslag til fra hvilket tidspunkt en eventuell omlegging av markedsordningene for lam og egg bør gjennomføres. Arbeidsgruppen har kun vurdert dette spørsmålet ut fra de prinsipper som man fra norsk side har fulgt for notifisering av AMS. Arbeidsgruppen har ikke grunnlag for å vurdere behovet for frigjort AMS mhp. aktuelle økonomiske rammer for jordbruksforhandlingene 2013.

## **2.3 Arbeidsgruppens sammensetning**

Arbeidsgruppen har hatt følgende medlemmer:

1. Avdelingsdirektør Alf Vederhus, Landbruks- og matdepartementet (leder)
2. Avdelingsdirektør Per Arne Skjeflo, Finansdepartementet
3. Seniorrådgiver Vibeke Andersen, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
4. Bonde Einar Frogner, Norges Bondelag
5. Generalsekretær Olaf Godli, Norsk Bonde- og Småbrukarlag
6. Seniorrådgiver Johanne Kjuus og fagsjef Sigrid Helland har delt oppgaven som fellesrepresentant for Virke og Coop
7. Adm. direktør Bjørn-Ole Juul-Hansen, Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund
8. Konserndirektør Egil Olsvik, Nortura

Sekretariatsarbeidet har vært utført i samarbeid mellom Landbruks- og matdepartementet og Statens landbruksforvaltning.



I samsvar med mandatet har arbeidsgruppen representasjon fra de samme organisasjoner / bedrifter som den tidligere arbeidsgruppen om markedsordningene for kjøtt og egg. Antall medlemmer i den nye arbeidsgruppen er imidlertid noe redusert i forhold til den foregående gruppen, fordi mandatet nå har vært mer avgrenset. Gruppens medlem fra Virke har også representert Coop, som deltok i den tidligere arbeidsgruppen.

## **2.4 Forkortelser og begreper som brukes i rapporten**

AMS = Current Total Aggregate Measurement of Support ("gul boks"). Se for øvrig kap. 3.1 i rapporten.

KLF = Kjøtt- og fjørfefansjens Landsforbund

LMD = Landbruks- og matdepartementet

OR = Omsetningsrådet

PGE = Planlagt gjennomsnittlig engrospris (jf. beskrivelse av volummodellen)

Rammeforskriften = forskrift 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer

SCM = Subsidieavtalen innenfor WTO

Skallegg = Hele egg (til forskjell fra ulike eggprodukter, se neste begrep nedenfor)

Skillevirksomhet = Industriell virksomhet hvor eggehvite og -plomme blir skilt fra hverandre.

SLF = Statens landbruksforvaltning

Sortering = Nedskjært storfekjøtt, med unntak av biffer/filéter, som inngår i produksjon av kjøttdeig o.l. Sortering oppgis med en prosentangivelse, f.eks. 14 %, som angir fettinnholdet.

UB = Utenlands bearbeiding av norske råvarer

URAA = Uruguayrundens Landbruksavtale innenfor WTO

Volummodell = Markeds- og produksjonsregulering basert på volumindikatorer til forskjell fra dagens markedsregulering for bl.a. lam og egg som er basert på prisindikatorer (målpris).

WTO = World Trade Organization (Verdens Handelsorganisasjon)

Begrepet "uavhengige" markedsaktører brukes om andre foretak enn landbrukssamvirket i førstehåndsomsetningen for korn, melk, kjøtt og egg. Begrepene jordbruksforetak, leverandør og produsent brukes synonymt om samme virksomhet, dvs. foretak med jordbruksproduksjon.

## 3 Om WTO-avtalen og Norges forpliktelser

### 3.1 Internstøtte og 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 Subsidieavtalen (SCM) og ikke er unntatt gjennom art. 6.1 og vedlegg 2 (grønn boks), 6.4 (de minimis), 6.5 (blå boks) i URAA. URAAs artikkel 1 (”Definition of terms”) definerer AMS som<sup>1, 2</sup>:

*(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.*

---

<sup>1</sup> Utheving i sitert tekst i pkt. a nr. ii 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”.

<sup>2</sup> 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).

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 AMS<sup>3</sup>, 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. Budsjetstøtte som benyttes for å opprettholde prisgapet skal ikke inkluderes, for å unngå å dobbelttelle støtte.
- **Referanseprisen** (beskrevet i Vedlegget pkt 9) skal være basert på årene 1986-1988 og skal generelt være gjennomsnittlig fob enhetsverdi for relevant basis landbruksprodukt i et nettoeksporterende land og gjennomsnittlig cif enhetsverdi for relevant basis landbruksprodukt i et nettoimporterende land i basisperioden. Referanseperioden kunne bli justert for kvalitetsforskjeller om nødvendig.
- **Ikke unntatt direktestøtte (budsjetstøtte)** (Vedlegget pkt 10-12): Budsjetstøtte som avhenger av prisdifferanser skal kalkuleres som markedsprisstøtten eller ved å oppgi budsjetttutleggene. For støtte som avhenger av andre faktorer enn pris skal budsjetstøtteutleggene 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.

## 3.2 Norges faktiske AMS

Norge er forpliktet til ikke å overskride 11,449 mrd. kroner i gul, handelsvridende støtte; AMS. Forpliktelsen inflasjonsjusteres ikke. Tabell 3.1 viser Norges notifiserte AMS t.o.m. siste notifikasjon til WTO, som var for 2010.

I tillegg er det i tabellen tatt inn foreløpige tall for 2011 og estimer for 2012 over norsk AMS. Fordi dette ikke er endelige tall, tas det derfor forbehold mht. tallene for disse to årene.

---

<sup>3</sup> 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.

Tabell 3.1. Norges AMS-forpliktelse og faktiske notifikerte AMS i perioden 2005-2010. Foreløpige tall for 2011 og estimat for 2012.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>1</sup>	2012 <sup>2</sup>
Maxnivå, mill kr	11 449	11 449	11 449	11 449	11 449	11 449	11 449	11 449
Faktisk nivå	10 926	10 765	10 441	11 555	10 232	9 648	9 813	10 450
Differanse	523	684	1008	-106	1217	1 801	1 636	997

1) Foreløpige tall for 2011 vil bli endret da noen tall fortsatt mangler og andre kan bli justert. Dette vil mest sannsynlig ikke gi store utslag.

2) Estimat basert på priser etter jordbruksoppgjøret 2012, og volumer fra Budsjettnemndas budsjett for 2012. Andre tall er holdt uendret. Siden notifikasjonen er meget følsomt for volumendringer og endringer i omsetningsavgifter, er prognoser meget usikre.

Av tabellen framgår det at det er store variasjoner i notifikerte støttenivåer fra år til år. Årsaken til dette er endrede priser og endringer i "produsert kvantum kvalifisert ("eligible") til å oppnå administrert pris" (se omtale under kap. 3.1). Særlig stor er endringen fra 2007 til 2008. I 2007 var det over 1 mrd. kroner i "ubenyttet tillatt støtte". Året etter gikk notifikert AMS over det maksimalt tillatte nivået med 106 mill. kroner.

Det var flere årsaker til den store forskjellen mellom disse to årene. Høsten 2008 var det en handelspolitisk gjennomgang av Norge i WTO. Der ble det påpekt at Norge ikke hadde notifikert AMS for rug, oljefrø og geitemelk, og at dette måtte rettes opp. Norge fulgte opp med å inkludere de tre varene f.o.m. notifikeringen for 2005. I sum utgjorde AMS for disse tre produktene 188,6 mill. kroner i 2008. Uten disse produktene, som det ikke var tatt høyde for i estimatene forut for jordbruksoppgjøret i 2008, ville AMS også dette året ha vært under det maksimalt tillatte nivået. 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. Videre var det store produksjonsvolumer for flere produkter i 2008, og da særlig for korn.

For å hindre at tilsvarende situasjon skulle oppstå igjen, ble det vedtatt i jordbruksoppgjøret 2009 å fjerne målprisen for storfe f.o.m. 1. juli 2009. Tilhørende endringer i markedsreguleringen omtales ikke her, da det er målprisen som er interessant ved beregning av AMS. Beregning av markedsprisstøtte vil bortfalle, (jf. omtale av markedsprisstøtte under kap.3.1), dersom det ikke lenger eksisterer en administrert pris, dvs. en pris som støttes av virkemidler med sikte på å oppnå den fastsatte prisen.

Som det går fram av tabellen over, viser de foreløpige tallene for 2011 at det i det året var om lag 1,6 mrd. kroner i "ubenyttet tillatt støtte". Tabellen viser videre at estimatet for 2012 antyder at den "ubenyttede tillatte støtten" blir redusert til i underkant av 1 mrd. kroner. (Som nevnt over er det en viss usikkerhet knyttet til estimatet for 2012.)

AMS for 2011 er en del lavere enn det man forventet på forhånd. Dette har blant annet sammenheng med lave kornavlinger og ekstremt lav matkornandel det året. Det er med andre ord en stor grad av usikkerhet knyttet til estimatene for AMS for korn. Dette i kombinasjon med usikkerhet knyttet til andre volumer og omsetningsavgifter, gjør at det bør legges inn en "buffer" i størrelsesorden 250-300 mill kroner for hvert år for å unngå "overnotifisering". Handlingsrommet til å øke priser og direkte støtte er derfor i størrelsesorden 700-750 mill. kroner foran neste års jordbruksoppgjør.

### 3.2.1 Notifisering av sau/lam

Tabell 3.2 nedenfor viser utvikling i notifisert AMS for sau/lam i perioden 2005-2010, samt foreløpig beregnede tall for 2011 og estimat for 2012.

Tabell 3.2 Utvikling i notifisert AMS for sau/lam i perioden 2005-2010, samt foreløpig beregnede tall for 2011 og estimat for 2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>1</sup>	2012 <sup>2</sup>
Maks-nivå, mill kr	1,024	1,033	1,058	1,213	998	1 048	1 009	1086

- 1) Foreløpige tall for 2011 vil bli endret da noen tall fortsatt mangler og andre kan bli justert. Dette vil mest sannsynlig ikke gi store utslag.
- 2) Estimater basert på priser etter jordbruksoppkjøret 2012, og volumer fra Budsjettnemndas budsjett for 2012. Andre tall er holdt uendret. Siden notifikasjonen er meget følsomt for volumendringer og endringer i omsetningsavgifter, er prognoser meget usikre.

AMS-tallene for sau/lam består av markedsprisstøtte fratrukket omsetningsavgift og kraftfôrfradrag, tillagt fraktstøtte og grunntilskudd til sau/lam og norsk ull. Reduksjonen i AMS fra 2008 til 2009 skyldes at man tok sau og vær ut av det notifiserte kvantumet, da disse varene ikke lenger var målprisvare.

Tabell 3.3. AMS-reduksjon dersom målprisene hadde blitt avvirket – perioden 2009 - 2012

	2009 (mill kr)	2010 (mill kr)	2011 (mill kr)	2012 <sup>1</sup> (mill kr)
Transportstøtte	5,79	9,82	9,82 <sup>2</sup>	9,82
Grunntilskudd	224,07	236,09	214,35	214,35
AMS dersom målprisen hadde vært fjernet <sup>3</sup>	230	245	225	225
Reduksjon (ca) i AMS som følge av fjerning av målprisen	770	800	780	861

- 1) Estimaterne bruker vi fjorårets tall der vi ikke har oppdatert tallmateriale.
- 2) Vi har ikke mottatt regnskapstall for 2011. Oppdateres så snart vi har dette.
- 3) I tillegg kommer prisnedskrivning under RÅK-ordningen, men dette mangler vi foreløpig tall for

Som det framgår av tabellen, vil AMS reduseres med om lag 800 mill. kroner dersom målprisen for lam fjernes.

### 3.2.2 Notifisering av egg

Tabellen nedenfor viser utvikling i notifisert AMS for egg i perioden 2005-2010, samt foreløpig beregnede tall for 2011 og estimat for 2012.

Tabell 3.4 Utvikling i notifisert AMS for egg i perioden 2005-2010, samt foreløpig beregnede tall for 2011 og estimat for 2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>1</sup>	2012 <sup>2</sup>
Maksnivå, mill kr	269	285	313	333	426	437	498	570

AMS-tallene for egg består av markedsprisstøtte fratrukket omsetningsavgift og kraftfôrfradrag, men tillagt fraktstøtte. Tabellen viser at AMS for egg er doblet fra 2005 og fram til 2011/2012. Årsaken til dette er en kombinasjon av pris- og volumøkninger. Målprisen har økt med 40%, mens kvantumet som inngår i beregningen har økt med 23-24%. Omsetningsavgiften er også økt, og kraftfôrfradraget er mer enn doblet. Dette har bidratt til at AMS ikke er økt fullt så mye som følge av økte priser og volum.

Tabell 3.5 AMS-reduksjon dersom målprisen for egg hadde blitt avvirket – perioden 2009 - 2012

	2009 (mill kr)	2010 (mill kr)	2011 (mill kr)	2012 <sup>1</sup> (mill kr)
Transportstøtte	8,48	7,89	6,28	6,28
AMS dersom målprisen hadde vært fjernet <sup>2</sup>	8	8	6	6
Reduksjon (ca) i AMS som følge av fjerning av målprisen	418	429	492	564

1) I estimatene bruker vi fjorårets tall der vi ikke har oppdatert tallmateriale..

2) I tillegg kommer prisnedskrivning under RÅK-ordningen, men dette mangler vi foreløpig tall for

Som det framgår av tabellen, vil AMS reduseres med om lag 500-550 mill. kroner dersom målpris for egg fjernes.

### 3.3 Om notifisering til WTO

Vår organisering av markedsreguleringsystemet er unikt i verdenssammenheng. Dette har imidlertid ikke skapt spesielle utfordringer når det gjelder notifisering av AMS.

Virkemidler, som for eksempel prisnedskrivning, blir ikke notifisert så lenge man notifiserer markedsprisstøtte. Ved bortfall av den administrerte prisen vil ikke prisnedskrivning lenger kunne unntas fra notifiseringen, og må inkluderes som direkte støtte. For store betydde dette konkret at beregningen av markedsprisstøtte, samt fradrag for innbetalt omsetningsavgift og kraftfôrfradrag, ble tatt ut av notifiseringen. Videre måtte prisnedskrivning til storfekjøtt under RÅK-ordningen inkluderes. Annen direkte støtte ble videreført uendret ift. AMS, for storfekjøtt gjelder dette bl.a. fraktstøtte. Tilsvarende endringer i notifisering av AMS vil måtte gjennomføres dersom målprisen fjernes for andre produkter. Videre er det ikke krav om å notifisere tilskuddene/ kostnadskompensasjonen som gis gjennom markedsreguleringsystemet. Dette er i henhold til Vedlegg 3 i gjeldende WTO-avtale hvor det heter om beregning av intern støtte: "Markedsprisstøtten skal beregnes ved å benytte forskjellen mellom en fast, ekstern referansepris og den

*anvendte administrerte pris multiplisert med den produserte mengde som kan nyte godt av den anvendte administrerte prisen. Budsjetttubetalinger 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.

Fra starten av notifiseringene har man valgt å la målprisendringer i løpet av året få utslag for hele det produserte kvantumet i det aktuelle året. Dette betyr at målprisendringer som vedtas i jordbruksoppgjøret og iverksettes fra 1. juli samme år, vil få utslag for hele det produserte kvantumet det året. Ved fjerning av målpris vil dette imidlertid få utslag bare fra den datoen målprisen fjernes. Dette fordi det er snakk om en systemendring, og at man fram til fjerning av målprisen vil ha et sett av virkemidler som støtter denne. For storfe betydde dette at det ble beregnet markedsprisstøtte fram til 01.07.09, og da for halvparten av det produserte volumet i 2009. Fullt utslag av denne omleggingen fikk man derfor først ved notifiseringen av støtte for 2010. Den samme tilnærmingen må legges til grunn ved eventuell fjerning av målprisene for hhv sau/lam og egg. Dersom målprisene vedtas opphevet fra 1. juli, vil utslaget på AMS det aktuelle året bli halvparten av det som framgår av tabellene i kap. 3.2.1 og 3.2.2.

Før endringer knyttet til lam og egg er rommet for økte priser og direkte støtte innenfor AMS-forpliktelsene i størrelsesorden 700-750 mill. kroner foran jordbruksoppgjøret 2013. Dette inkluderer en sikkerhetsmargin på i størrelsesorden 250-300 mill. kroner knyttet til usikkerhet i avlingsnivå m.v. Omlegging til volummodellen for lam og egg vil regnet på årsbasis gi ytterligere økt rom på hhv. 860 og 560 mill. kroner. Dersom omleggingen gjennomføres fra 1. januar 2013, vil dette samlet gi et rom på 2 170 mill. kroner før neste års jordbruksoppgjør. Ved omlegging per 1. juli 2013 kan det kun regnes halvårseffekt av omleggingen av lam og egg, dvs. hhv. 430 og 280 mill. kroner. Samlet utgjør da rommet for økte priser og direkte støtte 1 460 mill. kroner i 2013.

## **3.4 Eksportstøtte**

### **3.4.1 Eksportstøtte i Uruguayrunden i WTO**

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 3.6.



Tabell 3.6 Norges begrensninger på eksportsubsidier etter 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
Fjørfe kjøtt	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	0,077	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 Uruguayrunden i WTO.

## 4 Om markedsreguleringen av jordbruksråvarer

### 4.1 Hovedelementene i markedsreguleringen inkl. produksjonsregulering

Hovedformålet med markedsreguleringen er å balansere tilførsel og etterspørsel av jordbruksråvarer ved å regulere bort overskuddskvantum eller påvirke etterspørselen som virkemiddel for å ta ut målpris. Kostnadene ved dette fordeles på all produksjon gjennom avgiftsbelegging, og ordningen blir finansiert av produsentene selv. Ved omsetning av produktene betales det inn et fast beløp per kilo/liter i omsetningsavgift. Avgiften går inn i et fond og blir brukt til markedsreguleringstiltak. Sammen med importvernet legger markedsreguleringen grunnlaget for at jordbruket skal kunne ta ut de maksimalpriser ("målpriser") som er framforhandlet i jordbruksforhandlingene for kjøtt av svin og sau/lam, melk, egg, korn og hagebruksprodukter. For jordbruksråvarer hvor vi ikke har administrert pris som målpris, men hvor sektoren er lagt om til volummodellen, skal markedsreguleringen bidra til at man oppnår planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE). Dette er gjennomført for storfekjøtt, hvor Nortura fortsatt har markedsreguleringsansvar etter omleggingen fra målpris til PGE.

Markedsreguleringen er hjemlet i Omsetningsloven. Loven hjemler videre innkreving av avgift på de viktigste jordbruksråvarer for å finansiere reguleringstiltak. Omsetningsavgiften kreves inn fra primærprodusent og dekker kostnadene knyttet til reguleringsaktiviteter for å håndtere temporære overskudd i markedet, samt sørge for å utjevne regionale og sesongmessige svingninger i tilbud/etterspørsel.

Omsetningsrådet er etter loven ansvarlig for markedsreguleringen av jordbruksvarer. Rådet er tillagt kompetanse til å kreve inn avgiften og til å forvalte midlene til reguleringsformål.

I Jordbruksavtalen er det fastsatt at Tine, Nortura og Norske Felleskjøp skal være markedsregulator for hhv. melk, kjøtt/egg og korn. Det er i avtalen også gitt føringer vedrørende markedsreguleringen.

Det er Omsetningsrådets ansvar å fastsette aktuelle reguleringstiltak og satser for disse. Markedsregulatorene skal kun kompenseres for tiltak som er gjennomført med grunnlag i deres reguleringsansvar. Markedsregulator skal dermed ikke motta støtte til sin forretningsvirksomhet, men kun gis dekning av medgåtte kostnader til gjennomførte reguleringstiltak. Rådet skal videre evaluere de ulike reguleringstiltakene og gjennomføre kontroll av Tine, Nortura og Norske Felleskjøp sin aktivitet som markedsregulator.

Markedsregulering består av følgende elementer:

- Avsetningstiltak
- Faglige tiltak og opplysningsvirksomhet
- Mottaksplikt
- Forsyningsplikt
- Informasjonsplikt

Avsetningstiltak består i det vesentlige av prisedskriving, reguleringslagring og reguleringsseksport.

For storfe er muligheten til innlegg på reguleringslager begrenset til 2 500 tonn per år etter innføringen av ny markedsordning for storfe fra 01.07.2009. Totalt kvantum på reguleringslager kan imidlertid overstige 2 500 tonn, fordi overlagret kvantum fra foregående år kommer i tillegg til de maksimale 2 500 tonn i inneværende år.

Reguleringsseksporten er begrenset av kvoter i henhold til gjeldende WTO-avtale. For storfe er reguleringsseksport kun forbeholdt situasjoner med alvorlige markedsforstyrrelser og for korn er det ikke adgang til reguleringsseksport.

