

PROTOKOLL

for

møte i Omsetningsrådet

torsdag 9. februar 2023 kl. 10:00

i

Landbruksdirektoratet

Møtet ble hevet kl. 12:20.

Til stede:	Björg Tørresdal, Thea Susanne Skaug, Bjørn Gimming, Tor Jacob Solberg, Trine Hasvang Vaag, Anne Jødahl Skuterud, Gaute Lenvik, Bjørn-Ole Juul-Hansen, Arnfinn Hongseth, Anne Berit Aker Hansen og Marit Haugen
Forfall:	
Fra Landbruksdirektoratet:	Nina Strømnes Rodem, Jørn Rolfsen, Hans Peder Hvide Bang, Jannicke Jensen Myhre, Christine Kleppe, Sander Mardal, Ellen Karin Solevåg og Ida Louise Bjonness

Opplysningskontoret for egg og kjøtt (MatPrat) holdt en presentasjon om fremtidens forbruker før møtet i Omsetningsrådet startet.

Saksliste

001/23	Godkjenning av innkalling og dagsorden.....	2
002/23	Godkjenning av protokoll fra forrige møte.....	4
003/23	Orientering fra markedsregulator.....	6
004/23	Alle - Møteplan for Omsetningsrådet 2. halvår 2023.....	8
005/23	Alle - Endring av begreper i tollforvaltningen.....	10
006/23	Melk - Satser for reguleringslagring 2022.....	14
007/23	Melk - Sats for transport av melk til produksjon av reguleringsprodukter i 2022.....	20
008/23	Kjøtt - Markesregulator Norturas praktisering av forsyningsplikten på storfekjøtt i underskuddssituasjoner hvor tollene ikke er satt ned.....	25

Sak nr.: 001/23	Sektor: Alle	Styre/råd: OR
Behandling: 09.02.2023	Tittel: Godkjenning av innkalling og dagsorden	Saks nr.: 23/25897- 1

Møtebehandling

Enstemmig vedtak i samsvar med innstilling.

Vedtak

Innkalling og dagsorden godkjennes.

Godkjenning av innkalling og dagsorden

Saksdokumenter er sendt ut elektronisk til medlemmer og varamedlemmer. Dokumentene er også lagt inn i skyløsningen Jottacloud. Vedlegg er kun tilgjengelig her.

Sak nr.: 002/23	Sektor: Alle	Styre/råd: OR
Behandling: 09.02.2023	Tittel: Godkjenning av protokoll fra forrige møte	Saks nr.: 23/25897- 2

Møtebehandling

Enstemmig vedtak i samsvar med innstilling.

Vedtak

Protokollen fra møtet 9. desember 2022 godkjennes.

Godkjenning av protokoll fra forrige møte

Det har ikke kommet merknader til publisert protokoll.

Sak nr.: 003/23	Sektor: Alle	Styre/råd: OR
Behandling: 09.02.2023	Tittel: Orientering fra markedsregulator	Saks nr.: 23/25897- 3

Møtebehandling

Enstemmig vedtak i samsvar med innstilling.

Vedtak

Presentasjonene fra markedsregulatorene tas til orientering.

Orientering fra markedsregulator

Det ble gitt følgende orienteringer fra markedsregulatorene:

- Kjøtt og egg Trine Hasvang Vaag
- Melk Marit Haugen

Presentasjonene er lagt ut i skyløsningen Jottacloud.

Sak nr.: 004/23	Sektor: Alle	Styre/råd: OR
Behandling: 09.02.2023	Tittel: Alle - Møteplan for Omsetningsrådet 2. halvår 2023	Saks nr.: 22/60627- 2

Beskrivelse

I tabellen under foreslås møtedatoer for Omsetningsrådet for andre halvår 2023.

Dato	Aktuelle saker
22. august	Digitalt møte. Omsetningsavgift på korn.
11.-12. september	Faktur. Satser for prisnedskrivning ved salg av egg, eggprodukter og melkeprodukter til spesialmarkeder for 2024.
7. november	
8. desember	Budsjettsaker m.m.

Digitalt møte 22. august starter kl. 08:00. Andre møter starter kl. 10:00 og holdes i lokalene til Landbruksdirektoratet.

Fristen for innsending av forslag til satser for prisnedskrivning ved salg av egg, eggprodukter og melkeprodukter til spesialmarkeder for 2024 er 25. august. Gitt at fakturen blir 11.-12. september, skal sakspapirer til møtet under fakturen sendes ut innen 4. september. Siden det er kort tid mellom fristen for innsending av forslag til satser for spesialmarkeder og utsending av sakspapirer, ber sekretariatet om at saken om satsene kan ettersendes innen to døgn etter øvrige sakspapirer dersom det er behov for det.

Ved få og ikke-prinsipielle saker på dagsorden kan møter gjennomføres digitalt, for å effektivisere og begrense kostnadene knyttet til rådets møter. Digitale møter kan starte kl. 08:00. Det var enighet i rådet om dette i møtet 14. september 2021, sak 73/21.

Detaljene rundt fakturen avklares senere.

Følgende datoer er forsøkt unngått:

- Høstferie uke 40 og 41 (2. - 13. oktober)
- DLFs høstmøte 19. oktober

De foreslåtte datoene er sjekket mot aktivitetskalenderen til Norsk Landbrukssamvirke.

Hjemmel

Forutsetninger

Vedlegg

Forslag til vedtak

Følgende møtedatoer fastsettes for Omsetningsrådet for 2. halvår 2023:

Tirsdag 22. august 2023 kl. 08:00 (digitalt møte)

Mandag 11. september – tirsdag 12. september 2023 (fagtur)

Tirsdag 7. november 2023 kl. 10:00

Fredag 8. desember kl. 10:00

Møtebehandling

Møtedatoene ble diskutert, og det kom forslag til alternative datoer og noen endringer.

Med dette ble vedtaket enstemmig vedtatt.

Vedtak

Følgende møtedatoer fastsettes for Omsetningsrådet for 2. halvår 2023:

Tirsdag 22. august 2023 kl. 08:00 (digitalt møte)

Torsdag 14. september – fredag 15. september 2023 (fagtur)

Mandag 6. november 2023 kl. 11:00 (digitalt møte)

Fredag 8. desember 2023 kl. 08:30

Sak nr.: 005/23	Sektor: Alle	Styre/råd: OR
Behandling: 09.02.2023	Tittel: Alle - Endring av begreper i tollforvaltningen	Saks nr.: 23/26026- 1

Beskrivelse

Landbruksdirektoratet som sekretariat for Omsetningsrådet foreslår endringer i forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer. Endringene har til formål å bringe begrepene som nyttes i forskriften i samsvar med endringer i lovgivningen om toll som trådt i kraft 1. januar 2023. Uttrykket «toll» heter nå «tollavgift», noe som også har medført at departementets forskrift (FAT-forskriften) som tidligere het «forskrift om administrative tollnedsettelse» nå heter «forskrift om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer».

Landbruksdirektoratet ber Omsetningsrådet vedta den foreslåtte endringsforskriften.

Hjemmel

Lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror (omsetningsloven) § 11 første ledd.

Forskrift 22. desember 2005 nr. 1723 om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer (FAT)

Forskrift 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer (markedsreguleringsforskriften)

Forutsetninger

Vedlegg

Møtebehandling

Anne Berit Aker Hansen bemerket en skrivefeil i innstillingen og forslag til vedtak, og dette ble endret. Med dette ble vedtaket enstemmig vedtatt.

Vedtak

Omsetningsrådet vedtar følgende endringsforskrift:

«Forskrift om endring i forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer

Fastsatt av Omsetningsrådet 9. februar 2023 med hjemmel i lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror § 11 første ledd.

I

I forskrift 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer gjøres følgende endringer:

§ 2 e) skal lyde:

Underskuddssituasjon: En situasjon hvor det er underskudd av et produkt innenlands og tollavgiften på produktet er satt ned etter forskrift om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer.

§ 4-1 andre ledd skal lyde:

Når det er underskudd av ferske hele slakt innenlands og tollavgiften på kjøtt er satt ned i henhold til forskrift 22. desember 2005 nr. 1723 om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer, kan markedsregulator fordele varemengdene best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres ordinære kjøp av kjøtt. I slike situasjoner kan forsyningene til uavhengige aktører med egen slakting avkortes med sikte på lik dekningsgrad med norsk råvare.

§ 4-4 andre ledd skal lyde:

Når det er underskudd av konsumegg innenlands og tollavgiften på egg er satt ned i henhold til forskrift 22. desember 2005 nr. 1723 om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer, kan markedsregulator fordele varemengdene best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres ordinære kjøp av egg. I slike situasjoner kan forsyningene til uavhengige aktører med egen leveranse av egg fra primærprodusent avkortes med sikte på lik dekningsgrad med norsk råvare. Ved underskudd av konsumegg, skal ikke konsumegg gjennom forsyningsplikten nyttes for å dekke opp underdekning av industriegg som produksjonsgrunnlag ved eggproduktfabrikk.

II

Endringene trer i kraft straks.»

Alle - Endring av begreper i tollforvaltningen

Landbruks- og matdepartementet fastsatte 15. desember 2022 endringer i landbruksmyndighetenes forskrifter med hjemmel i lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (tolloven).

Endringen skjer på bakgrunn av at Finansdepartementet har vedtatt ny lov om inn- og utførsel av varer (vareførselsloven) og ny lov om tollavgift (tollavgiftsloven), som erstatter dagens tollov. De to lovene ble vedtatt og sanksjonert i Statsråd den 11. mars 2022, og trådte i kraft 1. januar 2023. Bestemmelser som gjelder innhenting av opplysninger om og kontroll med den grensekryssende vareførselen inntas i vareførselsloven, mens bestemmelser som gjelder selve tollkravet vil ligge i tollavgiftsloven. Oppdelingen er ment å gjøre det enklere å rendyrke regelverket ut ifra formålet med reglene, og lette arbeidet med regelverksendringer. Det overordnede målet med lovrevisjonen har vært å etablere et oppdatert lovverk som er tilpasset Tolletatens ansvarsområder etter at en rekke oppgaver er overført til Skatteetaten.

I samband med lovrevisjonen er det foretatt endringer i begrepene i lovverket, for å harmonisere den med annet lovverk på skatte- og avgiftsområdet. Som en følge av dette er det nødvendig å foreta noen språklige endringer i landbruksmyndighetenes forskrifter for å bringe dem i samsvar med de nye lovene, dette gjelder også Omsetningsrådets regelverk.

Endringene er av språklig karakter, og innebærer ingen materielle endringer. Landbruksdirektoratet mener derfor at det ikke er nødvendig å sende reglene på høring jf. forvaltningsloven § 37. Til orientering har ikke Landbruks- og matdepartementet funnet grunn til å høre de endringene som departementet har gjort i «sine» forskrifter når det gjelder begrepsendringer, med henvisning til at det er "åpenbart unødvendig" å sende endringene på høring, jf. utredningsinstruksen 3-3.

I det nye lovverket omtales «toll» som «tollavgift». Nytt begrep innebærer ingen materielle endringer, men medfører at det må gjøres noen språklige justeringer i FAT. Begrepet «tollsats» endres gjennomgående til «tollavgiftssats», og «tollfritak» endres til «fritak for tollavgift». På samme måtes endres også begrepet «tollnedsettelse» til «nedsettelse av tollavgiftssats».

Dette medfører at forskriftens tittel også endres til «forskrift om administrative nedsettelse av tollavgiftssats for landbruksvarer».

Dette medfører behov for følgende endringer i markedsreguleringsforskriften:

Det gjøres følgende endringer i markedsreguleringsforskriften (endringene i kursiv)

§ 2 e) skal lyde

Underskuddssituasjon: En situasjon hvor det er underskudd av et produkt innenlands og tollavgiften på produktet er satt ned etter *forskrift om administrative nedsettelse av tollavgiftssats for landbruksvarer*.

§ 4-1 andre ledd skal lyde

Når det er underskudd av ferske hele slakt innenlands og tollavgiften på kjøtt er satt ned i henhold til forskrift 22. desember 2005 nr. 1723 *om administrative nedsettelse av tollavgiftssats for landbruksvarer*, kan markedsregulator fordele varemengdene best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres ordinære kjøp av kjøtt. I slike situasjoner kan forsyningene til uavhengige aktører med egen slakting avkortes med sikte på lik

dekningsgrad med norsk råvare.

§ 4-4 andre ledd skal lyde

Når det er underskudd av konsumegg innenlands og tollavgiften på egg er satt ned i henhold til forskrift 22. desember 2005 nr. 1723 *om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer*, kan markedsregulator fordele varemengdene best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres ordinære kjøp av egg. I slike situasjoner kan forsyningene til uavhengige aktører med egen leveranse av egg fra primærprodusent avkortes med sikte på lik dekningsgrad med norsk råvare. Ved underskudd av konsumegg, skal ikke konsumegg gjennom forsyningsplikten nyttes for å dekke opp underdekning av industriegg som produksjonsgrunnlag ved eggproduktfabrikk.

Se forslag til vedtak.

Sak nr.: 006/23	Sektor: Melk	Styre/råd: OR
Behandling: 09.02.2023	Tittel: Melk - Satser for reguleringslagring 2022	Saks nr.: 22/81659- 5

Beskrivelse

Tine SA (Tine) foreslår økte satser for reguleringslagring for smør, hvitost, brunost og tørrmelk i 1. halvår 2022 sammenlignet med 2. halvår 2021. I 2. halvår 2022 foreslår Tine økninger i satsene sammenlignet med 1. halvår 2022.

Tine la frem oppdatert regnskapsgrunnlag for å beregne lagringsdelen av satsene for 2021. I behandlingen av satser for reguleringslagring i Omsetningsrådet 18. februar 2022, jf. sak 016/22, la en til grunn at regnskapsmaterialet oppdateres igjen om fem år, med mindre det skjer vesentlige endringer i lagringen som tilsier at kostnadsgrunnlaget bør oppdateres på et tidligere tidspunkt. Landbruksdirektoratet legger derfor til grunn at lagringsdelen av satsene indeksjusteres med en relevant offentlig indeks, f.eks. SSBs byggekostnadsindeks for boliger.

Landbruksdirektoratet innstiller på at satsene vedtas i samsvar med Tines forslag.

Hjemmel

Retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter punkt 3-1-1 fastsatt av Omsetningsrådet 1. desember 2009 med hjemmel i forskrift 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer § 7-1.

Forutsetninger

Vedlegg

Brev fra Tine SA datert 13. desember 2022.

Møtebehandling

Enstemmig vedtak i samsvar med innstilling.

Vedtak

Følgende satser for reguleringslagring av melkeprodukter 1. halvår og 2. halvår 2022 vedtas:

	1. halvår	2. halvår
	øre/kg/md.	øre/kg/md.
Fryselagring av smør	17,68	25,42
Kjølelagring av hvitost	18,94	28,32
Kjølelagring av brunost	21,04	30,29
Tørrlagring av tørrmelk	14,98	21,19

Melk - Satser for reguleringslagring 2022

Tine SA (Tine) foreslår i brev av 13. desember 2022 satser for lagring av reguleringsprodukter i melkesektoren for 2022. Satsene for begge halvår behandles i samme sak ettersom oppgave for reguleringslagring også behandles kun en gang per år. Satsene består av to elementer; kapitalkostnader og kostnader til lager.

Grunnlag for beregning av satser

Lagringsgodtgjørelse ytes for nødvendig reguleringslagring av melkeprodukter. Satser for reguleringslagring fremkommer som summen av kostnader til kapitalbinding og lagringskostnader. Utgangspunktet for beregning av kapitalbinding og lagringskostnader er prinsippene som ble fastsatt av Omsetningsrådet 21.06.2002, 30.04.2003 og 30.04.2004. Følgende elementer inngår i grunnlaget for satsene.

Kapitalbinding (A)

Det er lagt til grunn at markedsregulator skal ha dekning for kostnadene knyttet til kapitalbinding av varer på reguleringslager. Kapitalkostnadene beregnes med utgangspunkt i varens tilvirkningsverdi, og en rentesats fastsatt av Landbruksdirektoratet. Kapitalbindingen beregnes i øre per kg per måned.

Varens tilvirkningsverdi er råstoffverdi i liter omregnet til kg vare pluss tilvirkningskostnader og felleskostnader som påløper frem til lagring. Råstoffverdi per liter beregnes ut fra antatt veid gjennomsnittlig noteringspris for 1. og 2. halvår 2022, og korrigeres for gjeldende sats for hhv. modnede oster, geitemelksprodukter og tørrmelk i prisutjevningsordningen for melk fratrukket biproduktverdien. Råstoffverdien for smør beregnes ut fra gjeldende produksjonsfløteverdi for fløte korrigert for gjeldende sats for fløte til smør i prisutjevningsordningen. For omregning fra liter råvare til kg benyttes gjeldende omregningsfaktorer for melk og fløte.

Rentesatsene som er benyttet er fastsatt av Landbruksdirektoratet med hjemmel i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter punkt 6 fjerde ledd. Rentesatsen fastsettes per halvår på basis av sammenveieing av nominell NIBOR 3-md. med et tillegg på 0,40 prosentpoeng.

Lagringskostnader (B)

Kostnadsarter som inngår er avskrivninger og renter, vedlikehold, kostnader til energi, vann og avløp, husleie og øvrige indirekte kostnader. Lagringskostnadene oppgis i øre per kg per måned. Kostnadsgrunnlaget for lagringskostnadene er vedtatt anvendt for en periode på fem år, med mindre det skjer vesentlige endinger i lagringen som tilsier at kostnadsgrunnlaget bør oppdateres på et tidligere tidspunkt. I mellomtiden er det gitt mulighet for indeksjustering i tråd med kostnadsutviklingen basert på relevant offentlig statistikk (jf. OR-sak 71/11, 79/16 og 16/22). Ettersom kostnadsgrunnlaget ble oppdatert for 2021, benyttes indeksjustering for 2022.