Faglige tiltak rettes i hovedsak mot industrien og produsentene, mens opplysningsvirksomheten har forbrukerne som målgruppe. Faglige tiltak regnes som en del av markedsreguleringen, i og med at de finansieres over omsetningsavgift og bidrar til å ”fremme omsetningen” gjennom kvalitetsforbedring etc., men kan ikke sies å ha en direkte regulerende effekt i markedet. Opplysningsvirksomhet i form av kampanjer benyttes imidlertid som tiltak i overskuddssituasjoner, både ved sesongoverskudd og andre overskudd av mer begrenset varighet, spesielt innen kjøttsektoren.

Mottaksplikten gjelder i første rekke fra produsent, men også i visse situasjoner fra uavhengige aktører.

Forsyningsplikten gjelder reguleringsvare, og innebærer at markedsregulator skal søke å gi alle aktører samme dekningsgrad av norsk råvare, basert på deres bestillinger. Når det er underskudd på norskprodusert egg og kjøtt og tollen på råvaren er satt ned etter forskrift om administrative tollnedsettelse, kan markedsregulator fordele norsk vare best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres ordinære historiske kjøp av råvaren, dvs. ikke nødvendigvis ut fra kjøpernes bestillinger. I slike situasjoner for kjøtt kan forsyningene til uavhengige aktører med egen slakting avkortes med sikte på lik dekningsgrad med norsk råvare.

Informasjonsplikten innebærer en plikt for markedsregulator til å informere alle aktører om aktiviteter som utføres i kraft av reguleringsansvaret, herunder oversikt over markedet og reguleringslager, prislister for reguleringsvarene og markeds- og prisprognoser.

I tillegg til markedsregulering kommer tiltak som settes inn for å hindre at varen blir produsert, dvs. produksjonsregulering. Systemet med melkekvoter er det viktigste produksjonsreguleringstiltaket i landbrukspolitikken. I eggsektoren benyttes førtidsslakting av verpehøns for å tilpasse totalproduksjonen til forbruket. Produksjonsregulering har, etter forhåndsgodkjenning fra Omsetningsrådet, også vært benyttet for svin og storfe. Den løpende prisfastsettingen mhp. de ulike vektgruppene har også ofte vært anvendt for å påvirke gjennomsnittsvekten.

Markedsreguleringsystemet har vært utformet av hensyn til produsentene og forbrukerne, og er ikke ment som et sikkerhetsnett for næringsmiddelindustrien. For omsetnings- og foredlingsleddene har det vært et mål at systemet skal fungere mest mulig konkurranse- nøytralt, alle samvirkenes rettigheter og plikter sett under ett. Videre at reguleringen av råvaretilgangen skal skje så tidlig som mulig i verdikjeden, som hovedregel fram til mål- prispunktet i jordbruksavtalen. Etter det regulerte råvarenivået skal markedsordningene legge til rette for mest mulig effektivt fungerende konkurranse.

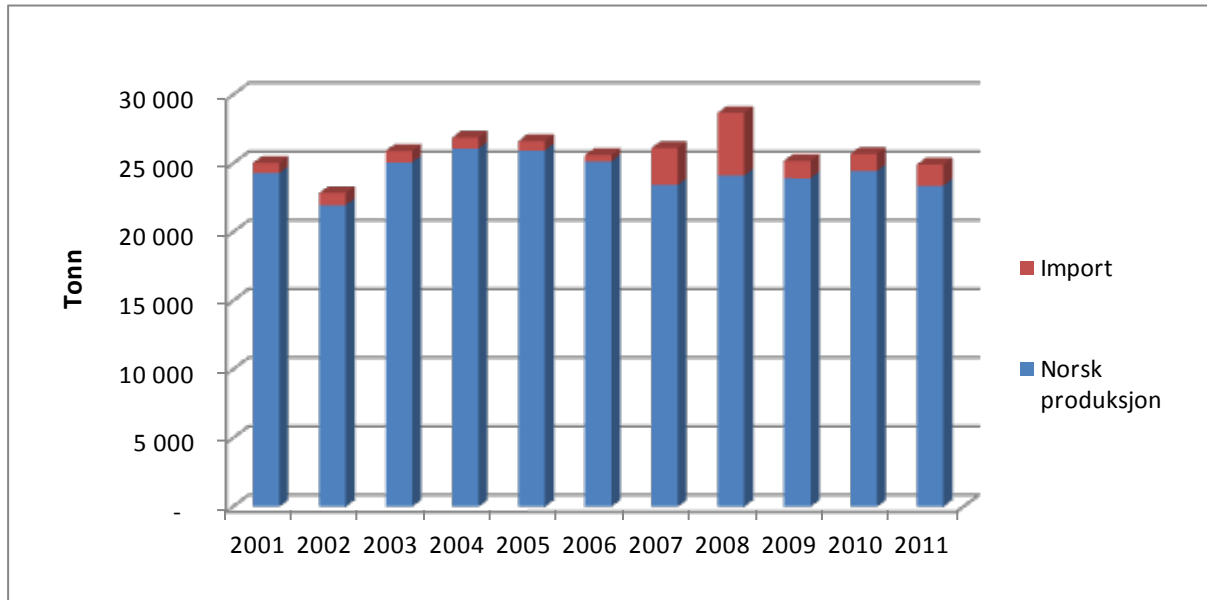
Markedsregulators reguleringstiltak skal være til fordel for alle jordbruksforetak, også for de som ikke leverer til samvirket. Dette fordi reguleringsaktivitetene bidrar til en balansering av markedet og mulighet for uttak av pris i samsvar med fastsatte målpriser / planlagt gjennomsnittlig engrospris (storfe)for alle jordbruksforetak, uavhengig av hvilken markedsaktør som mottar råvaren.

Det viktigste tiltaket markedsregulator gjennomfører for å bidra til balansering av markedet, er det løpende prognosearbeidet og prissettingen som skal bidra til tilpasning mellom tilbud og etterspørsel. For at prissignalene skal ha den nødvendige effekt mhp. balansering av markedet, må markedsregulator ha en relativt stor del av førstehåndsomsetningen.

## 4.2 Nærmere om virkemidlene i markedsreguleringen for lam og egg

### 4.2.1 Markedsreguleringen for lam

De senere årene har lammemarkedet vært preget av underdekning av norsk vare. Figuren under viser norsk produksjon og import i årene fra 2001.



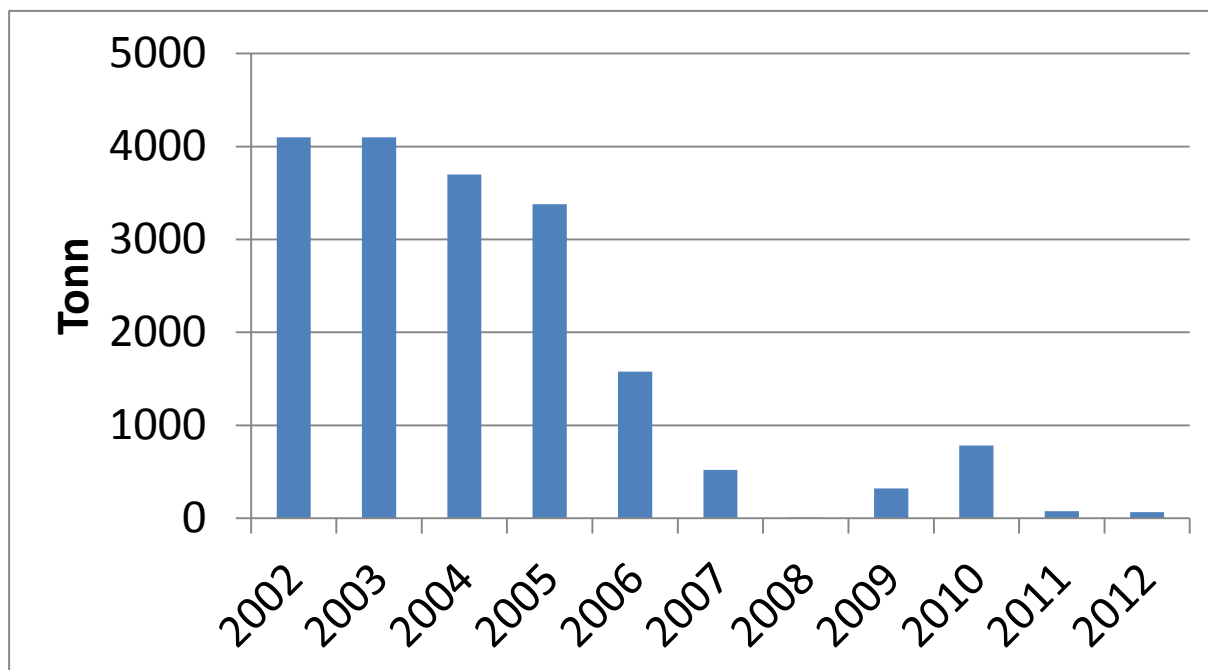
Figur 4.1 Årlig produksjon og import av lammekjøtt, 2001-2011

For lam er det sterk sesongvariasjon i både slakting og salg. I underkant av 70 prosent av den årlige slaktingen er konsentrert i september og oktober, som også er månedene med størst engrossalg. Normalt vil det i høstmånedene kunne oppstå et overskudd av slakt som legges inn på reguleringslager. Salget av lam er imidlertid høyere enn tilførslene av lammeslakt fra februar og gjennom våren. Etterspørselen i denne perioden dekkes bl.a. med norsk vare fra reguleringslager dersom det er tilgjengelig.

For lam kan det i henhold til Omsetningsrådets regelverk benyttes følgende regulerings-tiltak:

- fryselagring
- eksport
- salg til spesialmarkeder

Figur 4.2 viser lagerbeholdning på reguleringslager ved inngangen av året i perioden 2002 til 2012. Figuren viser at reguleringslagring av lam er mye mindre benyttet i siste del av 10 års perioden enn i starten. Sau er med i statistikken til og med 2009.



Figur 4.2: Reguleringslager lam og sau 2002-2012, tonn. Lagerbeholdning ved inngangen av året.

Tabell 4.1 viser mengde innlagt på reguleringslager i årene 1999-2011, fordelt på sau og lam. Videre fremgår det hvor mye av innlagt mengde som var skåret vare. Etter at sau ble tatt ut av målprisgrunnlaget for sau/lam fra 1.1.2009, falt muligheten for reguleringslagring av sau bort. Tallene for innlegg av skåret vare er ikke fordelt på henholdsvis sau og lam.

Tabell 4.1 Årlig innlegg av sau<sup>4</sup> og lam på reguleringslager 1999-2011, tonn

År	Sau	Lam	Sum	Herav skåret vare
2001	2 001	1 633	3 634	668
2002	1 998	1 879	3 877	793
2003	608	2 167	2 775	525
2004	830	3 121	3 951	623
2005	604	1 850	2 454	577
2006	783	673	1 457	172
2007	214	163	377	0
2008	44	430	474	0
2009		836	836	0
2010		365	365	0
2011		90	90	0

Når reguleringslageret ikke kan avsettes i det innenlandske markedet, kan markedsregulator gjennomføre reguleringseksport. Dette har ikke vært aktuelt de senere

<sup>4</sup> Fra og med 2009 er det ikke anledning til å gjennomføre avsetningstiltak for sau.

årene pga. underskudd av lammekjøtt innenlands. Sist gang reguleringseksport ble foretatt var i 2005. I perioden 2002 til 2005 ble det eksportert følgende kvanta:

2005: 510 tonn

2004: 570 tonn

2003: 615 tonn

2002: 612 tonn

Reguleringseksporten er begrenset i henhold til WTO-avtalen. For lam er begrensingen på 17,7 mill. kr (verdi) eller 680,7 tonn (mengde) per år.

Reguleringstiltaket salg til spesialmarkeder, dvs. oljeplattformer, skip i utenriksfart osv, er ikke brukt, selv om det er anledning til det i henhold til regelverket.

Varen som kan reguleres (lagres eller eksporteres) er hele skrotter og to typer stykningsdeler, lammelår med ben og lammebrog med ben.

#### 4.2.2 Markedsreguleringen for egg

Norsk eggproduksjon har de siste årene ligget på opp mot 60 000 tonn årlig. Det meste omsettes via eggpakkerier, men en del omsettes gjennom andre kanaler, såkalt direktesalg. De siste årene har kvantumet gjennom direktesalg variert mellom 3 500 og 4 500 tonn per år, som utgjør 6-7 prosent av produksjonen. I det følgende er det imidlertid bare egg omsatt via eggpakkerier som omtales.

Markedsbalansen for norsk eggproduksjon i årene 2008 - 2012 framgår av tabellen nedenfor.

Tabell 4.2. Markedsbalanse for skallegg<sup>1</sup> 2008-2012.

	Norsk produksjon	Etterspørsel/engrossalg <sup>3</sup>	Balanse norske egg før førtidsslakt	Balanse norske egg etter førtidsslakt	Import skallegg	Eksport skallegg	Balanse skallegg <sup>4</sup>
2008	51 268	52 749	<b>-1 481</b>	<b>-1 481</b>	1 390	84	<b>-175</b>
2009	54 059	53 495	<b>564</b>	<b>559</b>	462	392	<b>629</b>
2010	56 991	54 731	<b>2 260</b>	<b>335</b>	70	326	<b>79</b>
2011	56 076	56 471	<b>- 395</b>	<b>-1 396</b>	1 401	92	<b>-87</b>
2012 <sup>2</sup>	57 659	58 184	<b>-525</b>	<b>-525</b>	1 095	134	<b>436</b>

1. Egg omsatt via eggpakkeri
2. Prognose for produksjon og salg. Import/eksport per 1. oktober 2012
3. Også salg av skallegg til eggproduktfabrikk/skillevirksomhet
4. Oppbygging/nedbygging av lager i perioden framgår ikke av tabellen.

Tabell 4.2 viser markedsbalansen for skallegg i perioden 2008-2012. Engrossalget omfatter også salg av skallegg til skillevirksomhet. Som det framgår av tabellen kan førtidsslakting av verpehøner være et nødvendig virkemiddel også i årene der norsk produksjon er lavere enn engrossalget. Årsaken til dette er at etterspørselen svinger gjennom året, slik at det kan oppstå periodevis overskudd. Se for øvrig figur 4.9 for detaljer om førtidsslakting.

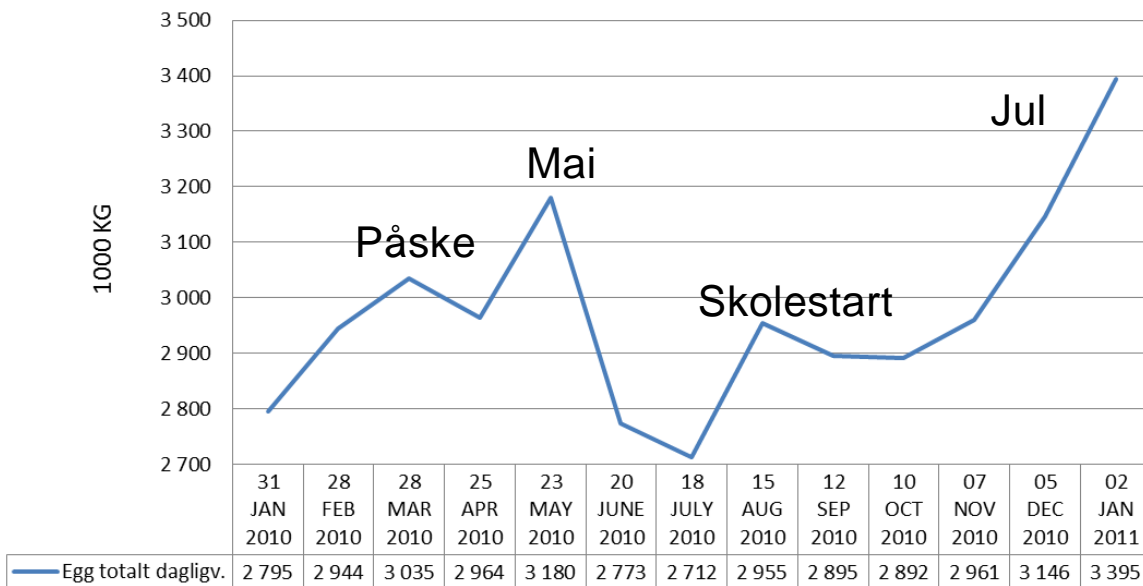
Eggproduktfabrikkene bearbeider egg til eggprodukter for næringsmiddelindustri, storhushold- og dagligvaremarkedet. De forskjellige bestanddelene i egget skilles ut og bearbeides, eller hele egget bearbeides. Eggproduktfabrikkene avtar om lag 15 prosent av den totale eggproduksjonen i Norge. I perioder med underskudd av egg innenlands importerer fabrikkene skallegg til sin produksjon.

Eggproduktfabrikkene tar i mot egg som ikke er egnet for konsummarkedet, enten fordi de har feil størrelse, eller har skader. I et normalt produksjonsforløp utgjør slike egg ca. 7 pst. av produksjonen, tilsvarende om lag halvparten av eggproduktfabrikkenes forbruk av egg. I tillegg bearbeider fabrikkene også egg som kunne gått til konsum. Egg som skal brukes til skilling må ha konsumeggkvalitet. Det er denne delen av virksomheten som har størst betydning i reguleringsammenheng.

Vi har to eggproduktfabrikker i Norge, Nortura Eggprodukter og Eggprodukter AS. Nortura Eggprodukter er den klart største. Målt etter råvareforbruk av norske egg er deres andel rundt 85-90 pst. I tillegg er det 3-4 mindre aktører som har spesialisert seg i et smalere produktspekter.

Produksjonen av egg er relativt konstant, med jevn tilførsel gjennom året. Etterspørselskurven for egg svinger mer med sesong og høytider, og har normalt markerte toppe ved høytidene som påske og jul og i mai. Holdbarhetstiden på konsumegg er nå definert til 28 dager. I motsetning til kjøtt kan ikke egg fryses, men må håndteres som ferskvare. Skallegg kan dermed ikke lagres for å dekke etterspørselen ved høytidene. Hovedvirkemidlet som brukes for å dekke dagligvare- og storkjøkkenmarkedet med egg i disse sesongtoppene, er at eggproduktfabrikkene (skillevirksomheten) i svært liten grad bruker egg fra den løpende eggproduksjonen i disse etterspørselstoppene. Skallegg som skal brukes til eggprodukter kan lagres opp mot tre måneder. Eggprodukt-/skillevirksomheten har dermed en funksjon med tanke på å dekke opp etterspørselen av egg i sesongtoppene. Til tross for disse tilpasningene kan det imidlertid oppstå periodevis overskudd.





Figur 4.3: Salg av konsumegg gjennom dagligvarehandelen månedsvis i 2010.

Kilde: Nielsen/Nortura.

Figur 4.3 over viser salg av konsumegg gjennom dagligvarehandelen per måned i 2010. Påsken er en kort sesong. Ukestatistikk ville ha vist større utslag ved påske enn det denne figuren viser.

Sesongvariasjonen og lagringsbegrensningene gjør produksjon av eggprodukter til en viktig mekanisme for regulering av markedet. Ved sesongmessig overskudd går skallegg inn i produksjonen av eggprodukter som kan lagres lenger, herunder heleggpulver (langtidsholdbar 18 mnd.) og konservert plumme (holdbar 3 mnd.). Egg som skal benyttes i industrien kan dessuten lagres lenger enn de 28 dagene som gjelder for konsumegg.

For egg kan det i henhold til Omsetningsrådets regelverk benyttes følgende reguleringsiltak:

- Kjøle- og fryselagring av egg og eggprodukter
- Eksport
- Salg til spesialmarkeder
- Førtdislakting av verpehøner (produksjonsregulering)
- Priskompensasjon ved produksjon av skilleprodukter
- Andre tiltak som for eksempel egg til fôr

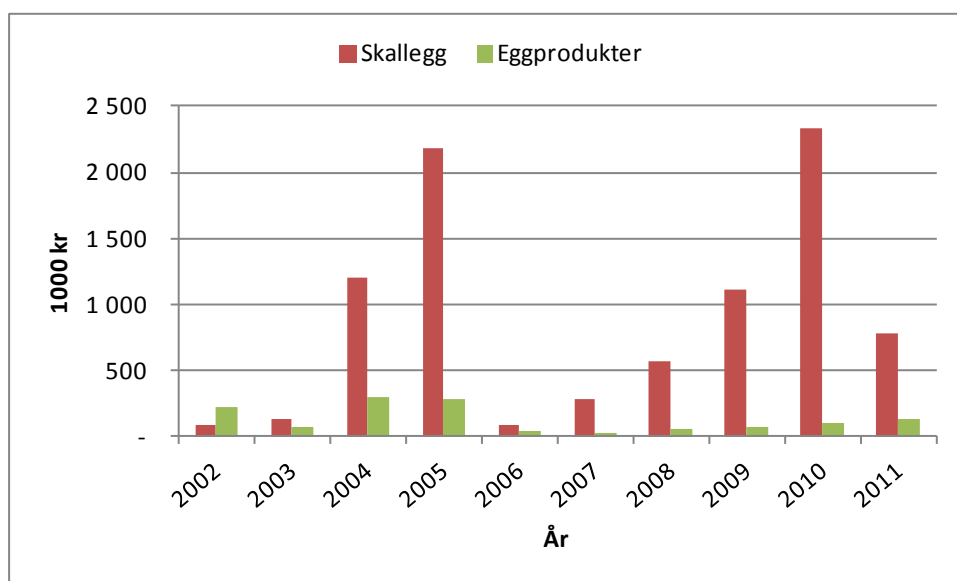
De tre siste tiltakene kan bare settes i verk etter forhåndsgodkjenning fra Omsetningsrådet.