Beregning av kapitalbinding (A)

Kapitalkostnadene (A) som inngår i satsene for 1. halvår og 2. halvår 2022 inngår i tabellen under.

	A	
	Kapitalkostnader	
	1. halvår øre/kg/md.	2. halvår øre/kg/md.
Smør	6,59	13,95
Hvitost	7,10	16,07
Brunost	6,86	15,61
Tørrmelk	4,19	10,02

I 1. halvår 2022 øker kapitalkostnadene for alle produkter sammenlignet med 2. halvår 2021. Kapitalkostnadene øker ytterligere i 2. halvår 2022. Økte kapitalkostnader kommer blant annet av økte rentesatser i 2022. Rentesatsen er økt fra 0,98 prosent p.a. i 2. halvår 2021 til 1,64 prosent p.a. i 1. halvår 2022 og 3,30 prosent p.a. i 2. halvår 2022.

I kapitalkostnadene inngår tilvirkningskostnader, herunder råvarekostnader, og felleskostnader. Slike kostnader vil variere fra halvår til halvår. Kalkylene er basert på de aktuelle produksjonsanleggene, noe som fører til variasjoner i produksjonskostnadene mellom ulike perioder. Ifølge Tine vil en del av kostnadene være knyttet til hvilke anlegg som har produksjonen, og kostnadene vil også variere med hvilke volum de enkelte anleggene produserer. Ulik alder og teknologi på anlegg kan også spille inn. Tine opplyser at det er de tre største artiklene innen hver produktgruppe som representerer kostnadene for hver produktgruppe.

Kostnadsgrunnlag for lagringskostnader (B)

Lagringselementet ble sist oppdatert i 2021, jf. OR-sak 16/22. Kostnader til avskrivning og renter, vedlikehold, energi, vann og avløp, husleie og øvrige indirekte kostnader ble oppdatert med regnskapsdata fra 2020.

Utgangspunktet er at det skal beregnes satser for reguleringslagring av hvitost og brunost på kjølelager, smør på fryseler og tørrmelk på tørrlager. Som grunnlag for beregningen benyttes data fra Tine sine sentrallager på Heimdal (frys og kjøle) og Klepp (frys, kjøle og tørr), samt Tines anlegg på Brumunddal (kjøle og tørr).

Det er kun kostnader til drift av selve lageret som inngår i beregningsgrunnlaget, samt lageret sin andel av indirekte kostnader. Kostnadene fordeles til de tre lagertypene på grunnlag av antall palleplasser, med unntak av energi som fordeles etter estimert energiforbruk.

Det er i prinsippet brukt samme metodikk som da dette kostnadselementet ble oppdatert i 2021, da følgende 7 hovedtrinn ble lagt til grunn for beregning av satsene:

1.	Kostnadsgrunnlaget for hver av de 3 anleggene hentes ut fra regnskapet
2.	Kostnadsgrunnlaget «vaskes» for kostnadssteder som skal holdes utenfor
3.	Kostnadsgrunnlaget «vaskes» for kostnader som skal holdes utenfor
4.	Fordeling av indirekte kostnader mellom lager/ekspedisjon og produksjon
5.	Fordeling av kostnader mellom lager og ekspedisjon
6.	Fordeling av kostnader mellom de tre lagertypene
7.	Beregning av satser for de aktuelle varegruppene

For utfyllende beskrivelse av hvert enkelt trinn, se innstilling om satser for reguleringslagring 2021, jf. sak 16/22, som ble behandlet i Omsetningsrådets møte 18. februar 2022.

I sak 16/22 ble det forutsatt at de oppdaterte kostnadsgrunnlaget legges til grunn for lagringsdelen av satsene i en periode fremover, siden det innebærer relativt mye arbeid å oppdatere kostnadsgrunnlaget årlig. Kostnadsgrunnlaget skal derfor oppdateres igjen etter fem år, med mindre det skjer vesentlige endringer i lagringen som tilsier at kostnadsgrunnlaget bør oppdateres på et tidligere tidspunkt. 2025 er siste år av femårsperioden.

I henhold til sak 16/22 er det imidlertid mulighet for at lagringsdelen av satsene indeksjusteres i tråd med kostnadsutviklingen basert på relevant offentlig indeks, som i denne saken ble vedtatt skulle være SSBs byggekostnadsindeks for boliger. Tine har lagt til grunn en indeksjustering basert på denne indeksen for 2022 med en kostnadsutvikling på 5,2 prosent for 1. halvår og 3,5 prosent for 2. halvår. Lagringselementet i satsen for 1. halvår 2022 er foreslått indeksjustert ut fra lagringselementet i vedtatt sats for 2. halvår 2021, og satsen for 2. halvår 2022 er foreslått indeksjustert ut fra lagringselementet i foreslått sats for 1. halvår 2022. Dette gir følgende verdier for lagringselementet (B) i satsene for 2022:

	B	
	Lagringskostnader	
	1. halvår øre/kg/md.	2. halvår øre/kg/md.
Smør	11,09	11,48
Hvitost	11,84	12,25
Brunost	14,18	14,68
Tørrmelk	10,79	11,17

Lagringselementet i satsene for 1. og 2. halvår 2022 øker sammenlignet med 2021 som følge av indeksjusteringer.

Satsberegning (A+B)

Med utgangspunkt i kostnadselementene som er omtalt ovenfor, foreslår Tine satser for reguleringslagring av melkeprodukter for 1. og 2. halvår 2022. I 2022 har det vært reguleringslagring av smør, hvitost, brunost og tørrmelk. Tine foreslår å øke satsene for alle produktgrupper i 1. halvår 2022, sammenlignet med 2. halvår 2021, med mellom 17 og 22 prosent. Tine foreslår en økning i satsene i 2. halvår 2022, der økningen i satsene varierer mellom 41 og 49 prosent sammenlignet med 1. halvår 2022.

Beregningen av satser basert på Tines søknad er vist i tabeller nedenfor. I den første tabellen er satsene for 2. halvår 2021 vist til sammenligning.

Beregning av satser for lagring av reguleringsprodukter 1. halvår 2022

	A	B	C = A + B	
	Kapital- kostnader	Lagrings- kostnader	Sats 1. halvår 2022	Sats 2. halvår 2021
	(øre/kg)/md.	(øre/kg)/md.	(øre/kg)/md	(øre/kg)/md.
Smør	6,59	11,09	17,68	14,44
Hvitost	7,10	11,84	18,94	15,65
Brunost	6,86	14,18	21,04	17,94
Tørrmelk	4,19	10,79	14,98	12,66

Beregning av satser for lagring av reguleringsprodukter 2. halvår 2022

	A	B	C = A + B	
	Kapital- kostnader	Lagrings- kostnader	Sats 2. halvår 2022	
	(øre/kg)/md.	(øre/kg)/md.	(øre/kg)/md	
Smør	13,95	11,48	25,42	
Hvitost	16,07	12,25	28,32	
Brunost	15,61	14,68	30,29	
Tørrmelk	10,02	11,17	21,19	

Det er benyttet flere desimaler i beregningene i tabellene, slik at mindre differanser kan forekomme.

Sats for reguleringslagring (C) fremkommer som summen av kapitalkostnader og lagringskostnader.

Landbruksdirektoratets vurderinger

Landbruksdirektoratet har gjennomgått og vurdert Tines søknad om endrede satser for reguleringslagring.

Kapitalkostnadene (A) økes for alle produkter i 1. halvår 2022 sammenlignet med 2. halvår 2021. I 2. halvår 2022 øker også kapitalkostnadene for alle produktgrupper sammenlignet med 1. halvår 2022. Kapitalkostnadselementet består av produktenes tilvirkningsverdi og rentesats, og endringer i disse elementene vil påvirke endringer i kapitalkostnader.

Tine beregner en veid tilvirkningsverdi per produktgruppe med utgangspunkt i de tre viktigste reguleringsartiklene innen hver produktgruppe. Gjennomsnittlig tilvirkningsverdi øker for smør og tørrmelk i 1. halvår 2022 sammenlignet med 2. halvår 2021, mens for hvitost og brunost er det en reduksjon i gjennomsnittlig tilvirkningsverdi for samme periode. I 2. halvår 2022 øker gjennomsnittlig tilvirkningsverdi for alle produktgrupper, sammenlignet med 1. halvår 2021. Varens tilvirkningsverdi endres som følge av endringer i råstoffverdi og endringer i tilvirkningskostnader og felleskostnader. Målprisen økte med 30 øre per liter fra 1. juli 2022 og dette har betydning for tilvirkningsverdiene for andre halvår 2022. Videre økte også tilvirkningskostnadene fra 1. til 2. halvår 2022.

Tilvirkningsverdi er summen av råstoffverdi og andre kostnader. Endringer i råstoffverdien forklares av endringer i målpris og satser i prisutjevningsordningen for melk, samt eventuelle endringer i omregningsfaktorene. Omregningsfaktorene er hentet fra Tines kalkyler. Omregningsfaktorene i kalkylene varierer mellom anlegg, fordi det brukes ulike resepter og ulik teknologi.

Det er samme prinsipp som ligger til grunn som tidligere, ved at det er de tre største reguleringsartiklene i volum innenfor hver produktgruppe som brukes i beregningen av satsene. I beregningen av satsen for tørrmelk i 1. og 2. halvår 2022 ligger det imidlertid inne kun to tørrmelksprodukter, ettersom kvantumene av øvrige tørrmelksprodukter på reguleringslager er ubetydelige.

Rentesatsene økes i både 1. og 2. halvår 2022. Rentesatsen utgjør en relativt stor del av kapitalkostnadselementet, og økt rentesats bidrar til at kapitalkostnaden øker for flere av produktgruppene selv om tilvirkningsverdien er redusert sammenlignet med 2021. Kostnadsgrunnlaget for lagringskostnadene (B) er oppdatert i 2021 med regnskapstall for 2020, jf. sak 16/22 behandlet i møte 18. februar 2022. Landbruksdirektoratet legger derfor til grunn at lagringskostnadene kan indeksjusteres. Det er lagt til grunn SSBs byggekostnadsindeks for boliger fra juli 2021 til januar 2022, noe som gir en økning på 5,2 prosent i lagringskostnaden i 1. halvår 2022 sammenlignet med 2. halvår 2022. For 2. halvår 2022 er samme indeks for perioden januar til juli 2022 lagt til grunn, noe som gir en økning på 3,5 prosent i lagringskostnaden i 2. halvår 2022 sammenlignet med 1. halvår.

Lagringskostnadene økes for alle produktgrupper i 2022. I 1. halvår er det foreslått en indeksjustering ut fra vedtatt sats for 1. halvår 2021. Det er lagt til grunn SSBs byggekostnadsindeks for boliger fra januar 2021 til januar 2022, noe som gir en økning på 12,5 prosent i lagringskostnaden i 1. halvår 2022 sammenlignet med 1. halvår 2021. I 2. halvår 2022 er det foreslått en indeksjustering ut fra vedtatt sats for 2. halvår 2021, samt SSBs byggekostnadsindeks for boliger fra juli 2021 til juli 2022, jf. OR-sak 71/17 behandlet i møte 14. desember 2017, hvor det ble slått fast at indeksjustering av lagringselementet gjøres med i utgangspunkt i vedtatte satser.

Oppsummert øker satsene for reguleringslagring for alle produktgrupper (smør, hvitost, brunost og tørrmelk) i 1. halvår 2022 sammenlignet med 2. halvår 2021. Økningen er på mellom 17 og 22 prosent for de ulike produktgruppene. I 2. halvår 2022 økes satsene ytterligere, som følge av indeksjustering av lagringselementet, økt målpris og økt rentesats. Økningen i 2. halvår varierer mellom 41 og 49 prosent sammenlignet med 1. halvår.

Landbruksdirektoratet anbefaler at satsene for reguleringslagring i 1. og 2. halvår 2022 godkjennes i samsvar med Tines søknad.

Sak nr.: 007/23	Sektor: Melk	Styre/råd: OR
Behandling: 09.02.2023	Tittel: Melk - Sats for transport av melk til produksjon av reguleringsprodukter i 2022	Saks nr.: 23/1856- 4

Beskrivelse

Tine SA foreslår i e-post av 13. januar 2023 sats for transport av melk til produksjon av reguleringsprodukter i 2022.

Tines forslag til sats for reguleringstransport 2022 er beregnet med utgangspunkt i de samme prinsippene som ble lagt til grunn for fastsettelse av satsen for de siste tre årene. Tine foreslår en sats på 39,0 øre per liter.

Landbruksdirektoratet innstiller i tråd med Tines forslag.

Hjemmel

Retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter punkt 4-1 fastsatt av Omsetningsrådet 1. desember 2009 med hjemmel i forskrift 2008-10-22 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer § 7-1.

Forutsetninger**Vedlegg**

Brev fra Tine SA av 13. januar 2023.

Møtebehandling

Enstemmig vedtak i samsvar med innstilling.

Vedtak

Satsen for kompensasjon for kostnader ved transport av melk til reguleringsproduksjon fastsettes til 39,0 øre per liter for 2022.

Melk - Sats for transport av melk til produksjon av reguleringsprodukter i 2022

I e-post av 13. januar 2023 foreslår Tine SA sats for transport av melk til produksjon av reguleringsprodukter for 2022.

I forbindelse med fastsettelse av sats for transport av melk til reguleringsprodukter for 2017 ble det forutsatt en gjennomgang av modellen for overføringstransport (transport etter noteringspunkt) som følge av endret modell for innfrakt (transport før noteringspunkt) fra 1. juli 2017. Siden reguleringstransport er definert som overføringstransport ble det forutsatt at det kunne bli behov for å gjennomgå modellen for sats til transport av melk til produksjon av reguleringsprodukter etter at ny modell for overføringstransport var iverksatt. Tine ble gitt i oppdrag å foreta en gjennomgang av modell for beregning av sats for melk til reguleringsproduksjon. Tine sluttførte dette arbeidet i forkant av fastsettelse av sats for 2018, hvor beregningen var basert på prinsippene i notat fra Tine av 18. februar 2020. I Tines forslag til sats for 2022 legger de til grunn de samme beregningsprinsippene som de foregående årene.

Beregningsmetode og forslag til sats for 2022

Tine benytter de samme prinsipper for beregning av faktiske overføringer av melk for regulering i 2022, som for siste tre årene. Dette presenteres nedenfor.

Prinsipper for beregningen

a) Det er benyttet samme modell som i beregninger av overføringstransport for 2018. Jf. brev fra Tine av 5. januar 2018 hvor blant annet følgende forutsetninger ble lagt til grunn for beregning av overføringssatser for 2018:

- Ved tildeling av melk fra kommune til meieri er nærhetsprinsippet anvendt i henhold til prioritet, samt at forskyvning av melk er gjort for å redusere kostnadene totalt for Tine Råvare/melkeprodusent og de meieriene som mottar melken.
- Det er brukt tre prioriteter; 1) konsum, 2) ysting og 3) pulver.
- Fraktkostnadene er nullstilt i noteringspunktet. Det vil si at over- eller underskudd fram til noteringspunkt blir avregnet mot melkeprodusent i Tine Råvares regnskap, jf. Tine-avtalen.
- Volumgrunnlaget i modellen er hentet fra mottatt volumprognose/budsjett for 2018 fra hvert enkelt meieri. I de tilfellene det er flere prioriteter på samme meieri, er det gjort en fordeling av meieriets volum mellom aktuelle prioriteter. Dette gjelder Sandnessjøen og Brumunddal, hvor volumet er fordelt mellom konsum og pulver.
- Sum av beregnet overføringstransport er balansert mot budsjetterte kostnader for overføringstransport fratrukket dekning for reguleringstransport i Tine Råvares budsjett for 2018.

b) Volum transportert melk på basis av variasjon i reguleringslager av reguleringsartiklene av ost og skummetmelkpulver i et kalenderår; her i perioden 1. januar 2022 til 1. januar 2023 (lagervolum per 31.12.2021 – 31.12.2022.)

c) Fordeling av melk til anlegg med reguleringsproduksjon ut fra faktisk produksjon. For både ost og skummetmelkpulver legger en til grunn måneder med økende reguleringslager.

d) Reguleringsanleggene tildeles volum melk fra fordelingen i c) og på basis av faktisk gjennomførte ruter opp til beregnet reguleringsproduksjon.

e) Kostnader for overføring i d) beregnes per anlegg.

f) Gjennomsnittskostnad for total overføring til reguleringsproduksjon legges til grunn.

Datagrunnlag for 2022

Tine legger til grunn status reguleringslager for hvitost og skummetmelkpulver per 1. januar 2022 til 1. januar 2023. Differansen mellom maksimumsmåned og minimumsmåned utgjør reguleringsproduksjon av ost og skummetmelkpulver. Videre har Tine brukt omregningsfaktorer, fastsatt av Landbruksdirektoratet, på ost og skummetmelkpulver for å beregne hvor mye melk som må transporteres for å produsere reguleringsproduktene. Beregningene viser at Tine har transportert 65,8 mill. liter melk til å produsere ost for regulering og 11,0 mill. liter for å produsere skummetmelkpulver for regulering i 2022. Til sammen er det transport 76,8 mill. liter melk til reguleringsproduksjon i 2022.

Fordelingen av de 76 816 524 literne til reguleringsproduksjon er gjort til anlegg med reguleringsproduksjon ut fra faktisk produksjon. I 2022 gjelder dette følgende anlegg:

Ost

TM Jæren
TM Voss
TM Byrkjelo
TM Elnesvågen
TM Ørsta
TM Verdal
TM Sømna
TM Storsteinnnes

Skummetmelkpulver

TM Brumunddal
TM Jæren
TM Sandnessjøen

Faktiske overføringer av melk for regulering i 2022

Melkevolumet til reguleringsproduksjon av ost er på totalt 65,8 mill. liter melk i 2022 og dette volumet er tildelt hvert reguleringsanlegg ut fra prosentvis andel av totalproduksjonen av ost. Dette medfører at f.eks. TM Jæren får tildelt den samme andelen av reguleringsvolumet som de har av total produksjon av ost.