Det kan vises til at LMD har utarbeidet forslag til endring av forskrift 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer. Dette gjelder mottaksplikten som markedsregulator Nortura har av skallegg fra uavhengige aktører, såkalt dobbel mottaksplikt. Det legges imidlertid til grunn at forslaget ikke endrer på markedsregulators adgang til å bruke de ulike reguleringsiltakene i listen over.

Men forslaget innebærer en begrensning i den doble mottaksplikten for markedsregulator mhp. skallegg. Når det gjelder markedsregulators mottaksplikt for eggehvite fra skillevirksomhet i regi av andre markedsaktører, er det ikke foreslått endringer.

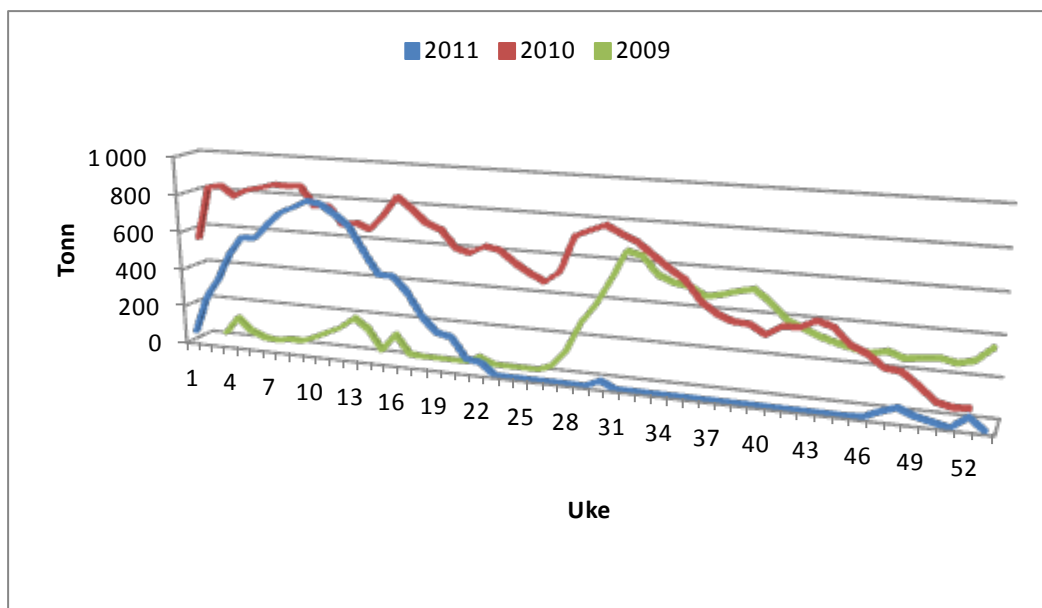
*Reguleringslagring* av egg og eggprodukter har hatt et nokså begrenset omfang. Det skyldes at egg til konsum er en ferskvare som i realiteten ikke kan lagres. Eggprodukter kan lagres en viss tid, men det er ikke hensiktsmessig å bygge lager ut over det kvantum som kan eksporteres, da hjemmemarkedet for slike produkter er stabilt. Egg kan imidlertid lagres opp til 3 måneder dersom de benyttes til framstilling av eggprodukter (industriformål). Reguleringslageret for egg er ikke et fysisk adskilt lager fra forretningsmessig lager, slik det er for kjøtt. Når egg og eggprodukter har blitt lagret mer enn én uke (kjølelager) eller én måned (fryselager) defineres det som reguleringslager. All reguleringslagring gjennomføres i forbindelse med produksjon av eggprodukter ved Nortura Eggprodukter i Vestfold.

Figur 4.4 viser kostnader ved reguleringslagring av henholdsvis skallegg og eggprodukter i perioden 2002 til 2011. Figuren viser at det er stor variasjon i reguleringskostnadene mellom år. Videre viser figuren at det er lagring av skallegg som utgjør den største kostnaden. Som tidligere nevnt har reguleringslagring i eggsektoren relativt begrenset omfang. Som figuren viser er også kostnadene relativt lave, selv i topp-årene.



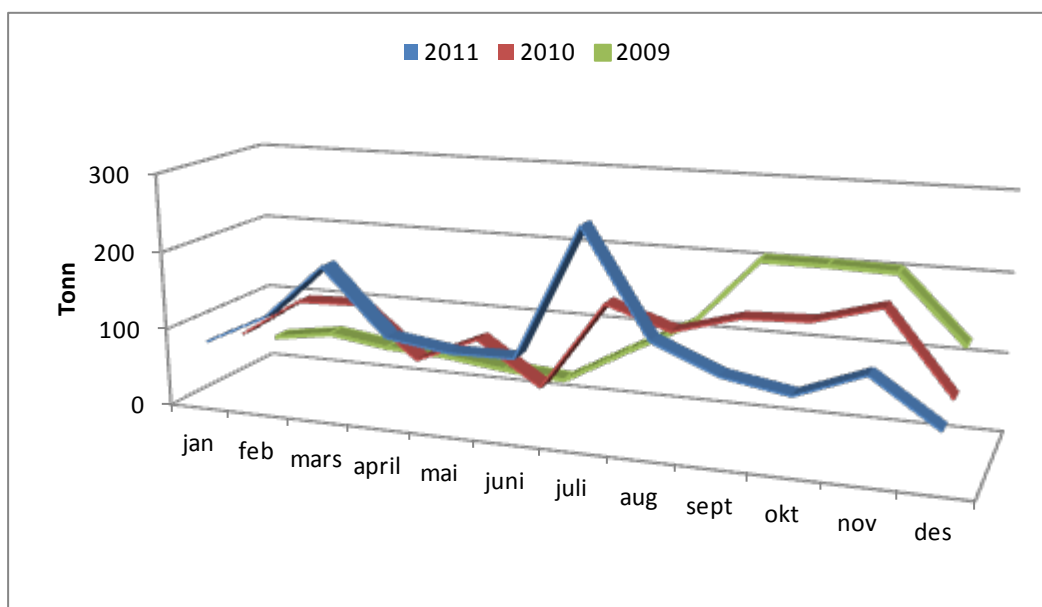
Figur 4.4: Kostnader ved reguleringslagring av skallegg og eggprodukter 2002-2011, 1000 kr.

Figurene 4.5 og 4.6 nedenfor viser hvordan reguleringslagringen fordeler seg gjennom året de tre siste årene. Som tidligere nevnt er reguleringslager av egg ikke et fysisk adskilt lager, men er et beregnet lager hvor skallegg og eggprodukter som markedsregulator har lagret i mer enn hhv. én uke/én måned, defineres som reguleringslager.



Figur 4.5: Reguleringslager av skallegg per uke i 2009-2011, tonn

Figur 4.5 viser at omfanget av reguleringslagring av skallegg gjennom året har hatt svært ulik utvikling de tre siste årene. Denne perioden har vært preget av ubalanse i markedet inn mot forbudet mot tradisjonelle bur fra 01.01.12, noe som er med på å forklare forskjellene. Ut over i 2009 var det et økende overskudd av egg. Overskudd preget også 2010 og første halvdel av 2011. Andre halvdel av 2011 var preget av underskudd av egg og behov for import.



Figur 4.6: Reguleringslager av eggprodukter per måned i 2009-2011, tonn

Figur 4.6 viser at omfanget av reguleringslagring av eggprodukter gjennom året har en mer lik utvikling de tre siste årene, sammenlignet med skallegg. Tendensen er at omfanget av reguleringslagring øker utover i året. Dette kan forklares med at Nortura søker å

omsette heleggpulver som er produsert gjennom året i det norske markedet, før de eventuelt tyr til reguleringseksport mot slutten av året.

I 2010 og 2011 ble det gjennomført førtidsslakting av verpehøner, jf. figur 4.9, noe som var med på å redusere behovet for lagring i disse årene.

*Reguleringseksport* av egg har hatt større betydning i reguleringen av eggmarkedet enn lagring. Eksporten skjer normalt i form av fersk eggehvite og heleggpulver, men hele egg har også blitt eksportert ved noen tilfeller. I praksis eksporteres skallegg når lageret er så stort at en ikke klarer å få brukt eggene raskt nok i henhold til kvalitetskravene.

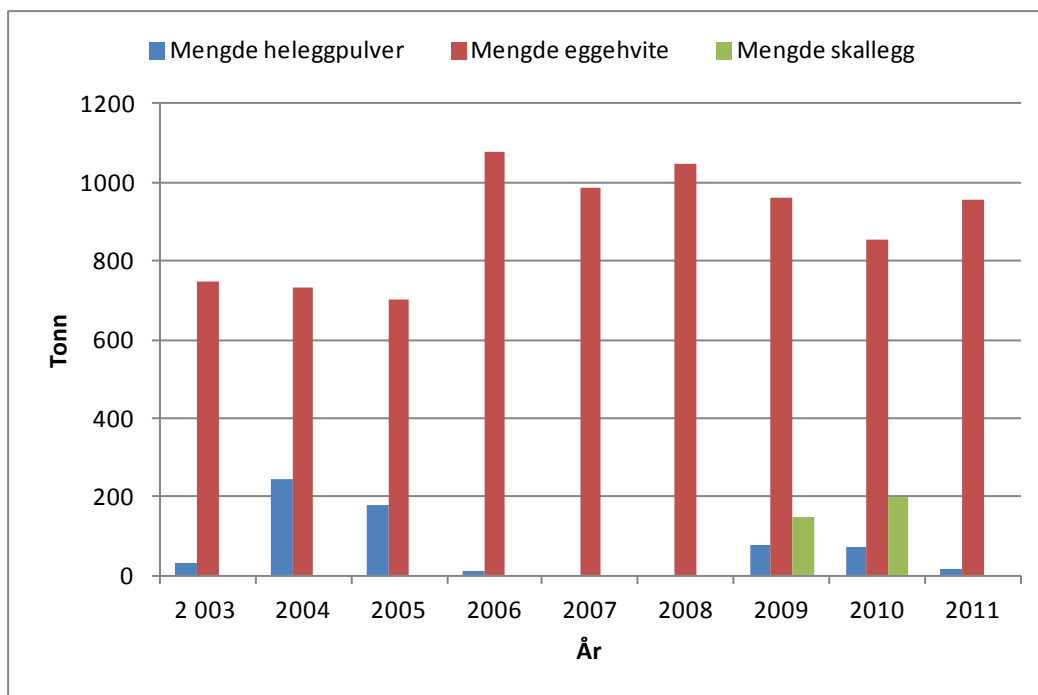
Heleggpulver som produseres i overskuddsperioder forsøkes omsatt innenlands. Markedsregulator foretar eksport av heleggpulver når lageret er så stort at det ikke er mulig. WTO kvoten er på 1.577 tonn eller 17,2 mill. kroner, hvor verdibegrensingen i praksis er den reelle. Kvoten er felles for egg og eggprodukter, og kvantumsbegrensningen gjelder kg eksportert vare (ikke omregnet til skallegg). Markedsregulator bestemmer hvilke produkter som skal eksporteres ut fra hensynet til mest effektiv kvoteutnyttelse og lavest mulig kostnad for markedsreguleringen.

Eggehvite er et restprodukt av produksjon av eggeplomme for majones- og salatindustrien. Om lag halvparten av eggehviten eksporteres, da en ikke har gode nok avsetningsmuligheter i hjemmemarkedet for hele kvantumet. Eksporten går til Sverige i form av fersk eggehvite<sup>5</sup>. Skillevirksomheten, egget skilles i plomme og hvite, regnes som viktig for reguleringen av eggmarkedet, og eksporten av hviten regnes derfor som reguleringseksport, selv om det er et restprodukt med betydelig lavere verdi enn plommen. Overnevnte tiltak gjør at man kan dekke innenlandsk etterspørsel med norsk eggproduksjon, inkl. de faste forbrukstoppene gjennom året.

Figur 4.7 viser mengde egg og eggprodukter som er regulert ved eksport de siste årene. Det medgår ca. fem kg skallegg til å produsere én kg heleggpulver.

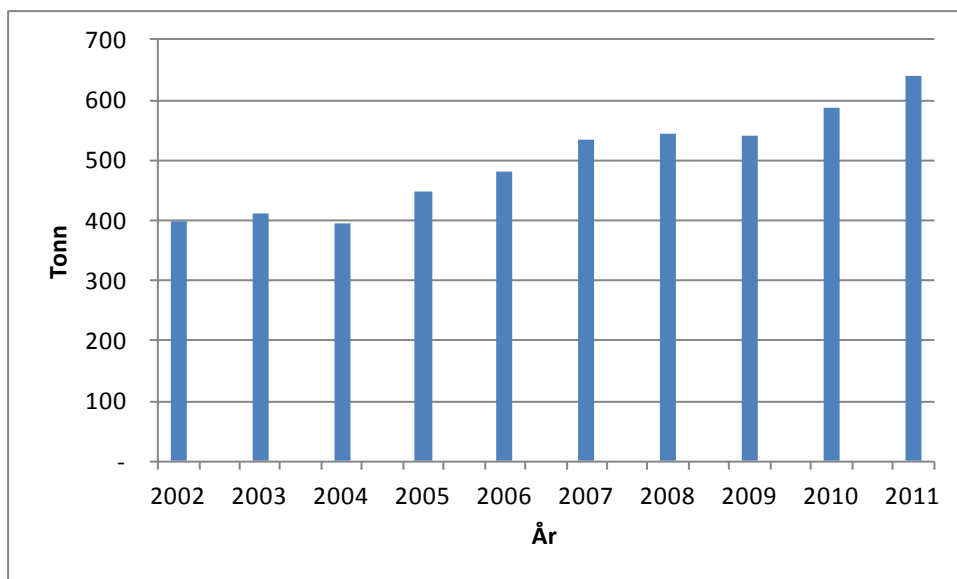
---

<sup>5</sup> Det importeres også tørket eggehvite, se nærmere omtale under 8.4.



Figur 4.7: Reguleringseksport av heleggpulver, eggehvite og skallegg 2003-2011, tonn

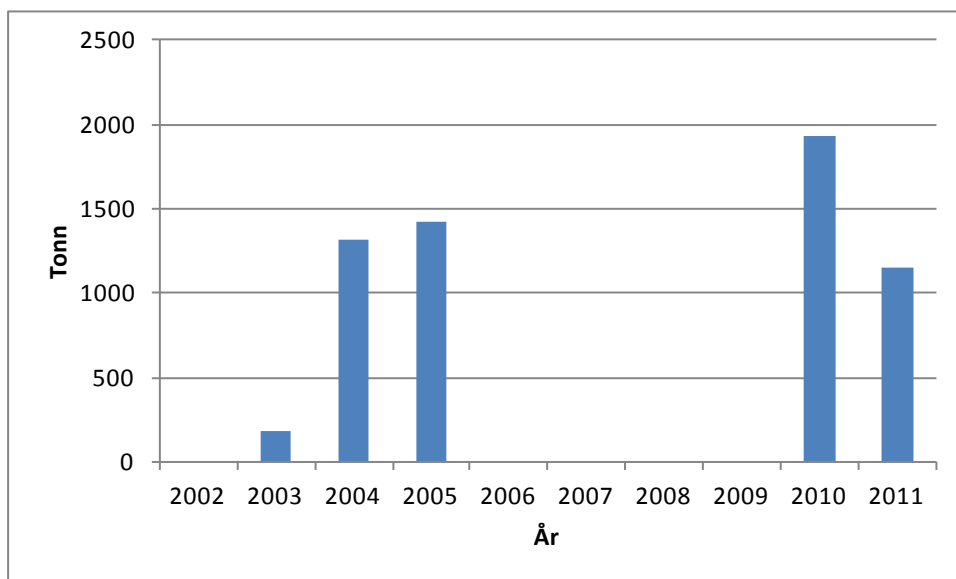
Salg til spesialmarkeder gjelder for eksempel skip og fly i utenriksfart, fangst og fiske i fjerne farvann og oljeboringsplattformer. Kvantumet som inngår i ordningen er relativt stabilt fra år til år, men viser en trend med økende kvantum gjennom perioden, som figur 4.8 under viser.



Figur 4.8: Salg til spesialmarkeder 2002-2011, tonn

*Førtidsslakting av verpehøner* er en ordning hvor det gis en kompensasjon til produsenter som slakter hønene tidligere enn planlagt. Det er et effektivt tiltak for å ta ned produksjonen i perioder med overskudd for å bidra til markedsbalanse.

Figuren under viser virkningen av gjennomført førtidsslakting i perioden 2002-2011 i form av redusert produksjon. På grunn av god markedsbalanse og tidvis underskudd av egg er det ikke gjennomført førtidsslakting i 2002 og i perioden 2006 til 2009. For 2012 er det ikke søkt om å benytte tiltaket, men Omsetningsrådet har vedtatt at i 2013 kan førtidsslakting benyttes i et omfang tilsvarende uttak av inntil 100 tonn egg.



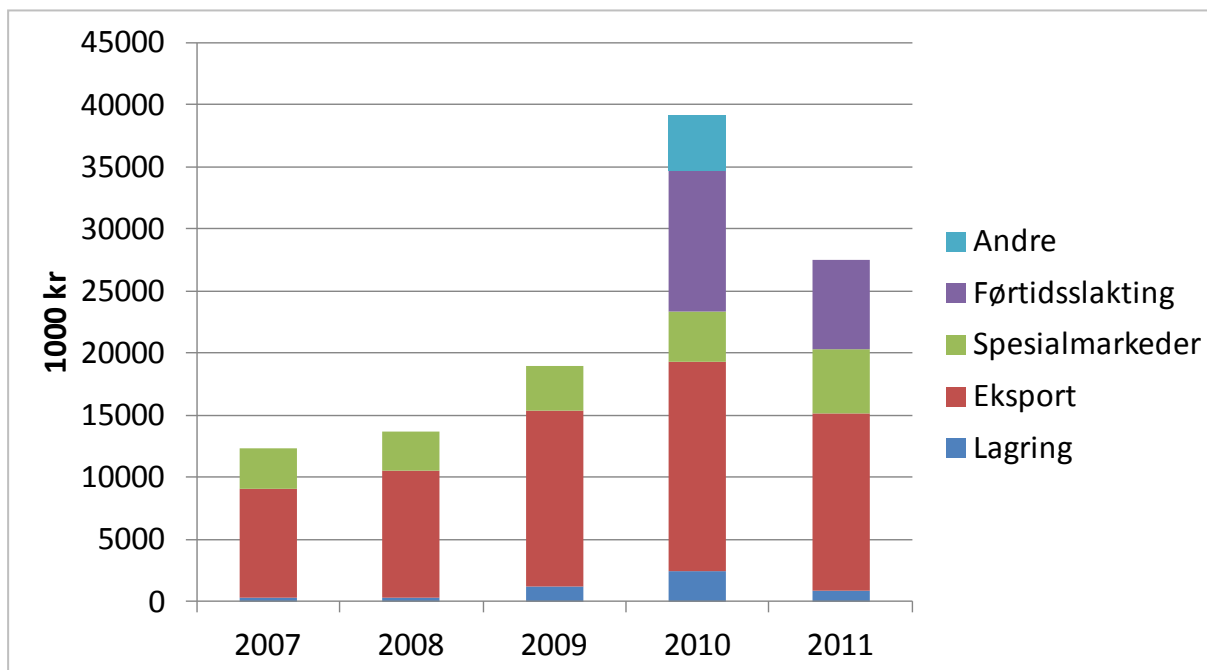
Figur 4.9: Reduksjon i eggproduksjon ved førtidsslakting av verpehøns perioden 2002-2011 i tonn

Priskompensasjon for produksjon av skilleprodukter (plomme eller hvite) kan iverksettes etter forhåndsgodkjenning fra Omsetningsrådet. Ordningen ble sist benyttet i 1996.

Når en overskuddssituasjon ikke kan løses ved hjelp av de ovennevnte tiltakene, kan *andre tiltak* iverksettes, men først etter forhåndsgodkjenning fra Omsetningsrådet. Bruk av egg til dyrefôr er et slikt tiltak som har vært benyttet, bl.a. i 2010. Et annet tiltak som har vært benyttet er utsatt innsettidspunkt. Det går ut på at tidspunktet for å sette inn nye høner i hønehuset når forrige innsett er slaktet forskyves i forhold til det som var planlagt. Tiltaket får store konsekvenser for rugeriene som står klar til å levere daggamle kyllinger og må derfor brukes med forsiktighet.