Kostnader beregnes per anlegg på basis av faktisk gjennomførte ruter til reguleringsproduksjon. Det forutsettes at melk til konsummelk og tildeling på forsyningsplikten skjer etter følgende prioritet; 1) konsum, 2) ysting og 3) pulverproduksjon. Melk til reguleringsproduksjon tildeles etter at alle bestillinger er effektivert, noe som innebærer at reguleringsproduksjonen får de lengste transportrutene. Ut fra dette beregnes en gjennomsnittlig sats i øre per liter for reguleringstransport per anlegg. Veid gjennomsnittlig sats for transport av melk til reguleringsproduksjon av ost er noe lavere enn gjennomsnittssatsen.

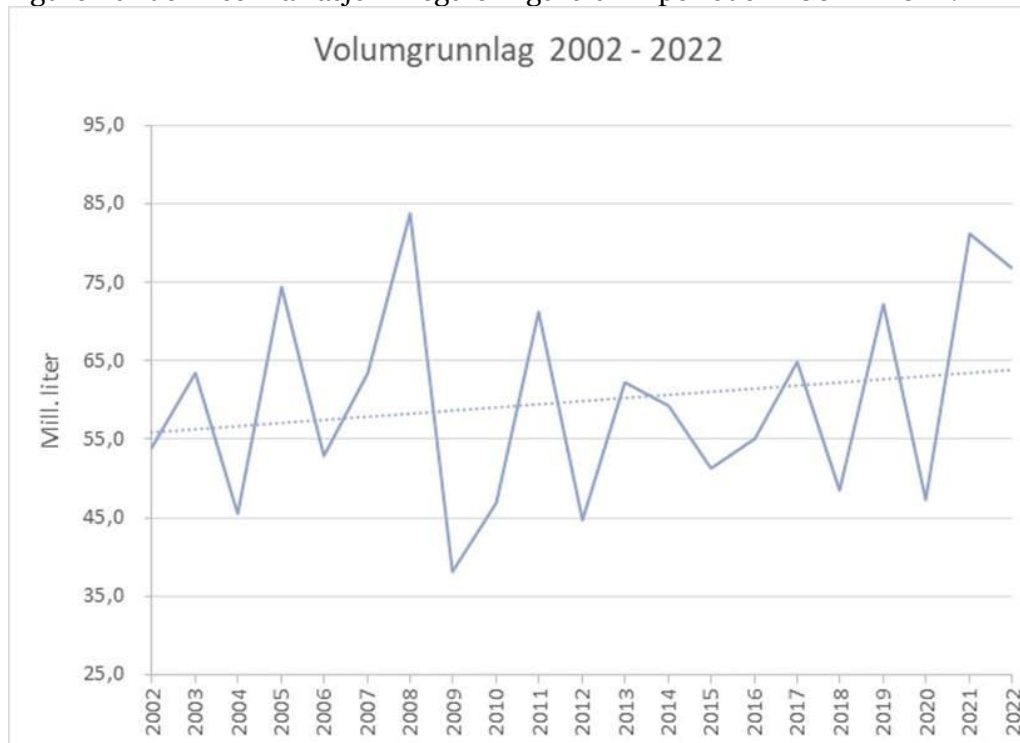
Tilsvarende beregning er gjort for melkevolumet til reguleringsproduksjon av skummetmelkpulver på totalt 11,0 mill. liter. Veid gjennomsnittlig sats for transport av melk til reguleringsproduksjon av skummetmelkpulver er noe høyere enn gjennomsnittssatsen.

Veid gjennomsnittlig sats for all transport av melk til reguleringsproduksjon av ost og skummetmelkpulver er 39,0 øre per liter.

Forslag til sats for 2022

På bakgrunn av beregningene over blir kostnader ved transport av 76,8 mill. liter melk til reguleringsproduksjon i 2022 på 39,0 øre per liter. Tine foreslår dermed en sats på 39,0 øre per liter for 2022.

Figuren under viser variasjon i reguleringsvolum i perioden 2002 – 2022.



Landbruksdirektoratets vurdering

Kostnader til transport av melk til reguleringsformål kan godtgjøres etter reglene i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter punkt 4-1. Ifølge regelverket gis det dekning per liter beregnet anvendt melk til reguleringsproduksjon ut fra en sats, fastsatt årlig av Omsetningsrådet. Halvårlige oppgaver over reguleringsproduksjon legges til grunn for alle reguleringsvarer. Videre baserer beregningen av transporterte melkemengder medgått til produksjon av reguleringsvare seg på omregningsfaktorer fastsatt av Landbruksdirektoratet (Prisutjevningsordningen for melk).

For satsberegningen for 2018 ga Omsetningsrådet i møte 16. april 2020 sin tilslutning til at kostnadene til reguleringstransport skulle følge samme modell og prinsipper som beregning av overføringstransport, jf. sak 14/20. Landbruksdirektoratet har lagt til grunn at denne metoden skal benyttes fremover.

Samme modell som for beregning av overføringstransport

Tine benytter samme modell som i beregninger av overføringssatser for aktører for 2018. Landbruksdirektoratet mener dette er i henhold til tidligere behandling i Omsetningsrådet. Landbruksdirektoratet mener videre dette er riktig tilnærming for beregning av kostnader til reguleringstransport, siden dette er transport fra noteringspunkt til det meieri som skal produsere reguleringsvare.

Mengder reguleringsprodukter med tilhørende melkevolum

Volum transportert melk beregnes for reguleringsvarene hvitost og skummetmelkpulver. Landbruksdirektoratet har ingen merknader til valg av reguleringsvarer. Dette er reguleringsvarer, jf. retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter

punkt 8-2 og punkt 8-4, som er avhengig av å få tilført rå melk til produksjonen. For å beregne mengde reguleringsprodukter produsert i 2022 har Tine sett på lagersituasjonen gjennom hele 2022, dvs. utgående lager 31.12.2021 til utgående lager 31.12.2022. Ut fra lagersituasjonen har en beregnet måned med minste lager og måned med største lager. Differansen mellom minste og største lager utgjør mengde reguleringsvare på lager for det enkelte vareslag. Dette prinsippet er også benyttet før 2018. Etter Landbruksdirektoratets vurdering gir denne beregningen uttrykk for hvor stor del av lagerendringene som skyldes reguleringsproduksjon.

På bakgrunn av produserte mengder av hvitost og skummetmelkpulver til regulering, beregnes melkemengder som er medgått i denne produksjonen. I beregningen av hvor mye melk som benyttes i produksjonen av reguleringsproduktene benyttes omregningsfaktorer fastsatt av Landbruksdirektoratet i prisutjevningsordningen for melk. Dette er i tråd med retningslinjene.

Fordeling av produksjon av reguleringsprodukter på de ulike anleggene

Videre er fordelingen av total produksjon av reguleringsprodukter fordelt på reguleringsanleggene etter hvor stor andel av totalproduksjonen av relevante produkter som utføres på hvert enkelt anlegg. I beregningen av total produksjon på hvert anlegg har Tine lagt til grunn de månedene hvor lageret har økt. Dette begrunnes med at det er i disse månedene reguleringsproduksjonen faktisk gjennomføres. I tillegg har noen av ysteriene produksjonsopphold i 3. kvartal.

Landbruksdirektoratet mener det er en praktisk tilnærming å fordele reguleringsproduksjonen mellom anlegg basert på anleggenes faktiske produksjon av hvitost og skummetmelkpulver. Vi mener Tines tilnærming er relevant og i samsvar med de faktiske forhold.

Kostnadsberegning basert på faktisk gjennomførte ruter

Landbruksdirektoratet har ingen kommentarer til at kostnader til reguleringstransport for det enkelte anlegg beregnes på basis av faktisk gjennomførte ruter, og hvor en legger til grunn ruter med høyeste overføringskostnader som reguleringsvolum. Dette prinsippet er i tråd med prinsippet om kostnadsdekning for faktiske kostnader. Videre prioriteres anvendelser til flytende melkeprodukter, dernest anvendelse til ost og til slutt øvrige melkeprodukter ved forsyningen av melk fra Tine Råvare. Forsyning til reguleringsproduksjon har lavest prioritet, siden kommersiell produksjon prioriteres først.

Kostnadsberegning per anlegg – veid gjennomsnittlig sats

Kostnadsberegning per anlegg ligger til grunn for veide gjennomsnittlige satser for hvert reguleringsprodukt, som igjen danner grunnlag for en veid gjennomsnittlig sats for reguleringstransport. Regelverket legger opp til at Omsetningsrådet skal fastsette en årlig sats for reguleringstransport, og det er da hensiktsmessig å benytte en veid gjennomsnittlig sats.