Figur 4.10 nedenfor viser fordelingen av kostnader ved ulike reguleringstiltak for egg de siste fem årene. Selv om figuren viser kostnader, og ikke mengde som er regulert, gir figurene et godt bilde av hvilke tiltak som har størst betydning i reguleringen av egg. Markedsregulator skal til enhver tid velge de tiltakene som gir den totalt sett rimeligste reguleringen.





Figur 4.10: Fordeling av kostnader ved ulike reguleringstiltak for egg fra 2007-2011

### 4.3 Administrering av tollvernet – utvikling av import lam og egg

For lam og egg er tollsatsene såpass høye at det normalt ikke er økonomisk incitament å importere til full toll. Dersom det er mangel på norsk råvare, med tillegg av import til gjeldende kvoter - som WTO- og EU-kvoter, skal det gjennomføres suppleringsimport for å sikre at forbrukerne får tilstrekkelig varetilgang. Suppleringsimporten gjennomføres til reduserte tollsatter fastsatt av SLF etter forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer. Målpris er utgangspunktet for fastsettelse av tollsatsen.

Normalt er det markedsregulator som anmoder SLF om tollnedsettelse for å muliggjøre suppleringsimporten, når de ser at det ikke er tilstrekkelig med norsk vare til at markedet kan balanseres til målprinsnivå. SLF kan imidlertid også på eget initiativ starte vurdering av behovet for slik import. Det er vanlig praksis at SLF og markedsregulator drøfter markedssituasjonen med den uavhengige delen av bransjen før eventuell tollnedsettelse iverksettes. SLF legger vekt på markedsregulators anmodning når de vedtar om det skal iverksettes administrativ tollnedsettelse.

Anmodning om administrativ tollnedsettelse kan også komme fra uavhengige aktører i bransjen.

I tillegg til suppleringsimport i tilfeller som nevnt over, kan SLF også selv initiere tollnedsettelse. Dette dersom markedsregulators prisløype eller prisuttaket på et tidspunkt vil føre til at målprisen overskrides som gjennomsnitt for avtaleåret. SLF skal iverksette tollnedsettelse dersom øvre prisgrense overskrides to uker på rad. I praksis anvendes denne bestemmelsen kun for hagebruksprodukter.

### *Lam*

For lam er det betydelig sesongvariasjon i noteringspris/engrospris. Prisvariasjonene er imidlertid i stor grad forutsigbare, og omfattes av markedsregulators forhåndsfastsatte plan for uttak av målpris, den såkalte prisløypen. Hovedprinsippet ved tolladministrering for lam er derfor at tollsatsene settes ned slik at summen av importpris og tollsats svarer med markedsregulators prisløype for den aktuelle perioden.

I femårsperioden 2007-2011 ble det iverksatt administrative tollnedsettelse hvert år bortsett fra 2010. Tollnedsettelsene i denne perioden har i vesentlig grad vært avgrenset til første halvår, og er iverksatt etter anmodning fra markedsregulator/bransjen. I 2011 var importen under administrative tollnedsettelse på om lag 600 tonn. Det er også iverksatt tollnedsettelse etter anmodning i 2012. Tollen ble først satt ned i en periode fra 20. februar til 30. juni. Importen til nedsatt toll i denne perioden var på om lag 1 100 tonn. Det ble iverksatt ny administrativ tollnedsettelse fra 10. oktober, på det tidspunkt rapporten ble utarbeidet var det ikke kjent hvor stort kvantum denne importen vil omfatte.

### *Egg*

Den jevne produksjonen av egg gjennom året innebærer at det ikke er vanlig med sesongmessige prissvingninger. Snarere ligger engrosprisene for egg relativt tett oppunder målprisen, som omfatter alle kvaliteter egg. Det viktigste prinsippet ved tolladministrering for egg er derfor at det må legges til grunn en kvalitet som er representativ, og der det er tilgjengelig prisinformasjon både for norsk og utenlandsk vare. Målprisen er uansett hovedmålepunktet.

Det er ikke iverksatt administrative tollnedsettelse i fireårsperioden 2008-2011. Ved behov for import av skallegg benyttes normalt EU-kvoten (290 tonn) eller WTO-kvoten (1 295 tonn). Det ble imidlertid iverksatt administrative tollnedsettelse på grunn av underskudd i 2006 og 2007. Tolladministreringene for egg har i stor grad vært avgrenset til jul.

## **4.3.1 Eksport utover reguleringseksport**

### *Lam*

Det eksporteres årlig et mindre kvantum lammekjøtt. En vesentlig andel av det eksporterte kvantumet er saltet og speket kjøtt. I tidsperioden 2005-2011 har denne eksporten utgjort mellom 15 og 35 tonn per år.

### *Egg*

Det eksporteres lite egg og eggprodukter utover reguleringseksporten. En del av eksporterte kvantum er imidlertid omfattet av utenlands bearbeiding. Det var sterk økning

i eksporten av heleggmasse i 2011, og dette var i all hovedsak eksport av norske råvarer til utenlands bearbeiding.

## **5 Beskrivelse av volummodellen – Markedsregulering på volumindikatorer**

Ved jordbruksoppgjøret 2009 var partene i første omgang enige om å overføre markedsordningen for storfekjøtt til volummodellen, som ble gjennomført med virkning fra 01.07.09. Hensikten med tilpasningen var å legge grunnlag for at beregnet ”markedsprisstøtte” i AMS kunne erstattes med i stedet å notifisere brukt beløp til regulering i gul boks.

Avtalepartenes valg av volummodellen, som alternativ for endring av markedsordningen for storfe, var basert på at den gir mulighet for å videreføre markedsreguleringen for jordbruksråvarer, og med det gi åpning for bruk av tiltak som kan bidra til stabilitet i prisdannelsen i aktuelle situasjoner. Partene var enige om at volummodellen var eneste alternativ som kunne oppfylle de landbrukspolitiske målsettinger fastsatt av Stortinget.

For kyllingsektoren er det ikke adgang til å gjennomføre markedsreguleringstiltak. Det ble ansett at en slik modell ville gi redusert adgang for myndighetene til å gjennomføre vesentlige elementer i landbrukspolitikken. Viktige årsaker til valg av markedsordning for kylling var at produksjonen er kontraktsstyrt og at det i liten grad var noe tverrsalg mellom markedsaktørene.

Nedenfor følger en omtale av hovedprinsippene i volummodellen slik den har blitt praktisert for storfekjøtt.

I volummodellen har en gått fra prisbasert markedsregulering, med grunnlag i målprisen, til en volumbasert modell uten målpris. I modellen er øvre prisgrense opprettholdt, som grunnlag for tollforvaltningen. En har fri prisdannelse opp til øvre prisgrense.

Adgangen til fellesfinansiert reguleringslagring er begrenset til et forhåndsdefinert kvantum med grunnlag i sesongbehov, dvs. markedsregulering på volumindikatorer. Sesonglagringen er definert som en årskvote, som er det maksimale kvantum som kan legges inn på reguleringslagringer per år. Maksimalt kvantum skal defineres for det enkelte dyreslag innenfor volummodellen ut fra behovet i det innenlandske markedet, når det er tatt hensyn til importkvoter med redusert toll. Deretter defineres behovet for sesongmessig reguleringslagring med grunnlag i normalvariasjon. Kvantumet skal fastsettes av Omsetningsrådet. Grensen for storfekjøtt ble satt til 2.500 tonn det første året, og dette nivået er blitt videreført for de påfølgende år.

Reguleringseksport skal normalt ikke benyttes, men kan i særskilte tilfeller benyttes etter vedtak i Omsetningsrådet. Dersom det brukes reguleringsmidler til eksport av storfekjøtt,

skal markedsregulator pålegges mottaksplikt på innenlands produsert storfekjøtt fra uavhengige aktører (dobbel mottaksplikt) for volumer som er begrenset ut fra tidligere omsatte volumer hos de uavhengige aktørene.

Adgang til produksjonsregulering er videreført og kan benyttes etter vedtak i Omsetningsrådet. Nortura kan ta initiativ til produksjonsregulerende tiltak for hele det norske markedet, med påfølgende vedtak i Omsetningsrådet. Markeds- og produksjonsregulering som er finansiert med budsjettmidler må notifiseres som ”gul støtte”.

Øvre prisgrenseprosent fastsettes for hvert år av jordbruksavtalepartene med utgangspunkt i gjennomsnittlig oppnådd noteringspris i perioden 1. april foregående år til 31. mars i året forhandlingene gjennomføres. Etter omleggingen til volummodell har øvre prisgrenseprosent ligget fast på 10 prosent over gjennomsnittlig oppnådd noteringspris på engrosnivå.

Hovedvirkemåten for volummodellen er å balansere markedet ut fra dekningsgrad og forsyningsbalanse (volumindikator) gjennom å bruke pris (maksimalt opp mot øvre prisgrense) og noen volumdefinerte tiltak som sesongregulering, unntaksvis eksportregulering, evt. sammen med produksjonsregulering. Suppleringsimporten foretas i henhold til gjeldende forhåndsfastlagte prisløype. Dette er forskjellig fra en markedsordning med målpris hvor virkemidlene har som målsetting å ta ut en forhåndsfastsatt målpris.

I volummodellen er Nortura fortsatt markedsregulator med ansvar for markedsbalansering. I tillegg til mottaks- og forsyningsplikt har Nortura informasjonsplikt til markedet om vurderinger og tiltak som gjøres i kraft av reguleringsansvaret.

Gode prognoser for tilførsler av slakt og etterspørsel har stor betydning for stabilitet og forutsigbarhet. I forbindelse med utarbeidingen av prognosene seks ganger per år, har Nortura Totalmarked i forkant separate møter med Nortura Salg og KLF for å få innspill til prisen som skal fastsettes. Nortura utarbeider et grunnlagsdokument som er basis for den interne og eksterne prosessen fram mot beslutning.

Nortura skal fastsette *planlagt gjennomsnittlig engrospris* for representantvaren for hver prisperiode (6 mnd.). Prisperiodene er 1.1.–30.6. og 1.7.–31.12. Datoene for fastsetting og kunngjøring av planlagt gjennomsnittlig engrospris skal være 30.5. og 30.11. hvert år. Nortura skal som markedsregulator også utarbeide *planlagt prisløype* med ukepriser for de samme tidsrom. Nortura skal løpende notere og rapportere faktisk oppnådd engrospris (noteringspris) for representantvaren.

Dersom Nortura finner at planlagt gjennomsnittlig engrospris i perioden ikke kan oppnås, kan denne prisen reduseres i forbindelse med utarbeidelse av produksjons- og forbruksprognosene i mars og september. Hvis det foretas slik reduksjon, skal planlagt prisløype justeres tilsvarende. Dette innebærer at det blir laget en ny prisløype med lavere ukepriser.

Dersom Nortura i mars eller september ser at en med varslet prisløype kommer til å få en gjennomsnittlig engrospris for perioden som ligger over eller under den planlagte gjennomsnittlige engrosprisen, kan prisløypen for resten av perioden justeres slik at en oppnår den planlagte gjennomsnittlige engrosprisen.

Markedsregulator, Nortura, er forskriftspålagt å overholde en informasjonsplikt overfor andre markedsaktører relatert til tiltak som gjennomføres med grunnlag i reguleringsansvaret. Nortura må derfor gi tilstrekkelig og tidlig nok informasjon om prissettingen vedrørende planlagt gjennomsnittlig engrosprisivå (PGE). Nortura skal i tillegg til PGE fastsette ukespriser i en planlagt engrosprisløype og markedsprognoser seks ganger per år. Norturas forsyningsplikt til uavhengige aktører skal skje til noteringsprisen på transaksjonstidspunktet.

Den planlagte gjennomsnittlige engrosprisen skal settes slik at det både på kort sikt (førstkommende prisperioder) og mellomlang sikt (2–3 år) gir grunnlag for en optimal markedsdekning, der både tilførsler fra innenlandsk produksjon og forventet kvoteimport skal hensyntas. Innenfor de rammer som dette til enhver tid vil sette for prisfastsettingen, skal prisen settes slik at markedsinntektene sammen med offentlige virkemidler og generelle rammevilkår bidrar til økonomisk bærekraft i hele varekjeden fram til engrospris-punktet.

Den ukebaserte engrosprisen skal som gjennomsnitt for alle kvaliteter være transaksjonsprisen på transaksjonstidspunktet både til eksterne industrikunder og ved leveranse til intern videreføring. Den planlagte gjennomsnittlige engrosprisen vil dermed danne grunnlaget for prisingen av foredlede produkter til sluttmarkedet.

## **6 Erfaringer etter omleggingen til volummodell for storfekjøtt**

Hovedvirkemåten for markedsordninger under volummodellen vil være å balansere markedet ut fra dekningsgrad og forsyningsbalanse (volumindikatorer) gjennom å bruke pris (maks. opp til øvre prisgrense) og noen volumdefinerte tiltak som sesongregulering, unntaksvis eksportregulering, eventuelt sammen med produksjonsregulering. Suppleringsimport foretas med basis i den til enhver tid gjeldende forhåndsfastlagte prisløype.

### **6.1 Om fastsetting av planlagt gjennomsnittlig engrospris**

*Gjennomføring av landbrukspolitikken:*

Avvikling av målpris innebærer at avtalepartene kun kan bruke endringer i budsjettstøtten i en inntektsfordelingssammenheng. Pga. underskuddet i norsk storfekjøttproduksjon kunne det vurderes som fordelaktig at avtalepartene hadde hatt mulighet til å innvirke på rammevilkårene for næringen gjennom fastsetting av målpris.

Motspørsmålet blir imidlertid om prisuttaket i sektoren kunne blitt økt i vesentlig grad ut over planlagt gjennomsnittlig engrospris fastsatt av Nortura. I denne sammenheng kan det

vises til at tollvernet de siste årene har begrenset muligheten for å øke engrosprisen for storfe. Videre kan det pekes på at vesentlige prisøkninger på storfe kan motivere forbrukerne til å erstatte storfeprodukter som kjøttdeig, med tilsvarende produkter av rimeligere kjøttslag som kylling og svin. Dette kan føre til redusert forbruk av storfekjøtt og overskudd av storfekjøttsortering.

#### *Planlagt gjennomsnittlig engrospris:*

På grunnlag av de retningslinjer som gjelder, står Nortura relativt fritt i å fastsette denne prisen under øvre prisgrense. Imidlertid vil en ved fastsetting av planlagt gjennomsnittlig engrospris måtte forholde seg til mange av de samme rammebetingelser som gjaldt for fastsettingen av den administrerte prisen under jordbruksforhandlingene (målpris). Dette gjelder bl.a. beskyttelsesgrad for produktet innenfor tollvernet, substitusjonsgrad fra andre produkter (f.eks. billigere kjøttdeig av kylling jamført med tilsvarende produkt av storfe) og andre forhold som påvirker tilbud/etterspørsel.

Økt frihetsgrad i prissettingen for markedsregulator innenfor volummodellen kan gi økt mulighet til taktiske prissignaler. Gitt at Norturas konkurrenter legger planlagt gjennomsnittlig engrospris til grunn for forhandlinger og kontrakter med sine kunder, kan prisløyper som ikke er realistiske, og med påfølgende endringer, medføre problemer for konkurrentene. I kap. 6.2 er det gitt en vurdering av Norturas oppfølging av planlagt gjennomsnittlig engrospris og de fastsatte prisløypene. Den viser at markedsregulator har fulgt det fastsatt prisgrunnlag, og avvik har hatt grunnlag i behov for tilpasning til markedssituasjonen.

#### *Prisvariasjon:*

Ved utredningen av volummodellen ble det anført at prisdannelsen ville bli mer markedsbasert med større variasjoner i pris. Etter innføring av volummodellen for storfekjøtt fra 01.07.09 har norsk produksjon vært lavere enn engrossalget med behov for suppleringsimport for å dekke etterspørselen. Det har derfor i mindre grad vært behov for å bruke pris som et virkemiddel for å regulere overskudd av storfekjøtt.

#### *Prisfastsettingen:*

Overgang til volummodellen for storfe innebar ny ansvarsfordeling mellom jordbruksavtalepartene, Nortura som markedsregulator, frittstående aktører i kjøttbransjen, Omsetningsrådet og SLF.

Ved Norturas førstegangs prissetting i ny markedsordning fra 1. juli 2009 ble det tatt hensyn til partenes innspill til jordbruksoppgjøret 2009 som omfattet en målprisøkning på 50 øre per kg for storfe. Dette bidro til at planlagt gjennomsnittlig engrospris for 2. halvår 2009 ble satt høyere enn hva som var mulig å ta ut i markedet.

Innledningsvis ved overgangen til den nye markedsordningen var aktørene i kjøttbransjen opptatt av prismessig forutsigbarhet, og det ble lagt til grunn at planlagt gjennomsnittlig engrospris skulle stå for et halvår av gangen uten å endres. I løpet av 2009 oppstod det et overskudd av storfekjøtt som var krevende å håndtere ved reguleringslagring innenfor den årlige begrensingen for innlegg på 2 500 tonn. Oppfatningen av at man ikke kunne fravike fastsatt planlagt gjennomsnittlig engrospris innebar usikkerhet for markedsregulator om det var adgang til å endre denne prisen underveis i perioden. Ønske om å unngå uenighet i bransjen bidro til at Nortura ikke brukte det handlingsrommet som var gitt markedsregulator i forskrifter og retningslinjer. Dette førte til at den planlagte gjennomsnittlige engrosprisen ikke ble satt ned ved prognosetidspunkt i september 2009, som det var, og er, anledning til. Innføringen av volummodellen for storfe innebar at man markedsregulator ikke umiddelbart gikk inn med en prismessig tilpasning til markedsutviklingen.

Etter den innledende usikkerheten har aktørene tilpasset seg ordningen og de plikter og roller den innebærer. Som markedsregulator satte Nortura ned planlagt gjennomsnittlig engrospris i 1. halvår 2010.

SLF har vist til at deres vurdering er at markedsregulator Nortura har vært ryddige og grundige i sin håndtering av ordningen. Gjennom å holde seg strengt til retningslinjene har de balansert ansvaret for prissetting med rollen som markedsaktør uten at det har vært store konflikter i bransjen. Nortura har fastsatt og offentliggjort planlagt gjennomsnittlig engrospris, samt informert om prisløypen for tilsvarende periode, innenfor tidsrammene som er gitt.

KLF framholder at prisfastsettingen gir deres medlemsbedrifter mindre mulighet enn Nortura til å forutse prisen i neste prisperiode, og at dette kan vanskeliggjøre beregningen av framtidige priser på egne produkt.

Arbeidsgruppen vil vise til at Norturas ansvar for prissettingen innenfor volummodellen er knyttet til Norturas rolle som markedsregulator, og at Omsetningsrådet har ansvar for oppfølging og kontroll av Norturas tiltak knyttet til markedsregulatorrollen. Dette gjelder også for Norturas oppfølging som markedsregulator av regelverket for mottaks-, forsynings- og informasjonsplikt overfor andre markedsaktører.

### *Tolladministrering*

SLF har ansvar for å følge prisuttaket for storfe og håndheve regelverket for tolladministrering. Det har blitt iverksatt administrative tollnedsettelse i årene 2009-2011 etter anmodning fra markedsregulator. Det er også iverksatt slike tollnedsettelse i 2012 etter anmodning fra markedsregulator.

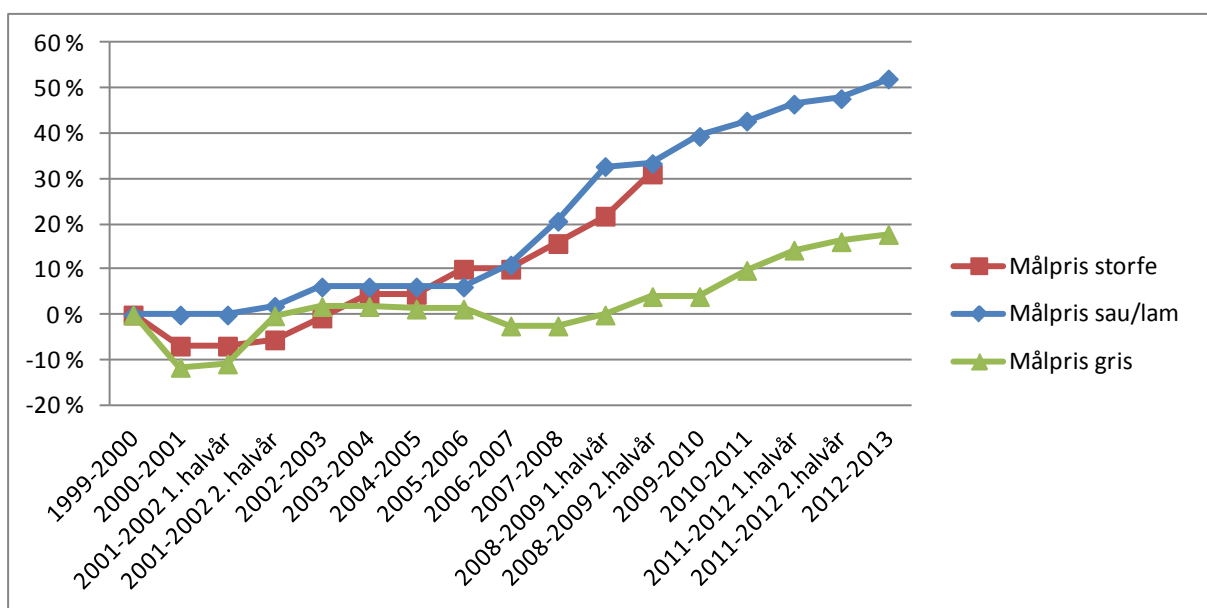
Ved tolladministrering ligger prisløypen til planlagt gjennomsnittlig engrospris til grunn for tollsatsen. Det er dermed ingen vesentlig endring i praktiseringen av tolladministreringen etter overgangen til volummodell for storfe.