På bakgrunn av vurderingene ovenfor mener vi Tines beregning av sats for reguleringstransport er gjort i henhold til regelverket og på en hensiktsmessig måte som søker å gjenspeile de faktiske kostnader på en riktig måte. Direktoratet har gjennomgått beregningene til Tine og funnet at de stemmer.

Satsen for 2021 var på 34,4 øre per liter, noe som innebærer en økning i satsen på 4,6 øre per liter for 2022. Reguleringsvolumet har gått noe ned, noe som tilsier økt sats. Samtidig har en hatt en generell kostnadsøkning på transport det siste året, noe som også tilsier økt sats. Imidlertid har volumet for skummetmelkpulver gått ned, noe som tilsier redusert sats, siden skummetmelkpulver har den høyeste gjennomsnittlige transportkostnaden per liter.

Landbruksdirektoratet innstiller i tråd med Tines forslag.

Sak nr.: 008/23	Sektor: Kjøtt	Styre/råd: OR
Behandling: 09.02.2023	Tittel: Kjøtt - Markedsregulator Norturas praktisering av forsyningsplikten på storfekjøtt i underskuddssituasjoner hvor tollen ikke er satt ned	Saks nr.: 22/77262- 38

Beskrivelse

I denne innstillingen behandler Landbruksdirektoratet det juridiske og det faktiske grunnlaget for gjennomgang av Norturas praksis når det gjelder selskapets fordeling av vare etter forsyningsplikten i en markedsituasjon der det er underskudd av ferske hele slakt innenlands og tollene på kjøtt ikke er satt ned. Saken har sin bakgrunn i en henvendelse fra Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF).

Det konkluderes at Norturas praksis, hvor fordelingen i markedsituasjoner der det er underskudd av ferske hele slakt innenlands og tollene på kjøtt ikke er satt ned som regel skjer på grunnlag av kundens tidligere ordinære kjøp, ikke er i overensstemmelse med kravene bestemt i forskriften som regulerer dette forhold. Fordeling ut fra tidligere ordinære kjøp kan etter regelverket bare skje når tollene er satt ned. Gjennomgangen av det juridiske grunnlaget viser at Nortura heller ikke i situasjoner med nedsatt toll uten videre kan bruke ordinære kjøp som fordelingsnøkkel. I slike situasjoner plikter Nortura å gjøre en konkret vurdering ut fra kryssende hensyn om det er saklig grunn til å fravike prinsippet om fordeling på grunnlag av bestillinger.

For å få praksis i tråd med regelverket må Nortura finne gode løsninger for blant annet å forhindre overbestillinger. Landbruksdirektoratet mener derfor at Nortura bør få tilstrekkelig med tid til å vurdere hvilke tiltak som er relevante og hensiktsmessige i den praktiske gjennomføringen.

Landbruksdirektoratet foreslår at Omsetningsrådet treffer et vedtak hvor Nortura blir bedt om å bringe praksis i samsvar med de kravene som fremgår av forskriften og innen 1. september 2023 redegjøre for de tiltakene som er igangsatt og dokumentere overfor rådet at praksis er i samsvar med forskriften.

Hjemmel

Forskrift 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer §7-3 Opplysningsplikt og kontroll

Reglement fastsatt av Omsetningsrådet om delegering av myndighet til sekretariatet vedtatt av Omsetningsrådet 22. juni 2020 nr 17 Opplysningsplikt og kontroll

Forskrift 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer § 4 Forsyningsplikt

Forskrift 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer § 4-1 Forsyningsplikt

Forskrift 22. desember 2005 nr. 1723 om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer

Forutsetninger

Vedlegg

Norturas notat av 8. juni 2022
KLFs notat av 22. august 2022
Norturas notat av 10. oktober 2022

Forslag til vedtak

Norturas fordeling av storfe i en markedssituasjon hvor det er underskudd av ferske hele slakt innenlands og tollen på kjøtt ikke er satt ned skjer som regel på grunnlag av kundens tidligere ordinære kjøp. Dette er ikke i overensstemmelse med kravene bestemt i markedsreguleringsforskriften § 4-1 som bestemmer at fordelingen som regel skal skje i henhold til kundens bestillinger. Bare i tilfeller der tollen er satt ned er det anledning til å fordele etter kundens tidligere ordinære kjøp. Også i slike situasjoner skal Nortura vurdere om det er saklig grunn til å fravike fordeling etter bestillinger.

Omsetningsrådet ber Nortura om å bringe praksis i samsvar med de kravene som fremgår av forskriften og innen 1. september 2023 redegjøre for de tiltakene som er gjennomført og dokumentere overfor rådet at praksis er i samsvar med forskriften.

Møtebehandling

Trine Hasvang Vaag foreslo følgende alternativ til vedtak:

«Omsetningsrådet tar Landbruksdirektoratets juridiske vurdering til orientering og ber Nortura komme tilbake med forslag til hvordan forsyningsplikten bør innrettes for best mulig å ivareta rettferdig og effektiv fordeling av slakt, uten at det oppstår konkurransevridning.»

Bjørg Tørresdal foreslo deretter følgende vedtak:

«Omsetningsrådet utsetter saken til møtet 20. april 2023.»

Trine Hasvang Vaag trakk deretter sitt forslag til vedtak.

Bjørg Tørresdal la frem Landbruksdirektoratets og Tørresdals forslag til votering. Arnfinn Hongseth og Bjørn-Ole Juul-Hansen stemte for Landbruksdirektoratets forslag. Bjørg Tørresdal, Bjørn Gimming, Tor Jacob Solberg, Trine Hasvang Vaag, Anne Jødahl Skuterud, Gaute Lenvik, Anne Berit Aker Hansen, Thea Susanne Skaug og Marit Haugen stemte for Bjørg Tørresdals forslag. Saken ble dermed vedtatt med 9 mot 2 stemmer.

Frist for eventuelle innspill settes til 21. mars 2023 eller etter dialog mellom medlemmer i rådet og sekretariatet.

Vedtak

Omsetningsrådet utsetter saken til møtet 20. april 2023.

Kjøtt - Markedsregulator Norturas praktisering av forsyningsplikten på storfekjøtt i underskuddssituasjoner hvor tollen ikke er satt ned

Innledning

Kjøtt- og fjørfeforbundens Landsforbund (KLF) henvendte seg våren 2022 til Landbruksdirektoratet om Nortura som markedsregulators praktisering av forsyningsplikten i perioder med underskudd på ferskt storfekjøtt.

Forsyningsplikten for kjøtt reguleres i forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer hvor det heter:

«§ 4-1. Kjøtt

Forsyningsplikten gjelder for norskprodusert slakt på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen og regulert vare jf. liste for definisjon av reguleringsvare i kjøttsektoren i retningslinjene for markedsregulering av kjøtt fastsatt av Omsetningsrådet. I en normal markedssituasjon skal markedsregulator søke å gi alle aktører samme dekningsgrad med norsk råvare, med utgangspunkt i aktørenes bestillinger.

Når det er underskudd av ferske hele slakt innenlands og tollen på kjøtt er satt ned i henhold til forskrift 22. desember 2005 nr. 1723 om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer, kan markedsregulator fordele varemengdene best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres ordinære kjøp av kjøtt. I slike situasjoner kan forsyningene til uavhengige aktører med egen slakting avkortes med sikte på lik dekningsgrad med norsk råvare.

Henvendelser om leveranser fra nystartede produksjonsbedrifter skal i den grad de ikke er urimelige, imøtekommes.»

Problemstillingen i denne innstillingen er grunnlaget Nortura bruker for å gi aktørene samme dekningsgrad av norsk vare. Dette kan ifølge forskriften skje på to måter. Enten på grunnlag av aktørenes bestillinger, (se første ledd) eller på grunnlag av aktørenes tidligere ordinære kjøp, (se andre ledd).

Ifølge andre ledd er det bare grunnlag for å fordele i henhold til tidligere ordinære kjøp dersom det er «underskudd av ferske hele slakt innenlands og tollen på kjøtt er satt ned». Det er med andre ord ikke anledning til å gjøre unntak fra fordeling i henhold til første ledd (bestilling) uten at tollen er satt ned. Dette gjelder selv om det forekommer et innenlands underskudd på ferske hele slakt.

Det er Landbruksdirektoratet som setter ned tollavgiftssatsen, normalt praktisert etter anmodning fra markedsregulator, når summen av tilgang på norsk vare (basert på markedsregulators prognoser), tilgang fra reguleringslager samt gjenstående mengde i ikke oppfylte importkvoter tilsier en underskuddssituasjon målt opp mot etterspørselen (basert på markedsregulators prognoser).

Direktoratet innkalte KLF til møte. Det ble i møtet hevdet at Nortura konsekvent fordelte kjøtt av storfe som var omfattet av forsyningsplikten til uavhengige aktører på grunnlag av aktørenes tidligere (historiske) ordinære kjøp av kjøtt. Dette skjedde i følge KLF også i situasjoner der det var underskudd av kjøtt i markedet og tollavgiftssatsen på kjøtt ikke var satt ned i henhold til forskrift 22. desember 2005 nr. 1723 om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer (FAT-forskriften). Dette hevdet KLF er i strid med markedsreguleringsforskriften § 4-1.

Landbruksdirektoratet har på bakgrunn av KLFs henvendelse hatt et møte med Nortura. På møtet bekreftet Nortura at selskapet praktiserte regelverket konsekvent slik at vare som er

omfattet av forsyningsplikten i underskuddssituasjoner blir fordelt på grunnlag av aktørens tidligere (historiske) ordinære kjøp av kjøtt og at dette også skjer i situasjoner der tollene på kjøtt ikke er satt ned i henhold til FAT-forskriften. I følge Nortura gjøres fordelingen nærmere bestemt med utgangspunkt i gjennomsnittet av aktørens ordinære kjøp de siste tre årene. Nortura hevder at denne praksisen er i tråd med regelverket og har vært praktisert i lang tid. Nortura mener denne praksisen er godtatt av Landbruks- og matdepartementet og dessuten at uttalelser i Hjelmengutvalgets rapport støtter deres syn. (Erling Hjelmeng m.fl., Rapport, Evaluering av markedsbalansering i jordbruket, Utredning fra utvalg oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet avgitt 24. juni 2015)

Landbruksdirektoratet har myndighet til å gjennomgå Norturas praksis med grunnlag i markedsreguleringsforskriften § 7-3 som lyder:

«§ 7-3. Opplysningsplikt og kontroll

Omsetningsrådet kan kreve de opplysninger og den dokumentasjon som er nødvendig for å behandle søknader, utøve kontroll og forvalte markedsreguleringsordningene på en tilfredsstillende måte. Regnskapsopplysninger kan kreves attestert av revisor. Det kan også kreves sammenstilling av opplysninger.

Omsetningsrådet fører kontroll med at bestemmelsene i denne forskrift med tilhørende regelverk blir overholdt og kan herunder foreta stedlig kontroll. Virksomheten plikter å yte bistand ved slik kontroll.»

Omsetningsrådet har delegert denne myndigheten til Landbruksdirektoratet jf. reglement fastsatt av Omsetningsrådet om delegering av myndighet til sekretariatet vedtatt av Omsetningsrådet 22. juni 2020 nr 17, som lyder:

«17. Opplysningsplikt og kontroll

Landbruksdirektoratet som sekretariat for Omsetningsrådet delegeres myndighet til å føre kontroll og kreve opplysninger mv. etter følgende bestemmelser:

- markedsreguleringsforskriften § 7-3

- ... »

(Ifølge delegeringsreglementet pkt. 2 andre avsnitt kan ikke Landbruksdirektoratet som sekretariat for Omsetningsrådet treffe vedtak i saker som er av prinsipiell karakter, jf. omsetningsloven § 3 femte ledd siste punktum.)

Landbruksdirektoratet skal i det følgende gjennomgå det juridiske og faktiske grunnlaget for denne praksisen. Spørsmålet saken reiser er først og fremst hvorvidt Nortura kan fordele vare som er omfattet av forsyningsplikten i underskuddssituasjoner på grunnlag av aktørens tidligere (historiske) ordinære kjøp av kjøtt også i situasjoner der tollene på kjøtt ikke er satt ned i henhold til FAT-forskriften.

Oversikt over problemstillingene og saksbehandlingen i denne innstillingen

Innstillingen behandler Norturas praktisering av fordeling av ferskt storfekjøtt i en markedssituasjon hvor det er underskudd av ferske hele slakt innenlands, men hvor tollene på kjøtt ikke er satt ned. Videre behandles Norturas praksis når det gjelder å fordele etter ordinære kjøp i situasjoner hvor tollene er satt ned.

Som det vil fremgå nedenfor under punktet om saksbehandlingen, har det blitt reist en rekke spørsmål fra KLF som direktoratet mener ligger utenfor den problemstillingen som er nevnt

ovenfor. Dette gjelder for eksempel Norturas eget uttak av vare fra reguleringslager sammenliknet med uavhengige aktørers uttak, og Norturas fordeling av fryst og fersk vare mellom egne bedrifter og bedrifter som Nortura har avtaler med på den ene side, og andre uavhengige bedrifter på de andre siden. Dette kan også være viktige spørsmål, men disse behandles ikke i denne innstillingen.

Det avgrenses også mot problemstillingen om Nortura i henhold til markedsreguleringsforskriften 4-1 siste ledd praktiserer en prioritering av nystartede produksjonsbedrifter. Dette er en problemstilling som ligger nært opp til Norturas praktisering av fordeling av storfekjøtt i en underskuddssituasjon, men som direktoratet likevel ikke har valgt å behandle i denne saken. Direktoratet har også valgt å avgrense mot spørsmålet om Nortura praktiserer kravet om skriftlige avtaler om forsyningsplikten jf. markedsreguleringsforskriften § 4 andre ledd.

Saksbehandlingen

Gjennomgangen av praktiseringen av forsyningsplikten har sitt utspring i en henvendelse KLF gjorde til Landbruksdirektoratet i april 2022. Nedenfor følger en oversikt over møter som har funnet sted og dokumenter som har blitt presentert av KLF og Nortura i løpet av saksbehandlingen. Alle datoer er i 2022:

26. april: Landbruksdirektoratet har et møte med KLF, hvor KLF problematiserer måten Nortura utfører forsyningsplikten på kjøtt.

13. mai: Landbruksdirektoratet sender en rekke spørsmål til Nortura som forberedelse til møte med dem 18. mai.

18. mai: Landbruksdirektoratet har møte med Nortura, hvor Nortura presenterer måten de utfører forsyningsplikten. Nortura sier de vil ettersende et skriftlig svar på spørsmålene de mottok i forkant av møtet.

8. juni: Nortura oversender et notat som inneholder skriftlige svar på Landbruksdirektoratets spørsmål om forsyningsplikten, samt en oppsummering av den praktiske håndteringen og det historiske grunnlaget.

21. juni: Landbruksdirektoratet sender Norturas notat til KLF for kommentarer.

22. august: KLF leverer et notat med kommentarer til Norturas notat.

29. august: Landbruksdirektoratet sender KLFs notat til Nortura for kommentarer.

10. oktober: Nortura leverer et nytt notat med kommentarer til KLFs notat.

26. oktober: Landbruksdirektoratet sender Norturas nye notat til KLF. KLF tar notatet til orientering og avventer videre arbeid fra Landbruksdirektoratets side.

KLF og Norturas innspill til saksbehandlingen

Under følger en presentasjon av de skriftlige innspillene som har kommet fra Nortura og KLF i løpet av saksbehandlingen. Vi har etter beste evne forsøkt å gjengi alle momenter og synspunkter fra innspillene, slik vi har forstått dem.

Norturas notat om forsyningsplikten:

Nortura innleder notatet sitt med å vise til litt historikk i praktiseringen av forsyningsplikten. De skriver at frem til tidlig 2000-tallet hadde bransjen hatt nærmest ubegrenset tilgang på slakt på grunn av høy norsk produksjon med mulighet til reguleringseksport. Gradvis gikk

man over i en ny situasjon med underskudd av norske slakt. Erfaringen var at bestillingene fra mange aktører ble skrudd opp, noe som gjorde det umulig å vurdere hvordan markedssituasjonen reelt sett var og hvorvidt det var behov for importåpning. Det ble også vanskelig å vurdere prismuligheten for norsk kjøtt, og mye import kunne ofte presse prisen ned. Praksisen medførte at forsyningsplikten brøt med intensjonene ved importvernet og norsk jordbrukspolitik. Nortura skriver videre at Landbruksdepartementet var enige i at en slik håndtering av forsyningsplikten ikke var konkurransenøytral mellom aktørene, og at det derfor ble etablert en praksis ved at ordinære kjøp, såkalt «historisk grunnlag» ble lagt til grunn for kjøp over forsyningsplikten.

Nortura forklarer videre hvordan det historiske grunnlaget beregnes. De skriver at alle kjøp av ferske hele slakt over forsyningsplikten inngår i det historiske grunnlaget. Gjennomsnittet av de tre siste års faktiske kjøp legges til grunn for alle aktører, og ved årsskifte beregnes et nytt historisk grunnlag for kommende år. Praksisen ble innført etter dialog og møter med bransjen høsten 2017. Forankringen var viktig og Nortura opplevde at bransjen hadde stor forståelse for den nye praksisen. Praksisen gir i følge Nortura forutsigbarhet for aktørene, samtidig som endringer i markedsandeler fanges opp. Aktørene får også mulighet til å påvirke det historiske grunnlaget ved å øke sin skjæreaktivitet i perioder med overskudd. Dette bidrar til at det blir redusert behov for å regulere slakt i overskuddsperioder.

Nortura viser videre til at de seks største kjøperne av storfe over forsyningsplikten, samlet har økt sine kjøp og sitt historiske grunnlag med 9 prosent de siste tre årene. Nortura har i samme periode hatt en svakere utvikling i sluttmarkedet og redusert sin skjæring med 5,6 prosent, som reflekteres i deres historiske grunnlag. Nortura mener dette viser at forsyningsplikten bidrar til konkurranse i markedet.