## 6.2 Pris- og produksjonsutviklingen for storfe

Vi vil her belyse den relative pris- og produksjonsutviklingen for storfe etter omleggingen til volummodell sammenlignet med de andre kjøttproduksjonene. I vurderingen av denne informasjonen må man ta hensyn til at det er mange faktorer som påvirker pris- og produksjonsutviklingen, og at omleggingen til volummodell i mindre grad vil innvirke på utviklingen på disse områdene. Det er verdt å merke seg at det har vært underskudd av norsk storfekjøtt etter omleggingen i 2009, og at det dermed ikke har vært behov for å bruke prissignaler for å regulere nivået på totalproduksjonen.

Fra avtaleåret 1999-2000 til 2008-2009 var den prosentvise økningen i målprisen for storfe tilnærmet lik målprisøkningen for lam/sau, jf. figur 6.1.



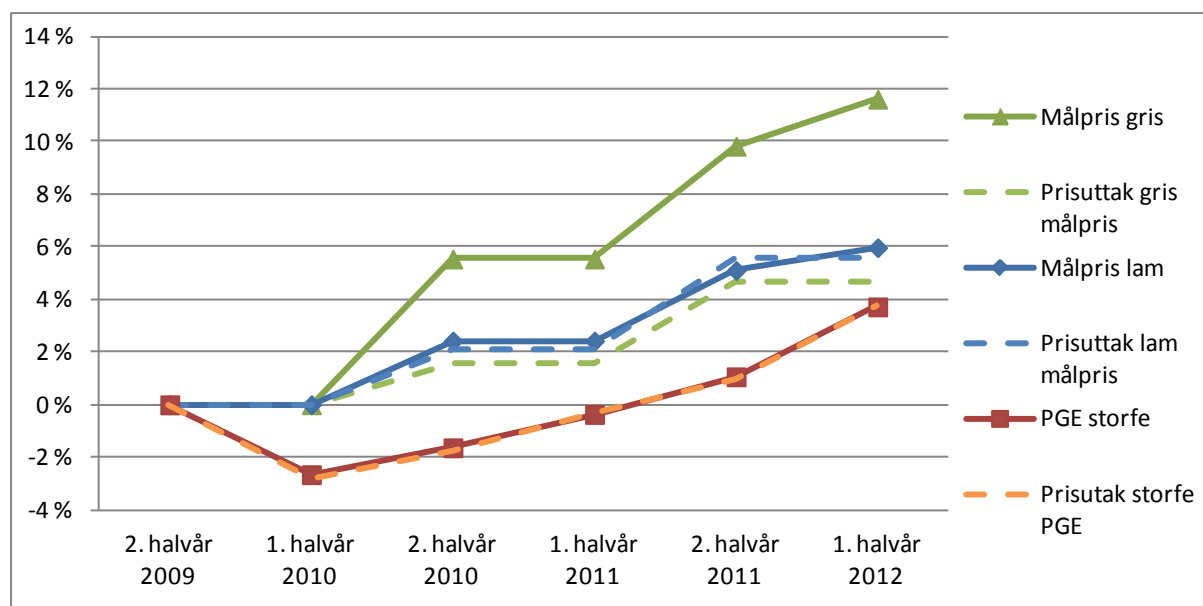
Figur 6.1: Prosentvis utvikling i målpris for storfe, lam og gris<sup>1</sup>, 1999-2012

<sup>1</sup>Målpris for gris i avtaleåret 2009-2010 er korrigert i henhold til teknisk justering

Figur 6.2 viser prosentvis utvikling i målpris for lam og gris og planlagt gjennomsnittlig engrospris for storfe fra 2. halvår 2009, samt prisuttak for disse kjøttslagene i samme periode. Som det framgår av figuren har prisutviklingen for storfe endret seg noe etter innføringen av volummodellen 1. juli 2009. Siden 2. halvår 2009 har veksten i planlagt gjennomsnittlig engrospris for storfe vært svakere enn økningen i målprisene for lam og gris. Spesielt stor er forskjellen mellom utviklingen i planlagt gjennomsnittlig engrospris for storfe og målprisen på gris. Veksten i planlagt gjennomsnittlig engrospris for storfe har imidlertid begynt å nærme seg veksten i målprisen på lam.

Tilbakemeldinger fra Nortura tyder på at planlagt gjennomsnittlig engrospris er blitt etablert som et prisregime på linje med målpris. Dette innebærer at det er tilstrekkelig autoritet rundt prissystemet til at en kan øke prisene overfor kunder i engrosmarkedet. Det anses derfor at prisutviklingen etter 2009 ikke kan forklares med overgang til volummodellen og nytt prissystem for storfe. Snarere må utviklingen ses i lys av hvor

store prisøkninger aktørene i kjøttbransjen har mulighet til å ta ut innenfor tollvernet og med nåværende markedssituasjon, uten at det forårsaker redusert forbruk av norsk storfekjøtt.



Figur 6.2: Prosentvis utvikling i planlagt gjennomsnittlig engrospris for storfe, samt målpriser for lam og gris<sup>1</sup>, 2. halvår 2009-1. halvår 2012

<sup>1</sup>Målpris for gris i avtaleåret 2009-2010 er korrigeret i henhold til teknisk justering

Tollvernet har de siste årene begrenset muligheten for å øke engrosprisen for storfe. Til sammenligning har tollvernet for gris gitt større mulighet til å øke innenlands priser både for hele/halve slakt og produksjonskjøtt (som svinekjøttsortering 23 %). Tollvernet legger begrensninger på prisdannelsen for hele/halve slakt av lam, men i mindre grad for kjøttstykker som lammelår. Sterk økning i internasjonale priser på lam de siste årene har gjort det mulig å øke prisene på lam i Norge med uendret tollbeskyttelse.

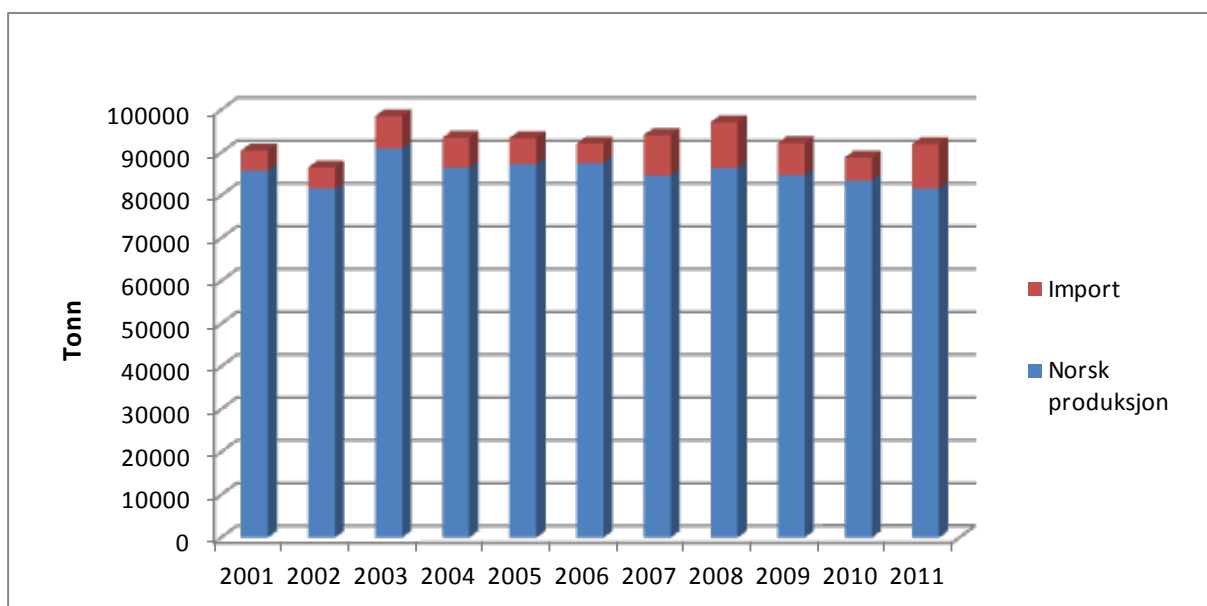
For enkelte produkter av storfe er substitusjonsforholdet til andre kjøttslag vesentlig. Dette gjelder spesielt for storfefarser, som lar seg erstatte med tilsvarende produkt av andre kjøttslag. Vesentlige prisøkninger på storfe kan derfor motivere forbrukerne til å bytte ut eksempelvis kjøttdeig av storfe med farse av rimeligere kjøttslag som kylling og svin. Dette kan føre til redusert forbruk av storfekjøtt og overskudd av storfekjøttsorteringer.

Til tross for vedvarende underskudd av norskprodusert storfe er det de siste årene en betydelig utfordring for aktørene i bransjen å øke prisene. Dette skyldes importkonkurranse og konkurranse fra andre kjøttslag (substitusjon). I regjeringens forslag til skatte- og avgiftsopplegg for 2013 blir imidlertid dagens kronetollsats for biffer og fileter foreslått erstattet av prosenttoll, som gir rom for innenlands prisøkning. Tilsvarende endring i tollsatsene er foreslått for hele/halve skrotter av lam.

I lys av de krevende omstendighetene ser volummodellen for storfe ut til å ha gitt en prismessig tilpasning til markedet for storfekjøtt. Markedsregulator Nortura har økt

planlagt gjennomsnittlig engrospris i den grad det har vært rom i markedet og tollvernet, og kjøttbransjen har tatt ut prisøkningene. Siden overgangen til volummodellen i 2009 har prisuttakene for storfe ligget nært planlagt gjennomsnittlig engrospris, jf. figur 6.2 over. Til sammenligning endte prisuttaket for gris relativt langt under målpris i avtaleårene 2010-2011 og 2011-2012, mens heller ikke målprisen for lam ble tatt ut i 2010-2011.

Norsk produksjon av storfekjøtt har sunket siden 2009, jf. figur 6.3. Det anses at produksjonsnedgangen ikke er et resultat av overgangen til volummodellen for storfe, men at den i hovedsak skyldes at antallet melkekyr er blitt vesentlig redusert. Den andelsmessige fordelingen av storfeslakt mellom Nortura og de uavhengige aktørene i bransjen har endret seg de seinere årene 2008. De uavhengige aktørenes markedsandel var om lag 26 prosent i 2000, mens andelen var 27 prosent i 2009 og 31 prosent i 2011.



Figur 6.3: Årlig produksjon og import av storfekjøtt, 2001-2011

## 6.3 Markedsregulering storfe

### Reguleringslagring

Omsetningsrådet fastsatte 23.06.2009 kvoten for årlig innlegg av storfekjøtt på reguleringslager til 2.500 tonn. Det ble lagt til grunn at fastsatt kvantum gjaldt f.o.m. 01.07.2009.

I 2009 og ut i 1. halvår 2010 ble det et uventet fall i etterspørselen av storfe knyttet til negativ utvikling i realøkonomien. Selv om norsk produksjon av storfekjøtt var lavere enn engrossalget førte importen til stort overskudd og behov for utstrakt bruk av reguleringslagring for storfekjøtt, med totalt 2 180 tonn i løpet av 2. halvår 2009. Høsten 2009 ble det et stort overskudd av storfe, grunnet en nedgang i engrossalget på hele 7 pst. Sterk pris-

vekst i engrosleddet de to foregående årene ble ansett som en viktig årsak til nedgangen i salget. Finanskrisen må også antas å ha medvirket til redusert kjøttforbruk.

Fra uke 33 i 2009 ble det lagt inn storfekjøtt på reguleringslager, totalt 2 180 tonn i løpet av halvåret. Av dette var ca 100 tonn skåret vare (storfe 14 % sortering). Reguleringslageret av helt slakt ble solgt ut i løpet av våren og sommeren 2010, mens lageret av skåret vare først ble solgt ut i mai 2011.

I de påfølgende årene har det vært et nærmest konstant underskudd av storfekjøtt. I 2010 ble det lagt inn 964 tonn storfekjøtt på reguleringslager, mens det tilsvarende tallet for 2011 var 396 tonn. I 2012 har det vært løpende underdekning og import til nedsatte tollsatser med grunnlag i forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer.

Tabell 6.1 viser innlegg av storfe på reguleringslager i perioden 2000 til 2011, og fordelingen på helt slakt og skåret vare.

*Tabell 6.1 Innlegg av storfe på reguleringslager 2001-2011, tonn*

År	Storfe totalt	Herav helt slakt	Herav skåret vare
2001	43	43	0
2002	218	21	197
2003	705	555	150
2004	811	811	0
2005	3 913	3 913	0
2006	1 577	1 577	0
2007	244	244	0
2008	470	470	0
2009	2 180	2 080	100
2010	964	964	0
2011	396	396	0

#### *Lagring av skåret vare*

Når det gjelder skåret/nedskjørt vare fra helt slakt av storfe vil en vise til kontakt mellom KLF og SLF som Omsetningsrådets sekretariat.

I desember 2009 tok KLF i brev til SLF opp flere forhold vedrørende Norturas praktisering av volummodellen. Ett av temaene var regulering av skåret vare. KLF mente at regulering av storfesortering 14 % høsten 2009 var en omgåelse av intensjonene med volumbegrensningen i reguleringslagringen av storfe. Det ble vist til at storfesortering 14 % utgjør ca 40 % av dyret, og at markedsregulator kan ta ut over 6 000 tonn slakt dersom virkemiddelet utnyttes maksimalt. Noe som igjen vil sikre markedsregulator en overproposjonal andel av biffer og fileter som det er underskudd på i markedet.

KLFs primære standpunkt var at regulering av skåret vare er konkurransevridende og bør opphører. Videre foreslo KLF at uavhengige aktører, inntil en endring i regelverket var gjennomført, skulle få levere skåret vare til reguleringslagring.

I sitt svar viste SLF til at Omsetningsrådet hadde fastsatt kvantumet for innlegging på reguleringslager til 2 500 tonn, og at reguleringslagring, i henhold til regelverket, kan gjennomføres for alle vareslag og kvaliteter som til enhver tid er definert som reguleringsvare. Storfekjøttssortering 14 % er definert som reguleringsvare. Derfor mente SLF at det ikke var grunnlag for å hevde at praktiseringen brøt med intensjonen for markedsreguleringen eller med regelverket. SLF viste også til at en viktig begrunnelse for at noen kvaliteter av skåret vare er definert som reguleringsvare, er at det i noen sammenhenger er mest effektivt å regulere skåret vare. Dette kan enten være for å utnytte eksportkvoten mest mulig effektivt, eller for å sikre forsyning av stykningsdeler inn mot salgssesonger.

Når det gjaldt forslaget om å fjerne adgangen til regulering av skåret vare, og det subsidiære foreslaget om at det innføres en mottaksplikt på skåret vare fra uavhengige aktører inntil ordningen er fjernet, viste SLF til at disse spørsmålene gjelder utformingen av regelverket og ikke praktiseringen, og at de derfor må rettes til Omsetningsrådet og LMD.

SLF viste i sitt svar til KLF også til Omsetningsrådets kommende gjennomgang av regelverket som en anledning til å ta opp disse spørsmålene. Retningslinjene for markedsregulering av kjøtt ble revidert av Omsetningsrådet 31.3.2011. Storfekjøttssortering 14 % er fortsatt definert som reguleringsvare.

Det kan også vises til at i de to etterfølgende årene har reguleringslagring av storfekjøtt hatt svært begrenset omfang, og bare omfattet helt slakt.

### *Reguleringseksport*

I volummodellen er adgangen til reguleringseksport innskjerpet i forhold til tidligere regime.

Markedsregulator har ikke søkt om å gjennomføre reguleringseksport av storfekjøtt etter at volummodellen ble innført.

I mai 2010 henvendte markedsregulator seg til SLF for å avklare muligheten for eksport av storfesortering 14 % som hadde bygget seg opp på lager høsten 2009. Bakgrunnen var den gjeldende situasjonen i markedet med underskudd av biff og filet og relativt stort overskudd av sorteringer. SLF svarte at de i den aktuelle situasjonen, slik den var belyst, ikke ville anbefale Omsetningsrådet å imøtekomme en slik søknad.

## 7 Vurdering av omlegging til volummodell – markedsordningen for lam

I dette kapitlet belyses spørsmål som er sentrale ved en eventuell omlegging av lam til volummodellen. I avsnitt 7.4 gir arbeidsgruppen sin anbefaling.

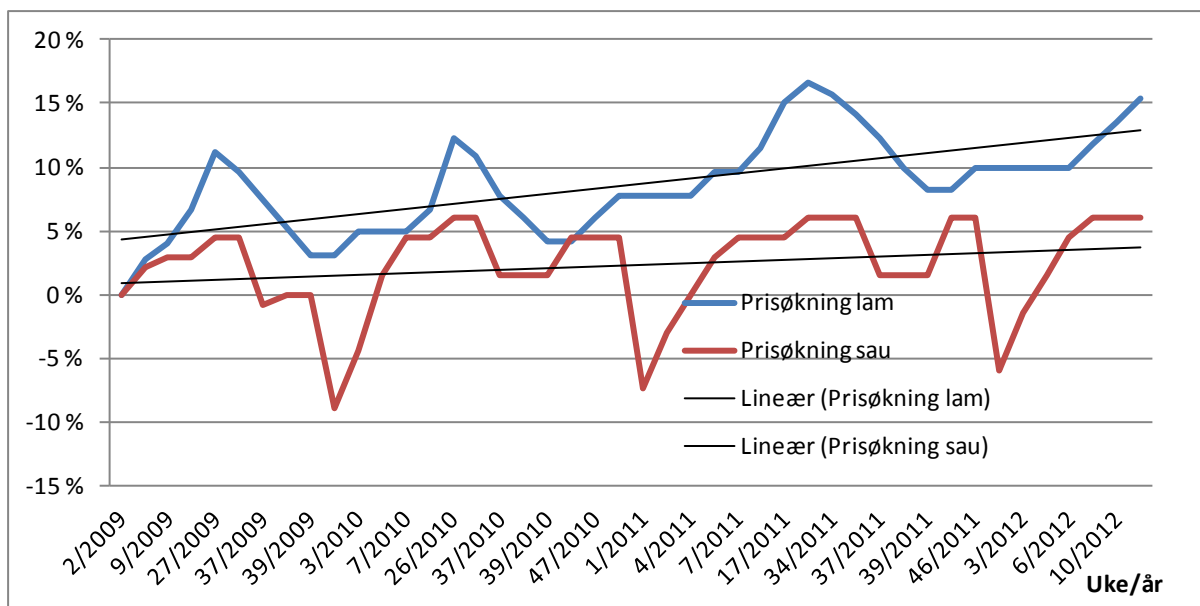
I Melding til Stortinget nr. 9 (2011-2012) ”Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords”, er det uttrykt som et mål at norsk landbruksproduksjon skal dekke etterspørselen etter varer det er naturlig grunnlag for å produsere i Norge. Fordi sau og lam er en grovfôrbasert husdyrproduksjon, har vi et særskilt grunnlag for denne produksjonen i Norge ut fra de naturgitte forutsetningene med mye grasareal i både innmark og utmark.

### 7.1 Forholdet voksen sau og lam

Avtalepartene ble under jordbruksoppgjøret 2008 enige om at det fra 01.01.09 ikke lenger skulle kunne gjennomføres markedsregulerende tiltak (avsetningstiltak) for kjøtt fra sau, purke og råne. Omsetningsavgiften skulle fra det tidspunktet ikke settes høyere enn kostnadene ved å finansiere opplysningsvirksomhet og faglige tiltak. De kvanta dette omfatter har fra 01.01.09 ikke lenger vært omfattet av målpris- og markedsreguleringen, og har derfor vært tatt ut av AMS som har vært notifisert fra og med 2009.

Under jordbruksoppgjøret 2009 ble rapporten fra den tidligere arbeidsgruppen om markedsordningene for kjøtt og egg behandlet. I Sluttprotokollen pkt. 5 i proposisjonen til Stortinget om jordbruksoppgjøret 2009 heter det følgende: ”Partene er enige om å velge den såkalte ”volummodellen” som framtidig løsning for markedsregulering for storfe, svin, sau/lam og egg.” I samme punkt i Sluttprotokollen heter det videre: ”Partene vil vurdere overflytting av svin, sau/lam og egg til volummodellen dersom dette viser seg å bli nødvendig for å overholde forpliktelsen i WTO.”

Den felles oppføringen av sau/lam innebar imidlertid ikke at avtalepartene hadde fattet et formelt vedtak om at sau skulle tas inn igjen i markedsreguleringssystemet.

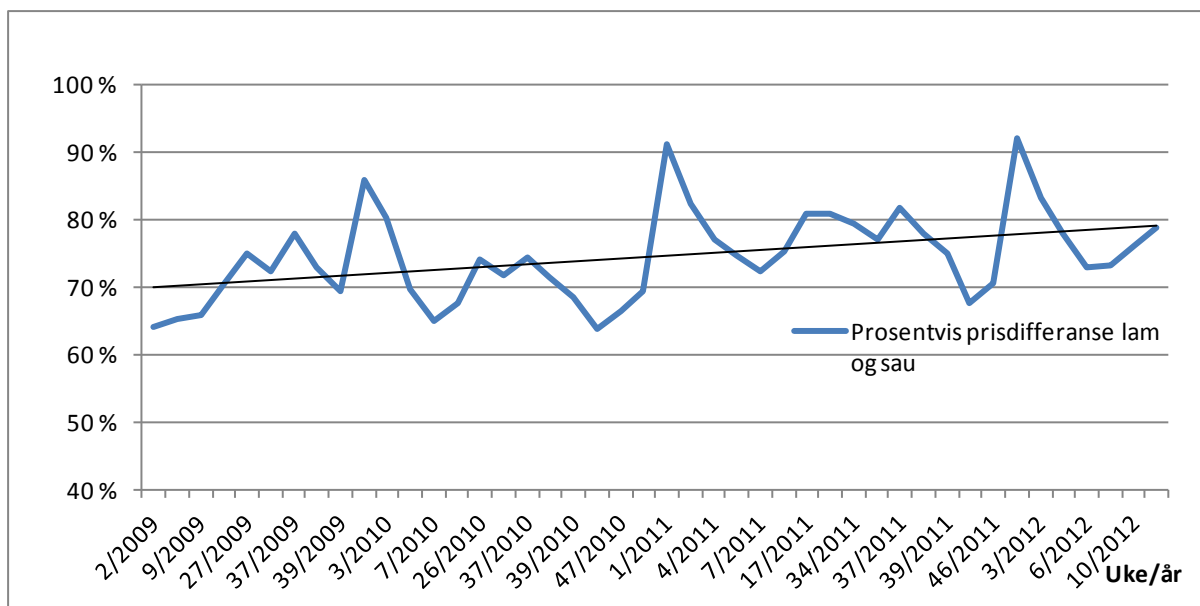


Figur 7.1 Prosentvis økning i engrospris på sau og lam klasse O, 1.1.2009-30.6.2012

Kilde: Nortura Totalmarked kjøtt og egg

Figur 7.1. viser utviklingen i engrosprisene på sau og lam etter at sau ble tatt ut av markedsreguleringen 1. januar 2009. Ved sammenligning av prisnivået mellom årene, må man for begge varekategorier sammenligne med oppnådd pris på samme tidspunkt for hvert år. Dette fordi det er betydelig sesongvariasjon på prisnivået gjennom året. Det ser ut til at engrosprisen på lam har hatt en sterkere prosentvis økning enn engrosprisen på sau i perioden. Den relative prisdifferansen mellom de to varekategoriene har dermed økt, jf. figur 7.2.

Prisutviklingen som er vist i figurene antyder at det har vært vanskelig å øke prisen på sau i en situasjon uten markedsregulering, hvor reguleringslagring tidligere var viktigste reguleringsiltak. Samtidig ser det ut til at prisutviklingen på lam, slik den framgår i figur 7.1 og figur 6.1/6.2, ikke er blitt begrenset av prisutviklingen på sau.



Figur 7.2 Utvikling i prosentvis prisdifferanse mellom sau og lam klasse O, perioden 1.1. 2009-30.6.2012

I vurderingen av om sau skal inngå sammen med lam i volummodellen med en avgrenset rettighet til markedsregulering, må en også ta hensyn til at sau tidligere ble tatt ut av målpris- og markedsreguleringssystemet og dermed også fra notifiseringene til WTO. Endringen ble gjennomført fra 01.01.09.

Dersom man tar sau inn i volummodellen sammen med lam, kan dette medføre at det kan bli reist spørsmål om behovet for å gjeninnføre markedsreguleringen for sau, når man har kunnet håndtere sau/lam-sektoren etter 01.01.09 uten markedsreguleringstiltak for sauekjøtt.

Sau utgjør 20 prosent av den totale produksjonen av sau/lam på ca. 23 000 tonn. Sau og lam har noe overlapping på anvendelse av råstoff til ulike produkter. De siste årene har det vært underskudd av lammekjøtt. Et underskudd av lam kan derfor også ha virkning på markedet for sau. Ved vanskelige markedssituasjoner kan i tillegg et overskudd av sau kunne presse oppnådd pris på lam.

Dersom sau skal inngå i volummodellen sammen med lam, legges det til grunn at kun lam fortsatt skal være representantvare for sektoren, og at sau ikke inngår i sammenveilingen av oppnådd noteringspris med fastsatt planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE), jf. SLFs forvaltning av importvernet for jordbruksråvarer.

Arbeidsgruppen mener at den nære forbindelsen mellom sau og lam i vanskelige markedssituasjoner kan være et argument for at både sau og lam felles bør inngå i volummodellen med en begrenset adgang til markedsregulering for begge dyregrupper. Å ta sau inn i volummodellen vil ikke endre "AMS-status" for sau, siden sau allerede ikke inngår i notifisering til WTO etter 01.01.09.



Arbeidsgruppens medlemmer er enige om å foreslå at lam overføres til volummodellen. KLFs representant støtter forslaget subsidiært og viser til sin merknad til forslaget, som er tatt inn i kap. 12 Tilrådingen.

Etter en helhetsvurdering av argumentene for/mot at sau skal inngå i volummodellen sammen med lam, finner arbeidsgruppens flertall, medlemmene fra LMD, FIN, FAD, Virke/Coop og KLF, at sau fortsatt bør holdes utenfor markedsreguleringen og ikke omfattes av volummodellen sammen med lam.

Representantene fra Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Nortura viser til Sluttprotokollen fra jordbruksforhandlingene 2009 med påfølgende Stortingsbehandling av jordbruksoppjøret. Videre vises det til de vurderinger som er foretatt ovenfor.

Arbeidsgruppens medlemmer fra Bondelaget, Småbrukarlaget og Nortura foreslår at sau skal inngå i markedsordningen for sau/lam ved overgang til en volumbasert markedsordning.

## **7.2 Lam – sesongvariasjon og lagerhold**

I gjeldende markedsordning for lam skal virkemidlene i markedsreguleringen støtte opp under en offentlig definert målpris, som innebærer notifikasjon av AMS til WTO. Til sammenligning innebærer volummodellen vesentlig redusert grunnlag for notifikasjon av AMS, siden virkemidlene kun relateres til et nærmere fastsatt avgrenset kvantum, og ikke for hele produksjonsvolumet slik tilfellet er i dag. Dersom lam legges over i volummodell- en vil det innebære at det ikke lenger er adgang til reguleringslagring av markedsover- skudd ut over sesongbehov. Overgang til volummodellen innskrenker også muligheten til reguleringseksport.

Som det framgår av kap. 4.2.1 er lam i stor grad en sesongproduksjon, med storparten av slaktingen i høstmånedene. Dette innebærer at det om høsten kan oppstå store overskudd av lammeslakt, som gir betydelig behov for lagring til resten av året. Begrensningen for årlig innlegg på reguleringslager bør derfor settes til et slikt nivå at markedsregulator beholder muligheten til å håndtere et betydelig sesongmessig overskudd. For storfe har man en langt mer jevn fordeling av slaktingen over året. Arbeidsgruppen vil videre vise til at det er Omsetningsrådet som skal fastsette tillatt kvantum på reguleringslager av lam innenfor volummodellen, og at man legger til grunn at fastsettingen for øvrig skjer etter de samme prinsipper som for storfekjøtt.

## **7.3 Fastsetting av periode for planlagt gjennomsnittlig engrospris m.v.**

I gjeldende markedsordning inngår ikke slakt av lam fra perioden 01.07 – 01.09 i målprisgrunnlaget. Lam av rasen gammelnorsk sau og dielam inngår heller ikke i gjeldende målprisgrunnlag. De ukentlige noteringene for lam fra overnevnte periode tas

derfor ikke med i beregningen av prisuttaket for avtaleåret. Dette skyldes at det slaktes lite lam i denne perioden, og engrosprisene settes dermed fritt etter markedet. Noteringene i denne perioden ville derfor gi en høyere uttatt pris om de ble regnet med i målprisgrunnlaget.

Ved en overgang til volummodellen for lam, bør prissystemet fungere på samme måte som for storfe. Dette vil innebære at planlagt gjennomsnittlig engrospris gjelder for et halvt år av gangen, uten at det er ”frislipp” i visse perioder. I en ordning uten markedsprisstøtte vil det være uproblematisk å sette en planlagt gjennomsnittlig engrospris for lam, der det tas høyde for prisnivået også i juli og august.

Basert på markedsregulator Norturas prisoppfølginger for målprisårene 2010-2011 og 2011-2012, har sekretariatet beregnet hvilken betydning det vil ha for prisuttaket dersom noteringene i juli og august skal regnes med. På grunn av liten andel slakt i disse månedene utgjør dette et beskjedent beløp. Ved å inkludere noteringene i uke 27-34 ville akkumulert noteringspris endt 12 øre/kg over prisuttaket i målprisåret 2010-2011, mens akkumulert noteringspris ville endt 11 øre/kg over prisuttaket i målprisåret 2011-2012.

I volummodellen, med prissetting for et halvår av gangen, vil imidlertid noteringene i juli og august kun påvirke prisuttaket i 2. halvår av kalenderåret. Tabell 7.1 viser akkumulert noteringspris for uke 27-52 og akkumulert noteringspris for uke 35-52 i målprisårene hhv. 2010-2011 og 2011-2012. Her framgår det at differansen mellom de akkumulerte noteringsprisene i uke 27-52 og uke 35-52 er på henholdsvis 15 øre/kg og 13 øre/kg.

*Tabell 7.1: Akkumulert noteringspris for lam i 1. halvår av målprisårene 2010-2011 og 2011-2012*

	Målpris	Akkumulert pris uke 35-52	Akkumulert pris uke 27-52	Akkumulert pris uke 27-34
2010-2011	59,15	58,36	58,51	62,09
2011-2012	60,78	60,56	60,69	64,25

Arbeidsgruppens vurdering er at planlagt gjennomsnittlig engrospris og prisløypen for lam blir gjeldende også for juli og august (uke 27-34), dersom lam legges over i volummodellen. Ved prisfastsetting i en eventuell volummodell for lam, der før-sesongen regnes med i prisuttaket, skal markedsregulator derfor fastsette planlagt gjennomsnittlig engrospris på et nivå som gjenspeiler prissituasjonen i hele perioden. Dette innebærer at det blir tatt høyde for prisnivået i juli og august når inngående engrospris fastsettes.

Som det framgår av tabell 7.1, lå noteringsprisene i uke 27-34 i målprisårene 2010-2011 og 2011-2012 noe over målpris. I de to målprisårene lå gjennomsnittet av de ukentlige noteringsprisene i denne perioden hhv. fem og seks prosent over målpris. De ukentlige noteringsprisene i uke 27-34 ville dermed ikke oversteget gjeldende øvre prisgrense på ti prosent, dersom målprisen hadde vært gjeldende for denne perioden.

Markedsregulator Nortura opplyser at det er uproblematisk å fastsette planlagt gjennomsnittlig engrospris for lam og varsle denne innen 30. november og 30. mai. Det vil dermed

være mulig å håndtere prissettingen og prissystemet for lam i volummodellen på samme måte som for storfe.

Bestemmelsene om målpris for lam har inngått i jordbruksavtalene. Over har vi vurdert gjeldende avtalebestemmelse om at slakt av lam fra perioden 01.07 – 01.09 ikke inngår i målprisgrunnlaget ved en eventuell volummodell for lam.

I jordbruksavtalene har det også vært fastsatt at lam av gammelnorsk sau og dielam er unntatt målprisbestemmelsene. Produksjon på gammelnorsk sauerase og dielam omfatter kun en mindre andel av totalproduksjonen, og påvirker derfor i meget begrenset grad markedet for sau/lam, selv om disse varegruppene har en særskilt prissetting i markedet. Produksjon av villsau av gammelnorsk sauerase er imidlertid likevel en spesialproduksjon av noe omfang, og som fortsatt bør kunne ha en fri prissetting utenfor rammene av et nytt prissystem for lam innenfor en volummodell. Det anses imidlertid ikke å være behov for at dielam fortsatt skal unntas fra de generelle prisbestemmelsene for sektoren.

## 7.4 Anbefaling

I tråd med mandatet har gruppen vurdert om volummodellen som gjelder for storfe kan innføres for lam. Følgende forutsetninger er lagt til grunn i vurderingene:

- Utgangspunktet for gjennomgangen er å redusere AMS.
- Mål for norsk matproduksjon er å dekke etterspørselen på hjemmemarkedet etter varer vi har naturgitte forutsetninger for å produsere, innenfor de gitte handelspolitiske rammer.
- Norturas rolle som markedsregulator skal videreføres.
- Rollen som markedsregulator med mottakspflicht forutsetter avsetningsmuligheter for overskudd og kostnadsdekning.
- Et eventuelt overskudd i perioder må håndteres med lavest mulige kostnader innenfor gjeldende WTO-regelverk.

Med grunnlag i gjennomgangen over anbefaler arbeidsgruppen:

- Hele arbeidsgruppen tilrår at lam overføres til volummodellen. KLFs representant støtter imidlertid forslaget sekundært og viser til sin merknad i kap. 12.
- Flertallet, arbeidsgruppens medlemmer fra LMD, FIN, FAD, Virke/Coop og KLF, viser til gjennomgangen i kap. 7.1 og anbefaler at sau ikke overføres sammen med lam til volummodellen. Arbeidsgruppens medlemmer fra Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Nortura viser til sin merknad under kap. 7.1, og foreslår at sau overføres til volummodellen sammen med lam.
- Perioden juli – august inngår i planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE).
- Dyr av gammelnorsk sauerase inngår ikke i PGE, men nåværende unntak for dielam foreslås ikke videreført.
- Gjeldende regelverk for volummodellen for storfe gjøres gjeldende også for lam.

- Det er Omsetningsrådet som skal fastsette kvantumsgrensen for årlig innlegg av sau/lam på reguleringslagring. Arbeidsgruppen mener at forskjellen i fordelingen av total slaktemengde over året mellom storfe og lam bør ta hensynta til ved fastsettingen.

## **8 Vurdering av omlegging til volummodell – markedsordningen for egg**

I dette kapitlet vil arbeidsgruppen gjennomgå muligheten for å legge om markedsordningen for egg til volummodellen. Det er mange likhetstrekk mellom markedsordningene for kjøtt og egg, men det er også ulikheter som det er viktig å ta med når en skal vurdere en slik eventuell omlegging.

### **8.1 Viktige forskjeller mellom markedet for hhv. egg og kjøtt**

Som omtalt i kap 4.2.2 har eggmarkedet klare etterspørselstopper rundt jul, påske og i mai, mens produksjonen er tilnærmet stabil. Dermed oppstår det et utjevningsbehov. Eggproduksjonen er dimensjonert slik at den kan dekke behovet for konsumegg også i høyse-songene. Det er i tråd med målsetningene for norsk landbruk om å dekke etterspørselen på hjemmemarkedet etter varer vi har naturgitte forutsetninger for å produsere, innenfor de gitte handelspolitiske rammer.

Markedet for konsumegg må dekkes med ferske egg. Dette til forskjell fra kjøttmarkedet hvor både fersk og frossen vare kan oppfylle forbrukernes krav til ønsket produkt. Dette forholdet er en viktig årsak til dimensjoneringen av eggproduksjonen som nevnt over.

I denne sammenheng må det også vises til at det kan være utfordrende å basere forsyningen av konsumegg i etterspørselstoppene på import. Det er bare nabolandene Sverige, Finland og Danmark som har samme salmonellastatus som Norge, og de har de samme sesongsvingningene som vi har. Denne dimensjoneringen på produksjonen genererer imidlertid et overskudd av egg i periodene mellom slike forbrukstopper.

Som omtalt i kap. 4.2.2 er reguleringseksport av eggehvite et sentralt og løpende virkemiddel i reguleringen av markedet, gitt nåværende produksjonsomfang. Eggsektoren skiller seg også fra kjøtt ved at markedsregulator, under gitte forutsetninger, har mottaksplikt på egg og egghvite fra andre aktører (dobbel mottaksplikt).

Det er en forutsetning i mandatet for arbeidsgruppen at Nortura fortsatt skal være markedsregulator med de plikter det innebærer, bl.a. mottaksplikt. Det er avgjørende at modellen som anbefales, skal sikre at markedsregulator disponerer de nødvendige virkemidler for å kunne håndtere overskudd. De spesielle trekkene ved eggsektoren medfører noen utfordringer ved overgang til en markedsreguleringsmodell for egg uten reguleringseksport.

## 8.2 Planlagt gjennomsnittlig engrospris og øvre prisgrense

I følge volummodellen skal markedsregulator fastsette planlagt gjennomsnittlig engrospris for representantvaren for hver prisperiode på 6 mnd., og utarbeide en planlagt prisløype med ukepriser. Det er fastsatt regler for når priser skal meldes og når de eventuelt kan endres gjennom prisperioden, jf. kap. 5. Videre skal det fastsettes en øvre prisgrenseprosent som grunnlag for tollforvaltningen.

Etter arbeidsgruppens vurdering kan prissetting og tollforvaltning gjennomføres etter samme modell, regler og frister for egg som det som er fastsatt for volummodell storfe.

## 8.3 Reguleringslagring

I volummodellen er reguleringslagring begrenset til et forhåndsdefinert kvantum med grunnlag i sesongbehov. Kvantumet fastsettes av Omsetningsrådet.

For kjøtt er lagring det viktigste reguleringsvirkemiddelet med tanke på utjevning mellom sesonger med mye slakting og sesonger med lav slakting. Fryst kjøtt har for en stor del samme anvendelse som ferskt kjøtt. For egg er det annerledes i og med at egg til konsum ikke er et lagringsprodukt, og derfor er sesonglagring ikke et mulig virkemiddel for å dekke opp variasjon i forbruk gjennom året. Henholdsvis førtidsslakting av verpehøner og eggproduktvirksomhet er de viktigste virkemidlene for å balansere ut sesongsvingninger. Reguleringslagring benyttes i forbindelse med eggproduktvirksomheten, og har et relativt lite omfang sammenlignet med andre virkemidler, jf. kap 4.2.2. Det er derfor mye som taler for at en begrensning av lagringskvantumet på grunnlag av volumindikatorer for å dekke sesongbehov for markedsbalansering ikke er hensiktsmessig for egg.

For storfe er innlegg på reguleringslager begrenset til 2 500 tonn årlig. Det er ingen begrensning på hvor stort kvantum som kan ligge på lager til enhver tid. For egg er reguleringslageret en beregnet størrelse ut fra hvor mye skallegg og eggprodukter<sup>6</sup> som har blitt lagret ut over hhv. 1 uke og 1 måned. En begrensning i adgangen til reguleringslagring av egg, må derfor eventuelt utformes på en annen måte enn for storfekjøtt.

## 8.4 Reguleringseksport

I volummodellen skal reguleringseksport normalt ikke benyttes. Ved overskudd av egg har imidlertid reguleringseksport av heleggpulver og/eller skallegg blitt benyttet i mange år for å bringe totalmarkedet i balanse, jf. tabell 4.5. I tillegg foregår det en kontinuerlig reguleringseksport av fersk eggehvite.

Konsumegg skal være omsatt til forbruker innen 21 dager, og lagring av konsumegg kan derfor vanskelig inngå som en del av markedsreguleringen. Egg som skal benyttes i

---

<sup>6</sup> Med unntak av plommeprodukter og langegg.

eggprodukter og ferdige eggprodukter kan lagres vesentlig lenger før bruk, derfor er bearbeidingen som skjer i eggproduktvirksomheten viktig i reguleringen av markedet. Skillevirksomheten (å skille egg i plomme og hvite) står for om lag halvparten av eggproduktvirksomheten. Den gjør det mulig å forsyne markedet med norske konsumegg i alle perioder av året. I tillegg fungerer den som en buffer dersom det oppstår mer tilfeldige, temporære overskudd av egg.

Skillevirksomheten avtar om lag 3 500 tonn egg årlig og står dermed for litt under halve eggproduktvirksomheten (44 - 47 pst), målt i forbruk av egg. Av dette kan anslagsvis 2 000 tonn knyttes til reguleringsbehovet. I dag er det kun Nortura som driver skillevirksomhet. En årsak til det kan være at de andre eggpakkeriene kan levere overskuddsegg til Nortura på den doble mottaksplikten, jf. kap. 8.6.

Det er plommen som har høyest verdi og er mest etterspurt i det innenlandske markedet. Det er i hovedsak majones- og salatindustrien som avtar eggeplomme. Produksjonen av eggeplomme er imidlertid svært konkurranseutsatt. Både utflagging av industrien og overgang til substitutter til eggeplommeproduktene er scenarioer som er med å sette plommeprisen under press. Dersom muligheten til kompensasjon for pristap ved reguleringseksport faller bort, anser Nortura derfor at det ikke vil være mulig å velte tapte inntekter fra eggehviten over på plommeprisen. Bortfall av kompensasjon vil medføre behov for en prisøkning på om lag 40 prosent, noe som i følge Nortura vil være umulig å ta ut i markedet.

Skillevirksomheten gir om 1 800 – 1 900 tonn eggehvite årlig. Tabell 8.1 viser hvordan eggehviten er anvendt i Norge, samt kvantum eksport og import de tre siste årene. Om lag 800 tonn eggehvite benyttes innenlands, enten i Norturas egen eggproduktvirksomhet, eller den omsettes. Om lag 1 000 tonn eksporteres fersk til Sverige, hvor den blir tørket til pulver. Den samlede importen til Norge av tørket eggehvite var 83 tonn i 2011, tilsvarende om lag 750 tonn fersk eggehvite, eller nærmere 75 prosent av eksporten. Utstyr for å fremstille eggehvitepulver finnes ikke i Norge.

*Tabell 8.1 Anvendelse av eggehvite fra skillevirksomheten, eksport og import 2009-2011*

	2009	2010	2011
Eggehvite fra skilling, tonn	1955	1859	1841
Brukt i egen produksjon <sup>1</sup> , tonn	637	635	571
Omsatt i Norge, tonn	360	371	257
Eksport, tonn	959	853	1013
Import av eggehvite <sup>2</sup> , tonn	421	510	746
Import i prosent av eksport	44 %	60 %	74 %

Kilde: Nortura SA og SLF

<sup>1</sup> Nortura bruker eggehvite i egen produksjon til å standardisere eggprodukter til ønsket tørrstoffnivå

<sup>2</sup> Eggehvitepulver omregnet til fersk eggehvite. 1 kg pulver = 9 kg flytende eggehvite.

## 8.5 Produksjonsregulering

I volummodellen er det adgang til produksjonsregulering etter vedtak i Omsetningsrådet. For egg har ordningen med frivillig førtidsslakting av verpehøner vært gjennomført ved flere anledninger for å begrense produksjonen av egg i perioder med prognosert overskudd. Omsetningsrådet vedtar om tiltaket skal settes i gang, periode for tiltaket og ramme for hvor mye egg som kan fjernes fra markedet.

Ved en eventuell overgang til volummodellen begrenses adgangen til å sette inn reguleringstiltak etter at egget er produsert. Dette gjelder spesielt eksporttiltak. Det er derfor grunn til å anta at produksjonsregulering i form av førtidsslakting vil bli et enda viktigere virkemiddel i reguleringen av eggmarkedet i en slik modell. Førtidsslakting er et billigere reguleringstiltak enn eksport eller alternativ bruk av overskuddseggehvite, målt i kroner per kg egg som fjernes fra markedet. Det bør imidlertid ikke være et fast virkemiddel, da det kan medvirke til å opprettholde overkapasitet i næringen, dersom det brukes for hyppig.

## 8.6 Spesialmarkeder

Omsetningsrådet gir tilskudd ved salg av egg og eggprodukter til for eksempel skip og fly i utenriksfart, oljeplattformer og lignende. Dette er markeder som ikke omfattes av norske tollregler. Tilskuddet beregnes ut fra differansen mellom norsk og verdensmarkedets pris. Ordningen sikrer at disse delmarkedene kan forsynes med norsk vare i tråd med den overordnede målsetningen om å fremme omsetningen av norsk vare, og har ingen direkte regulerings effekt. Ordningen blir derfor ikke berørt i en eventuell overgang til volummodellen.

## 8.7 Vurdering av alternative løsninger for egg

Gjennomgangen over viser at omlegging av markedsreguleringen for egg i tråd med storfemodellen har flere utfordrende sider. Eggproduksjonen, slik den er innrettet og dimensjonert, genererer et overskudd av egg i perioder av året. Skillevirksomheten er et viktig reguleringsinstrument, men den skaper et løpende overskudd av eggehvite som må håndteres. I dag løses overskuddet ved reguleringseksport hvor kostnadene dekkes med omsetningsavgiftsmidler. Dermed blir Nortura av med et overskudd, samtidig som økonomien i skillevirksomheten sikres. Uten skillevirksomhet som reguleringsinstrument er det tvilsomt om Nortura har mulighet for å ta på seg de pliktene som rollen som markedsregulator innebærer, herunder mottakspunkt.

Arbeidsgruppen har vurdert alternative løsninger for egg og eggprodukter som kan være et alternativ til reguleringseksport av eggehvite, jf. kravet i volummodellen om redusert adgang til reguleringseksport.

### *Råvarepriskompensasjon (RÅK)*

Ordningen med råvarepriskompensasjon innebærer at det kan gis tilskudd når eggprodukter inngår som råvare i en ferdigvare som er omfattet av vareomfanget til RÅK-

ordningen. Tilskuddet bevilges over statsbudsjettet, Jordbruksavtalen, og gis til industriaktøren som benytter råvaren i sin produksjon. Behovet for råvarepriskompensasjon vil bestemme tilskuddets størrelse, dvs. at tilskuddssatsen settes lik prisforskjellen mellom norsk markedspris og verdensmarkedspris. Tilskuddssatsen reduseres tilsvarende tollsatsen som den norske råvaren er beskyttet med. For eggeplomme som inngår i majones i det norske markedet er i dag tollsatsen høyere enn forskjellen mellom norsk markedspris og verdensmarkedspris. Tollsatsen alene gir råvarekompensasjon og det er følgelig ingen tilskuddsats.

Dersom prisforskjellen mellom norsk og utenlandsk eggeplomme endres, slik at den overstiger tollsatsen, er det aktuelt å gi RÅK-tilskudd til majones- og salatindustrien for bruk av norsk vare. RÅK-tilskudd er innrettet mot et senere ledd i verdikjeden enn markedsreguleringen, og påvirkes ikke av en eventuell overgang til volummodellen. Imidlertid er det usikkert hvordan industrien vil agere i en slik situasjon, i og med at både bruk av substitutter og utflagging av produksjonen synes aktuelt ut fra andre hensyn.

#### *Utenlands bearbeiding*

Ordningen går ut på at utførte varer fra Norge ikke skal tollbelegges ved innførsel. Kun varer som tilføres i utlandet skal tollbelegges. I vårt tilfelle importeres en mengde tørket eggehvite tilsvarende nærmere 75 prosent av eksporten av fersk eggehvite. Nortura er den største importøren og stod i 2011 for ca. 60 prosent av importen. Alternativt til å eksportere fersk eggehvite med eksportstøtte og importere tørket eggehvite med full toll, slik det gjøres i dag, kunne Nortura ha benyttet ordningen med utenlandsk bearbeiding for den mengden som tas tilbake. Gitt norsk pris på eggehvite, ville imidlertid prisen på pulveret blitt for høy til å konkurrere mot import.

#### *Prisnedskrivning av skilleprodukter*

Omsetningsrådet vedtok i 1993 en ordning med prisnedskrivning ved innenlandsk produksjon av skilleprodukter. Ordningen var sist i bruk i 1996, men den har siden ligget som en mulighet i regelverket. Praksis da ordningen var i bruk, var at priskompensasjon kunne gis på råvaredelen i ferdigvarene. Omsetningsrådet bestemte om kompensasjonen skulle gis på plomme, hvite eller begge deler. Priskompensasjonen ble fastsatt slik at skilleproduktene kunne forsvare verdien av skallegg til konsum. Ordningen var åpen for alle eggproduktfabrikker, ikke bare markedsregulator.

Forutsatt at det gis samme prisnedskrivingsats uavhengig av om produktet selges innenlands eller eksporteres, vil en fortsatt eksport av overskuddseggehvite kunne finne sted uten at det kommer i konflikt med WTO-regelverket om eksportstøtte. Støtteordninger som er generelle, og ikke favoriserer eksporten, regnes ikke som eksportstøtte.



Markedsreguleringen skal kun omfatte norskproduserte råvarer<sup>7</sup>. For å lette kontrollen med ordningen benytter Nortura i dag ikke importegg til skilling. Imidlertid er det kvalitetsmessig ikke noe problem å bruke importerte egg i denne produksjonen, siden både plomme og hvite varmebehandles, slik at eventuelle bakterier drepes. I dag er det bare Nortura som har skillevirksomhet og som kan eksportere eggehvite med tilskudd fra Omsetningsrådet. Markedet er dermed oversiktlig. Innføring av prisnedskrivning for skilleprodukter kan medføre at flere aktører starter med skilling. Det vil trolig medføre at kontrollbehovet knyttet til opprinnelsen av råvaren vil øke sammenlignet med i dag.

Det er Omsetningsrådet som kan gjøre vedtak om utforming og eventuell iverksetting av ordningen, og som disponerer over omsetningsavgiftsmidlene. Denne arbeidsgruppen kan bare peke på at ordningen er et mulig alternativ for å opprettholde skillevirksomheten dersom reguleringseksport av eggehvite må opphøre.

En ny utfordring for skillevirksomheten er at flere av industrikundene er i ferd med å gå over fra å bruke flytende eggeplomme til varmestabilt plommepulver i sin produksjon. Plommepulveret har vesentlig lavere pris, noe som i hovedsak skyldes at det kan importeres til lav tollsats pga. at produktet klassifiseres som RÅK-vare under protokoll 3. Flytende eggeplomme, som industrien har brukt til nå, har høyere tollsats og god beskyttelse. I tillegg kommer at det går mindre av råvaren eggeplomme i majones når den tilsettes i form av pulver.

Ut fra forholdene nevnt over er det grunn til å forvente at overgangen til plommepulver vil påvirke prisen på all eggeplomme, og bety svekket lønnsomhet i skillevirksomheten. Nortura kan legge om sin plommeproduksjon til varmestabilt plommepulver, men det forutsetter priser som gir lønnsomhet i den løpende drift og de investeringene et slikt nytt anlegg vil innebære.

For å opprettholde lønnsomheten i skillevirksomheten kan en løsning være at Omsetningsrådet gir prisnedskrivning på eggeplomme. Det forutsetter at rådet finner det hensiktsmessig ut fra kost-/nyttevurderinger. Utfordringen med overgang til varmestabilt plommepulver er uavhengig av valg av modell for markedsreguleringen, og spørsmålet om prisnedskrivning på eggeplomme vil trolig bli aktuelt også om dagens modell videreføres.

En effekt av at behovet for eggeplomme går ned ved overgang til det nye varmestabile eggeplommepulveret, er at reguleringskvantumet reduseres. Det kan i sin tur gi lavere reguleringskostnader, gitt at samlet norsk produksjon av egg blir tilpasset det reduserte behovet for egg. Det er imidlertid vanskelig å vurdere totaleffekten av en slik endring.

## **8.8 Dobbel mottaksplikt**

I eggsektoren har markedsregulator mottaksplikt av skallegg og fersk eggehvite fra uavhengige aktører, såkalt dobbel mottaksplikt. Dette gitt at det finnes avsetnings-

---

<sup>7</sup> Forskrift 2008-10-22 nr 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer, § 1 Formål - avgrensning.

muligheter for varen. Dette skal bidra til sikre avsetningsadgang for alle primærprodusenter.

For kjøtt er det som hovedregel ingen mottaksplikt fra uavhengige aktører, men i volummodellen er det innført en slik mottaksplikt dersom det foretas reguleringseksport av storfekjøtt etter vedtak i Omsetningsrådet.

Den doble mottakplikten for egg har sammenheng med at egg ikke kan lagres, og at Nortura kan iverksette avsetningstiltak mot kompensasjon. Arbeidsgruppen kan ikke se at overgang til volummodell for egg påvirker denne situasjonen i vesentlig grad, og mener at mottakplikten fra uavhengige aktører kan videreføres i en ny modell, gitt at Nortura fortsatt har avsetningsmuligheter ved overskudd.

Markedsregulator har i dag mottaksplikt på eggehvite fra andre aktører så lenge det brukes reguleringsmidler til eksport av eggehvite. Dersom reguleringseksport av eggehvite erstattes av en ordning med prisnedskrivning på eggehvite som alle aktører kan ta del i, vil det ikke være naturlig å videreføre mottakplikten på eggehvite.

## 8.9 Anbefaling

I tråd med mandatet har gruppen vurdert om volummodellen som gjelder for storfe kan innføres for egg. Følgende forutsetninger er lagt til grunn i vurderingene:

- Utgangspunktet for gjennomgangen er å redusere AMS.
- Mål for norsk matproduksjon er å dekke etterspørselen på hjemmemarkedet etter varer vi har naturgitte forutsetninger for å produsere, innenfor de gitte handelspolitiske rammer.
- Norturas rolle som markedsregulator skal videreføres.
- Rollen som markedsregulator med mottaksplikt forutsetter avsetningsmuligheter for overskudd og kostnadsdekning.
- Et eventuelt overskudd i perioder må håndteres med lavest mulige kostnader innenfor gjeldende WTO-regelverk.

I volummodellen for storfe er fryselagring av kjøtt det viktigste virkemidlet for å ta hånd om sesongrelaterte overskudd. Egg skiller seg fra kjøtt ved at konsumvaren ikke kan lagres. Produksjon av eggprodukter og førtidsslaktning av verpehøner er de viktigste virkemidlene for å jevne ut sesongvariasjoner og håndtere overskudd, gitt dagens nivå på produksjonen. Reguleringseksport av eggehvite har en sentral funksjon i reguleringen, både som avsetningskanal for overskudd av eggehvite og gjennom å bidra til lønnsomhet i skillevirksomheten. Konkurransesituasjonen for eggeplomme tilsier at det er vanskelig å kompensere bortfall av bidraget fra eggehviten gjennom økt pris på plommen.

Etter arbeidsgruppens vurdering må volummodellen, slik den er utformet for storfe, tilpasses for egg. Det skyldes at det er andre virkemidler som er viktige i reguleringen av eggmarkedet. Arbeidsgruppen har i det foregående vurdert alternativer til volummodellen for storfe.

- Arbeidsgruppens flertall, alle representantene unntatt medlemmene for KLF og Virke/Coop, anbefaler at markedsordningen for egg omlegges til en modell som er tilpasset de spesielle utfordringene som reguleringen av eggmarkedet medfører. Nedenfor følger en beskrivelse av flertallets forslag til utforming av en volummodell for egg.
- Medlemmene fra KLF og Virke/Coop har i merknad gjengitt i kap. 12 redegjort for sitt standpunkt om at markedsordningen for egg ikke nå bør legges om til volummodell.

Flertallets forslag til alternativ modell for egg bygger på volummodellen for storfekjøtt, men skiller seg fra den på noen områder:

Følgende elementer sammenfaller med volummodellen for storfekjøtt:

- Målpris erstattes av planlagt gjennomsnittlig engrospris.
- Øvre prisgrenseprosent fastsettes for administrering av tollvernet.
- Reguleringseksport skal ikke benyttes, unntatt ved alvorlige markedsforstyrrelser.
- Produksjonsregulering kan gjennomføres etter godkjenning fra Omsetningsrådet, som i volummodellen.

Følgende elementer skiller seg fra volummodellen for storfekjøtt:

- Reguleringslagring av egg og eggprodukter videreføres uten volumbegrensning.
- Prisnedskrivning av skilleprodukter etter godkjenning fra Omsetningsrådet.

Når det gjelder reguleringslagring av egg og eggprodukter, mener arbeidsgruppen at en begrensning av mengden ut fra sesongvariasjon er lite hensiktsmessig. Omfanget av lagring begrenser seg selv i forhold til kapasiteten i eggproduktvirksomheten og avsetningsmulighetene for produktene. Skillevirksomheten begrenses av innenlandsk etterspørsel etter eggeplomme.

Prisnedskrivning av skilleprodukter ligger allerede inne som et mulig virkemiddel i Omsetningsrådets retningslinjer. Virkemidlet har imidlertid ikke vært benyttet de senere årene. Etter gruppens vurdering vil en gjennom å ta i bruk denne ordningen kunne sikre fortsatt lønnsomhet i skillevirksomheten. Gruppen anser skillevirksomheten som et sentralt reguleringsvirkemiddel for egg, og som en forutsetning for at Nortura kan påta seg rollen som markedsregulator framover. Forutsatt at samme regler for prisnedskrivning gjelder for alle produkter (for eksempel eggehvite) uavhengig av om varen omsettes innenlands eller eksporteres, regnes ikke støtten som eksportstøtte, og ordningen er dermed legal innenfor WTO-regelverket.

Det må understrekes at det er Omsetningsrådet som eventuelt kan gjøre vedtak om slik prisnedskrivning. I henhold til vanlig prosedyre i saker til Omsetningsrådet er det Nortura som må fremme søknad om iverksetting av ordningen. I og med at ordningen ikke har vært i bruk på mange år, må en anta at Omsetningsrådet vil måtte bruke noe tid på å vurdere saken. Samtidig er dette et sentralt moment i vurdering av en eventuell overgang til ny modell for markedsregulering av egg, som avtalepartene skal ta stilling til. Dette

tilsier at 01.07.2013 er det mest realistiske tidspunktet for eventuell implementering av en ny modell for egg.

## 9 Gjennomføring av en eventuell endring av markedsordningene

I mandatet for arbeidsgruppens arbeid er det bl.a. fastsatt:

*”Utredningen må gi forslag til fra hvilket tidspunkt en eventuell omlegging av markedsordningene for lam og egg bør gjennomføres.”*

Ut fra den informasjon arbeidsgruppen har mottatt i denne sammenheng, bes det om en avklaring av om en eventuell omlegging av lam og egg til volummodellen bør gjennomføres per 1. januar eller per 1. juli 2013.

I kap. 3.3 ”Om notifikering til WTO” er det beskrevet utslaget i AMS ut fra om man velger 1. januar eller 1. juli 2013 som tidspunkt for en eventuell omlegging til volummodellen for disse markedsordningene. Som anført i kap. 2.2 har arbeidsgruppen ikke grunnlag for å vurdere behovet for frigjort AMS ift. aktuelle økonomiske rammer for jordbruksforhandlingene 2013, og kan derfor ikke gi ytterligere vurdering i denne sammenheng av de alternative tidspunktene for eventuell omlegging av markedsordningene for lam og egg til volummodellen.

Når det gjelder notifikering til WTO, vil arbeidsgruppen for øvrig vise til at det ikke er formelle krav knyttet til praksis for notifikeringen som tilsier valg av ett av de nevnte alternative tidspunktene. Dette innebærer at man fra norsk side om ønskelig kan velge ulike tidspunkt for en omlegging til volummodellen for hhv. lam og egg.

Ved jordbruksforhandlingene i 2009 ble det i proposisjonen til Stortinget om jordbruksoppgjøret skrevet:

*”Partene er enige om å velge den ”såkalte” volummodellen som framtidig løsning for markedsregulering for storfe, svin, sau/lam og egg.”*

Ved Stortingets behandling av dette jordbruksoppgjøret var flertallet enig i denne vurderingen. Arbeidsgruppen finner at dette innebærer at det ikke er behov for forhåndsgodkjenning gjennom vedtak fra Stortinget mhp. eventuell omlegging av lam og egg til en volummodell som er etter mønster av løsningen for storfe. Dersom markedsordningene legges om til volummodellen per 1. januar 2013, må saken imidlertid omtales i proposisjonen til Stortinget vedrørende jordbruksoppgjøret 2013.

For egg foreslår imidlertid arbeidsgruppen en løsning for overgang til volummodellen som ikke fullt ut samsvarer med modellen for storfekjøtt. Dette kan tilsi at en omlegging av egg som foreslått, bør framlegges for Stortinget før den implementeres. Det vil i så fall

innebære at forslaget må framlegges i proposisjonen om jordbruksoppgjøret 2013, og at 1. januar 2013 ikke er aktuell som omleggingstidspunkt. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke funnet det nødvendig å avklare dette spørsmålet, pga. forholdet til Omsetningsrådet, jf. vurderinger nedenfor om dette.

I kap. 8 er det foreslått en omlegging av markedsordningen for egg til volummodell for egg, som skiller seg fra løsningen for storfe. Forslaget tar utgangspunkt i prisnedskrivning av skilleprodukter etter godkjenning fra Omsetningsrådet. Før eventuell omlegging til den foreslåtte volummodell gjennomføres for egg, må dette forhold et være behandlet av Omsetningsrådet. Dette innebærer at en omlegging som foreslått for egg ikke kan gjennomføres før tidligst 1. juli 2013.

En omlegging til volummodellen for lam og egg vil kreve endring av regelverk, jf. kap. 10. Dette vil innebære at det må gjennomføres en høring av de foreslåtte regelverksendringer, og det må settes av tid til dette. Hvor lang høringsperioden må være, er nærmere beskrevet i kap. 10, men høringsprosessen anses ikke å være et formelt hinder for omlegging av lam og egg til volummodell per 1. januar 2013.

Uavhengig av hvilket tidspunkt som velges for implementering av volummodellen, finner arbeidsgruppen at dette formelt bør avklares med jordbrukets organisasjoner, selv om det ikke foreligger noen felles jordbruksavtale for 2012-2013. Videre må det gjennomføres en høringsprosess i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser, og det må gis noe tid til markedsregulator og de andre markedsaktørene. Dette siste bl.a. ut fra at det må fastsettes en planlagt gjennomsnittlig engrospris og en tilhørende prisløype. Arbeidsgruppen mener derfor at dersom det ikke foreligger andre sterke grunner for valg av et annet tidspunkt, så bør omlegging til volummodellen skje fra 01.07.13. Det vises for øvrig til kap. 3.3, hvor det av omtalen av notifisering til WTO, framgår at dette normalt er blitt gjennomført med utgangspunkt i 1. juli for de aktuelle årene.

Med grunnlag i overnevnte er arbeidsgruppens anbefaling vedrørende tidspunkt for omlegging av markedsordningene for lam og egg:

- Arbeidsgruppen mener at omlegging til volummodellen for lam bør skje fra 01.07.13. Markedsordningen for lam kan om ønskelig legges om til volummodellen per 1. januar 2013, men dette bør kun velges som tidspunkt for omlegging dersom det foreligger andre sterke grunner til valg av et så tidlig tidspunkt for omlegging av markedsordningen.
- En eventuell omlegging av markedsordningen for egg til den foreslåtte løsning for volummodell egg, må avvete implementering til 1. juli 2013.

## **10 Om videre prosess vedr. behov for endring av regelverk**

En overføring av lam og egg fra målprisbasert markedsregulering til volummodellen leder til at gjeldende regelverk som berører markedsregulering av disse produktene må endres. Dette gjelder både forskrift 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer (rammeforskriften) og forskrift 22. desember 2005 nr. 1723 om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer (FAT).

### **10.1 Endringer i markedsordningen for lammekjøtt**

#### **10.1.1 Rammeforskriften**

Rammeforskriftens formål er å bidra til at Omsetningsrådets vedtak på viktige områder som forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt utformes på en slik måte at de i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører eller grupper av aktører i markedet.

En endring i markedsordningen for lammekjøtt, vil medføre et behov for endringer i rammeforskriften § 3 nr 2 - 2) *Kjøtt* om vedtak om mottaksplikt for kjøtt. Markedsregulator har ikke i dag noen mottaksplikt på lammekjøtt fra uavhengige aktører. Arbeidsgruppen har ovenfor lagt til grunn at slik mottaksplikt skal gjelde i de unntakssituasjonene der det åpnes for reguleringseksport. Dette innebærer at markedsregulator skal pålegges mottaksplikt for lammekjøtt fra uavhengige aktører, dersom Omsetningsrådet i alvorlige markedssituasjoner åpner for reguleringseksport av denne varen. For å bidra til like konkurransevilkår i slike situasjoner, må alle markedsaktører med egen slaktning ha lik relativ mulighet til å redusere sitt overskuddslager av lammekjøtt.

De samme vurderinger som her er gitt vedrørende lammekjøtt, vil også gjelde for sauekjøtt om sau tas med i volummodellen sammen med lam.

#### **10.1.2 FAT**

Forskriftens kapittel 2 regulerer generelle tollnedsettelse for jordbruksvarer under jordbruksavtalens målprissystem. I dette inngår både vilkårene for tollnedsettelse, jf § 7, og nivået på tollnedsettelsen, jf. § 8. Slik det går fram av bestemmelsene er administreringen av tollsatsene blant annet basert på målprisene i jordbruksavtalen.

For lammekjøtt som foreslås tatt ut av målprissystemet, vil tollnedsettelse således ikke lenger kunne administreres på grunnlag av bestemmelsene i kapittel 2. Det innebærer at lammekjøtt må flyttes til forskriftens kapittel 2a. Dette kapitlet kom inn i forskriften i 2009 i forbindelse med omleggingen til en volumbasert modell for storfekjøtt.

Dersom sau ikke innføres i prissystemet med PGE for lam, vil det ikke være behov for å ta sau inn i FAT-forskriften.

## 10.2 Endringer i markedsordningen for egg

### 10.2.1 Rammeforskriften

Det vises til kap. 10.2.1 mhp. rammeforskriftens formål. Arbeidsgruppen viser videre til at det har vært på høring forslag til endring av rammeforskriftens bestemmelser vedrørende dobbel mottakspunkt for skallelegg. Ved omlegging til volummodellen må markedsregulator ha mottakspunkt for egg fra uavhengige aktører, dersom Omsetningsrådet i alvorlige markedsituasjoner åpner for reguleringseksport av denne varen. For å bidra til like konkurransevilkår i slike situasjoner, må alle markedsaktører ha lik relativ mulighet til å redusere sitt overskuddslager.

Markedsregulator har i dag mottakspunkt på eggehvite fra andre aktører så lenge det brukes reguleringsmidler til eksport av eggehvite. Dersom reguleringseksport av eggehvite erstattes av en ordning med prisnedskrivning på eggehvite som alle aktører kan ta del i, vil det ikke være naturlig å videreføre mottakspunktet på eggehvite, og denne ordningen foreslås derfor tatt ut av rammeforskriften.

### 10.2.2 FAT

De samme vurderinger som er gitt over vedrørende markedsordningen for lammekjøtt vil også gjelde for egg.

### 10.2.3 Omsetningsrådets regelverk

Arbeidsgruppen legger til grunn at gjennomføring av prisnedskrivning av skilleprodukter etter godkjenning fra Omsetningsrådet, vil kreve særskilt tilpasning av Omsetningsrådets regelverk som er forskjellig fra endringene i regelverket vedrørende eventuell omlegging av markedsordningen for lam.

## 10.3 Høring

Etter utredningsinstruksen<sup>8</sup> punkt 5.2 skal høringsfristen for forskriftsendringer normalt settes til tre måneder, og ikke mindre enn seks uker. Imidlertid kan fagdepartementet fravike denne hovedregelen i medhold av punkt 1.3 dersom *særlige omstendigheter* gjør det nødvendig.

Dersom det vurderes til at det er nødvendig å gjennomføre endringene i markedsordningene før 1. januar 2013 for å overholde våre forpliktelser i WTO-avtalen om AMS, forutsettes det at forskriftsendringene trer i kraft senest 01.01.13.

Endringene har vært drøftet med berørte parter i en bredt sammensatt arbeidsgruppe, og må anses å være godt kjent i bransjen. På denne bakgrunn mener arbeidsgruppen at det vil

---

<sup>8</sup> Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget, fastsatt ved kgl.res. 18. februar 2000.

være forsvarlig for Landbruks- og matdepartementet å vedta en forkortet høringsfrist for endringsforskriftene når det gjelder omlegging til volummodell for lam.

## 11 Administrative og økonomiske konsekvenser

Under gjeldende målprissystem er SLF tillagt ansvaret for å følge prisutviklingen for bl.a. lam og egg, samt håndheve reglene for tolladministrering. Arbeidet med prisoppfølging og forvaltning av tollvernet vil være tilnærmet uendret ved overgang til volummodell i tråd med arbeidsgruppens anbefalinger for lam og egg.

For markedsregulator vil en overgang til volummodellen uten målpris innebære et nytt ansvar. Med en slik omlegging av markedsordningene for lam og egg, vil Nortura få ansvar for å fastsette planlagt gjennomsnittlig engrospris på lam og egg med tilhørende ukentlig prisløype. Denne oppgaven innebærer også å utarbeide et ”grunnlagsdokument” som viser basis for prisfastsettingen per halvår. I samsvar med bestemmelsene i ”rammeforskriften” (se kap. 2.4) må Nortura følge opp kravet til informasjonsplikt:

*”Vedtak om markedsregulators informasjonsplikt skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret, herunder produksjons- og forbruksprognoser, prisprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter. Informasjon skal gjøres tilgjengelig umiddelbart etter at vedtak om endring/tiltak er foretatt.”*

Som sekretariat for Omsetningsrådet har SLF oppgaver i markedsreguleringen, herunder bl.a. utredning, saksforberedelse og kontroll. For lam vil en omlegging ikke innebære noen vesentlige endringer, ut over at det må fastsettes et tak for reguleringslagringen. En omlegging av markedsordningen for egg i tråd med gruppens anbefalinger, vil medføre noe merarbeid knyttet til eventuell innføring av prisnedskrivning for skilleprodukter, særlig i utrednings- og implementeringsfasen. Det kan også medføre noe økt kontrollvirksomhet.

For både lam og egg vil imidlertid adgangen til reguleringseksport bli sterkt begrenset, noe som tilsier reduserte oppgaver for SLF. Samlet vurderes effekten av en omlegging til kun å være marginal på ressursbruken for SLF. For Omsetningsrådet, som fatter vedtakene i markedsreguleringen, forventes en tilnærmet uendret ressursbruk av disse endringene.

For markedsregulator vil endringene i markedsreguleringen for egg være mest ressurskrevende, mest i utrednings- og implementeringsfasen. Men arbeidsgruppen vil vise til at omlegging til en volummodell, ikke forventes å innebære en stor økning i markedsregulators oppgaver. Dette dels fordi markedsregulator i dag allerede er ansvarlig for å følge opp målprisbestemmelser for de samme sektorer, og hvor målprisen vil bli avviklet ved en omlegging. Videre vil markedsregulator kunne følge etablert mal fra arbeidet med volummodellen for storfe. Det legges videre til grunn at markedsregulators oppgaver i gjennomføringen av tollvernet vil bli uendret ved endring av markedsordningene for lam og egg.



Det forventes derfor at nivået på administrative kostnader hos markedsregulator ikke vil øke i noen vesentlig grad ved omlegging til volummodellen.

Kostnadene knyttet til bruk av en eventuel prisnedskrivingsordning for skilleprodukter av egg, vil ikke medføre økte kostnader over statsbudsjettet, siden en eventuell PNS-ordning vil bli finansiert med omsetningsavgiftsmidler.

Når det gjelder administrative konsekvenser for de uavhengige aktørene, legges det til grunn at en omlegging av markedsordningene vil kreve noe mer oppfølging av prisutviklingen enn innenfor nåværende prissystem. Erfaring fra storfekjøttsektoren etter omleggingen i 2009 bør imidlertid tilsi at aktørenes ekstra arbeid knyttet til endring av markedsordningene for lam og egg blir begrenset.

Arbeidsgruppen legger til grunn at markedsregulator følger opp bestemmelsene i rammeforskriften vedrørende informasjonsplikt samt mottaks- og forsyningsplikt. Det legges videre til grunn at Omsetningsrådet og SLF vil videreføre sin kontroll av markedsregulators aktivitet knyttet til markedsreguleringsrollen, inkl. markedsregulators prisfastsetting. Dette innebærer at Omsetningsrådet og SLF må kontrollere at markedsregulator ikke fraviker de fastsatte prisløyper når dette ikke er knyttet til markedsreguleringshensyn.

Arbeidsgruppen vil videre påpeke at vurderingen av administrative og økonomiske konsekvenser, i samsvar med mandatet, kun må knyttes til omlegging fra nåværende målprissystem til volummodellen. En omlegging tilsvarende eksempelvis markedsordningen for kylling ville innebære at man ikke lenger kunne gjennomføre produksjons- og markedsregulering finansiert med omsetningsavgift.

På overnevnte grunnlag anser arbeidsgruppen i utgangspunktet at de uavhengige markedsaktørene ikke vil påføres vesentlige økonomiske konsekvenser knyttet til en omlegging til volummodellen for hhv. lam og egg.

## 12 Tilrådinger

Arbeidsgruppen viser til at beslutning om omlegging av de aktuelle markedsordningene til volummodellen må avklares mellom staten og jordbrukets organisasjoner, og en må vurdere om vedtak i saken skal legges fram for Stortinget, jf. kap. 9.

1. Arbeidsgruppen viser til mandatet om at kun volummodellen skal legges til grunn i gruppens vurderinger av eventuelt alternativ til gjeldende utforming av markedsordningene for lam og egg.
2. Hele arbeidsgruppen tilrår at lam overføres til volummodellen. KLFs representant støtter imidlertid forslaget sekundært og viser til sin merknad vedrørende kap. 7.1 nedenfor.

3. Flertallet, arbeidsgruppens medlemmer fra LMD, FIN, FAD, Virke/Coop og KLF, viser til gjennomgangen i kap. 7.1 og anbefaler at sau ikke overføres sammen med lam til volummodellen. Arbeidsgruppens medlemmer fra Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Nortura viser til sin merknad under kap. 7.1, og foreslår at sau overføres til volummodellen sammen med lam.
4. Perioden juli – august bør inngå i planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE). Dette innebærer at nåværende unntak for denne perioden i målprissystemet for lam ikke videreføres.
5. Sauehold med gammelnorsk sauerase er en nisjeproduksjon med normalt lavere slaktevekter enn i tradisjonelt sauehold, hvor uttak av høyere pris per kilo slakt er et viktig element. Arbeidsgruppen foreslår derfor at gammelnorsk sauerase fortsatt skal omfattes av et unntak, og ikke inngå i PGE, men nåværende unntak for dielam foreslås ikke videreført.
6. Gjeldende regelverk for volummodellen for storfe gjøres gjeldende også for lam.
7. Arbeidsgruppens flertall, alle representanter unntatt medlemmene fra KLF og Virke/Coop, anbefaler at markedsordningen for egg omlegges til en modell som er tilpasset de spesielle utfordringene som reguleringen av eggmarkedet medfører. Medlemmene fra KLF og Virke/Coop har i merknaden gjengitt nedenfor vedrørende forslaget i kap. 8, redegjort for sitt standpunkt om at markedsordningen for egg ikke nå bør legges om til volummodell.

Etter vurderingen til arbeidsgruppens flertall må volummodellen, slik den er utformet for storfe, tilpasses for egg. Det skyldes at det er andre virkemidler som er viktige i reguleringen av eggmarkedet. Arbeidsgruppen har vurdert alternativer, og anbefaler en modell som er tilpasset de spesielle utfordringene som reguleringen av eggmarkedet medfører. Denne alternative modellen skiller seg fra volummodellen for storfe på følgende punkter:

- a. Reguleringslagring av egg og eggprodukter videreføres uten volumbegrensning.
  - b. Prisnedskrivning av skilleprodukter etter godkjenning fra Omsetningsrådet. Det legges til grunn at samme regler for prisnedskrivning gjelder for alle produkter, uavhengig av om varen omsettes innenlands eller eksporteres.
8. Arbeidsgruppen mener at omlegging til volummodellen for lam bør skje fra 01.07.13. Markedsordningen for lam kan om ønskelig legges om til volummodellen per 1. januar 2013, men dette bør kun velges som tidspunkt for omlegging dersom det foreligger andre sterke grunner til valg av et så tidlig tidspunkt for omlegging av markedsordningen. En eventuell omlegging av markedsordningen for egg til den foreslåtte løsning for volummodell egg, må avvete implementering til 1. juli 2013.
  9. Arbeidsgruppen har vurdert de administrative og økonomiske konsekvensene av forslagene.

Arbeidsgruppens medlem fra FAD har fremmet følgende særmerknad:

”Vedrørende markedsregulators prissetting innenfor en volummodell

FADs representant mener det er viktig å unngå sammenblanding av markedsregulator-

rollen og rollen som kommersiell aktør og taktisk prissetting som kan virke konkurransevridende i favør av markedsregulator. FADs representant foreslår derfor en ordning hvor markedsregulators planlagte gjennomsnittlige engrospris for representantvaren for hver prisperiode med tilhørende prisløype forelegges Omsetningsrådet i forkant.”

Arbeidsgruppens medlem fra Virke/Coop har fremmet følgende særmerknad:

”Til kap 6 og 7:

Representanten for Virke og Coop mener det bør gjennomføres en uavhengig evaluering av volummodellen før modellen eventuelt innføres for nye dyreslag. I volummodellen mener vi det er en fare for at Norturas dominerende stilling i markedet kan bli forsterket ved at Nortura får ansvaret for å fastsette markedsprisen. Dette i motsetning til tidligere modell hvor målpris fastsettes av partene i jordbruksoppgjøret. For å sikre nødvendig kunnskap om at volummodellen ivaretar krav til både måloppnåelse og nøytralitet bør det derfor gjennomføres en grundig evaluering av erfaringene fra bruken av modellen på storfekjøtt.”

Arbeidsgruppens medlem fra KLF har fremmet følgende særmerknad:

”Til kap.6.1 og 6.2

KLFs representant mener at det må foretas en objektiv og grundig evaluering av volummodellen før modellen tas i bruk for nye produktgrupper. Å begrense dette til en teknisk utredning om det er praktisk mulig blir for snevert, spesielt med tanke på den politiske usikkerheten som er knyttet til volummodellen. (Det vises til fotnote <sup>9</sup>.)

Til kap.7.1

KLFs representant støtter primært ikke en overgang av lam til volummodellen i 2013. Estimerte tall for uutnyttet AMS i 2012 er 997 millioner kroner. Dette tilsier at det er tilstrekkelig tid og rom til å foreta en evaluering av volummodellen før lam overføres til en modell uten målpris.

Sekundært støtter KLFs representant de anbefalinger som er gitt for overgang til volummodellen for lam.”

---

<sup>9</sup> *Fra Innstilling fra næringskomiteen om landbruks- og matpolitikken, representantene fra Høyre og Fremskrittspartiet:*

Disse medlemmer viser til at regjeringen i meldingen omtaler reformen av markedsordningen for storfekjøtt i 2009 som en samlet komité stilte seg bak i Innst. 375 (2008–2009) Disse medlemmer stilte seg imidlertid ikke bak at denne modellen skulle være den fremtidige modellen for markedsregulering av svin, sau/lam og egg slik det nå fremgår av meldingen. Henvisningen i Innst. 375 (2008–2009) fra en samlet komité var til at partene i det års jordbruksoppgjør var enige om å velge den såkalte «volummodellen». Det kan imidlertid ikke henføres til de forskjellige partier som ikke var noen del av partene i jordbruksoppgjøret.

Disse medlemmer legger til grunn at det ved fremtidige endringer av dagens målprisordning, påses at ny modell tilfredsstillende nødvendige krav til måloppnåelse, nøytralitet i forhold til konkurranse og nødvendig kostnadseffektivitet, samt at volummodellen evalueres og vurderes mot andre alternativ før det tas stilling til eventuelle nye modeller.

Arbeidsgruppens medlemmer fra KLF og Virke/Coop har fremmet følgende særmerknad:  
”Til kap.8

Arbeidsgruppens utredning knyttet til egg tar utgangspunkt i gjeldene forskrifter når det gjelder markedsreguleringen. Landbruks- og matdepartementet har nettopp avsluttet høring til endringer i forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksvarer.

Det nye forskriftsforslaget medfører en sterk konkurranseforskyvning i markedet til fordel for markedsregulator i og med at det er Norturas egen markeds situasjon som definerer overskuddssituasjoner. (Det vises til fotnote <sup>10</sup>.)

En innføring av volummodellen samtidig med forskriftendringen vil være å gå fra vondt til verre.

Representantene fra KLF og Virke/Coop støtter ikke en overgang for egg til volummodellen nå. Estimerte tall for utnyttet AMS i 2012 er 997 millioner kroner. Dette tilsier at det er tilstrekkelig tid og rom til å foreta en vurdering om hvilken markeds løsning som er langsiktig mest hensiktsmessig for eggsektoren. Med bakgrunn i den konkurransevridingen forskriftsendringen i regelverket for markedsregulering for jordbruksvarer medfører, bør en løsning der konsumegg tas helt ut av markedsreguleringen vurderes. Det kan samtidig være aktuelt å etablere alternative løsninger som sikrer eggprodusentene akseptabel pris for egg som kun er egnet for industriformål.”

---

<sup>10</sup> Fra endringsforslaget:

Departementet foreslår ut fra overnevnte at det defineres som en overskuddssituasjon i totalmarkedet for egg når det er overskudd på markedsregulators hånd. Bestemmelsene for om man står overfor en overskuddssituasjon eller ikke, skal baseres på markedsregulators prognoser over mottak av egg fra egne produsenter og samlet salg av egg. Salg av egg må inkludere leveranser til andre markedsaktører i medhold av forsyningsplikten.

I prognoseringen av samlet overskudd av egg i markedet, skal markedsregulator legge til grunn at overskuddet av egg relativt sett er det samme hos de uavhengige aktørene som hos markedsregulator.

Utgitt av:  
Landbruks- og matdepartementet

Trykk:  
Departementenes servicesenter 12/12 - 75