Om den praktiske gjennomføringen av forsyningsplikten skriver Nortura at de ti-elleve største aktørene i bransjen står for 90 prosent av kjøpene, men at leveransene er like viktige for alle bedriftene, uavhengig av størrelse. Til mindre aktører, som ikke kan motta fulle vogntog med slakt, blir ofte leveransene tilpasset slik at de kan samkjøres med slakt til flere kunder. Antallet slakt som da leveres vil kunne avvike fra den beregnede dekningsprosenten (leveranse i forhold til historisk grunnlag). Likeledes vil avvik fra beregnet dekningsprosent oppstå ved omfordelinger på kort varsel grunnet avbestillinger, eller ved at aktører gir fra seg slakt til andre. Dersom en aktør melder et lavere behov enn deres historiske grunnlag tilsier (typisk ved ferieavvikling eller når det er åpnet for import), vil andre aktører gis anledning til å kjøpe slaktene.

Avslutningsvis besvarer Nortura spørsmålene de mottok fra Landbruksdirektoratet per e-post 13. mai, om fordeling av slakt når det er overskudd/underskudd og åpnet/ikke åpnet for import, samt utforming av avtalene mellom Nortura og kjøperne av slakt over forsyningsplikten:

- Ved overskudd av slakt har Nortura dialog med alle som har lagt inn bestilling den aktuelle uken, for å gi dem tilbud om mer slakt utover historisk grunnlag.
- Ved underskudd av slakt vurderer Totalmarked om det er behov for import for å supplere markedet. Anmodning om å åpne for import sendes til Landbruksdirektoratet dersom det ikke foreligger importkvote eller slakt på reguleringslager. Åpnes det for import fordeler Nortura slakt etter den dekningsgraden som foreligger. Alle aktører får da samme dekningsgrad av sitt historiske grunnlag.
- I situasjoner der det foreligger importkvoter eller reguleringslager og det ikke åpnes for import fordeler Nortura slakt basert på historisk grunnlag (lik praksis som ved markedsdekning). Dersom det da er tilgjengelig flere ferske slakt etter fordeling på historisk grunnlag får alle aktører mulighet til å påbestille med inntil 30 prosent av det historiske grunnlaget.
- Når det er åpnet for import fordeler Nortura basert på historisk grunnlag, som nevnt over. Oppstår det en situasjon der det likevel er tilgjengelig mer slakt enn det historiske

grunnlaget, gis alle som har lagt inn bestilling mulighet til å få tilført flere slakt. Noen takker da ja til flere norske slakt, mens andre benytter seg av import. Dersom Nortura ikke får avsetning for alle slaktene i slike situasjoner, og det ligger an til innfrysing, vil Nortura anmode om at importen lukkes.

- Muligheten for avkortning til kjøpere som har egen slaktevirksomhet benyttes kun på svin, ikke på storfe.
- Nortura har ikke inngått skriftlige avtaler med hver enkelt aktør om kjøp av helt slakt over forsyningsplikten. Derimot har Totalmarked publisert en oversikt over standardvilkår som regulerer kjøp av både hele slakt og egg over forsyningsplikten, og disse betingelsene gjelder for alle kjøpere. Hver enkelt aktør kan ha egne industriavtaler med Nortura for kjøp og salg av sorteringer og skåret vare, men forhold knyttet til forsyningsplikten må og skal være like for alle.

KLFs kommentarer til Norturas notat:

KLFs kommentarer er basert på møter med seks av deres medlemsbedrifter som alle er blant de største kjøperne av slakt over forsyningsplikten; Aasheim Kjøtt AS, Aksel Andersen AS, Fatland konsernet, Grilstad AS, Nordfjord Kjøtt AS og Prima Brands Jæren.

KLF skriver at de sier seg enig i Norturas gjengivelse av historikken i praktiseringen av forsyningsplikten, men savner noen momenter som forklarer bildet; markedsandeler, vekst i egen merkevare og endret leverandørstruktur:

- Privat bransje hadde lav markedsandel på slakting på starten av 2000-tallet, med 24,3 prosent i år 2000. En årsak til det var at Nortura hadde kjøpt opp den største private skjærebedriften, Yggeseth, i 1998. Det var behov for at private bedrifter skulle få tilbake en større andel av råvarene, både gjennom slakting og skjæring.
- Andelen egen merkevare (EMV) har mangedoblet seg siden slutten av 90-tallet, og KLFs medlemmer har i stor grad produsert disse varene. Nortura hadde lenge en strategi om å ikke produsere EMV. EMV har blitt sterkest på generiske rene kjøttprodukter med store volum, som deiger og koteletter.
- På tidlig 2000-tallet var det rikelig med gris i enkelte år, men knapt med storfe og lite eksport. Prisen på storfe hadde jevn prisøkning fra år 2000. Prismuligheten for norsk storfekjøtt ble godt utnyttet selv om det var import i perioder.
- Strukturen i dagligvarehandelen endret seg gjennom 2000-tallet, ved at kjedene knyttet seg tettere til utvalgte leverandører. I kampen om å få levere til kjedene var råvaresikkerhet viktig. Mange KLF-medlemmer stod svakt på grunn av plikt om å levere varer kombinert med behov for å gjøre store kjøp av skåret vare fra Nortura. Nortura hadde sin egen leverandørrolle og markedsandel å ta hensyn til. Strukturendringer og nye samarbeid fant sted for å tilpasse seg endringene.
- Forsyningsplikten ble ikke oppfattet nøytral fra noen av sidene, og begge mente at den andre siden fikk for stor andel slakt.

KLF påpeker at begrepet *historisk grunnlag*, som Nortura bruker i sitt notat, ikke er nevnt i forskriften. KLF forstår det som et annet begrep for *ordinære kjøp* (§4-1 2. ledd), og ser dette sammen med *bestillinger* (1. ledd), som gjelder når det ikke er nedsatt toll. Etter KLFs mening skal ikke fordelingen bindes av historisk grunnlag når det ikke er nedsatt toll, og mener Nortura feiltolker regelverket.

Hva som har blitt lagt til grunn for historisk grunnlag har endret seg over tid, og i 2017 ble det en felles forståelse om at det skal være de siste tre års faktiske kjøp. Det var andre forhold fra diskusjonen i 2017 som ikke ble løst, blant annet at uttak fra reguleringslageret skal tas med i grunnlaget (uttak som skjer i perioder der det ikke er 100 prosent dekning av norsk kjøtt).

KLF skriver videre at deres bedrifter i mange år i praksis har tatt ut nesten alt storfekjøtt fra

reguleringslageret. De ser det som klart urimelig at dette ikke er med i historisk grunnlag og at Nortura ikke tar ut sin andel. Spesielt fordi kjøttet må selges i Norge og dermed også må ansees å dekke en del av det ordinære konsummarkedet. Flere medlemmer mener frysefradraget er for lavt til å gjøre reguleringsvare attraktivt, da man må gi ekstra rabatter for å kunne få solgt det videre. KLF bruker overskuddet av sau på lager i 2018-2019 som eksempel på en situasjon der uttak fra reguleringslager ville gitt aktørene bedre sikkerhet for råvaretilgangen dersom dette volumet inngikk i historisk grunnlag.

Om muligheten til å påvirke det historiske grunnlaget skriver KLF at bedriftene ikke har noen klar oppfatning av hvordan de kan øke sitt historiske grunnlag for underskuddsperiodene, og ikke får noen informasjon om hvordan deres løpende kjøp endrer historisk grunnlag. Man ser ikke at ekstra kjøp i for eksempel oktober måned, for å unngå innfrysing, påvirker den historiske kvoten bedriften får neste år. Noen uker tar skjærebedriftene imot mer slakt enn de har bestilt, for å unngå innfrysing. Dette opplever de i liten grad blir tatt med i historisk grunnlag neste år.

For 2022 skal egentlig årene 2019-2021 danne grunnlaget, men Nortura har fryst det historiske grunnlaget i pandemi-perioden. I 2019 var et år med mye varer på reguleringslageret, og 15 uker med nedsatt toll. 2018 hadde tørkesommeren med sine regionale utslag. 2017 hadde nedsatt toll i uke 1-34, og i årene forut var det også stort underskudd og nedsatt toll mesteparten av året. KLF konkluderer med dette at det historiske grunnlaget i liten grad kan påvirkes oppover.

Om bestillingsrutiner skriver KLF at skjærebedriftene bestiller slakt for neste år på ganske ulike måter. Det virker for dem som at det eksisterer tilleggsavtaler, og at Norturas «Standardvilkår for kjøp på forsyningsplikten» ikke praktiseres likt. KLF skriver at noen medlemmer leverer excel-ark ved årsslutt med bestillinger per uke for kommende år, andre har løpende dialog med Nortura få uker før levering om hva de vil få levert. Endelig bestilling må gjøres mandag uken før levering og tilbakemelding på bestillingene skjer mest gjennom muntlig dialog. Endelig tilbakemelding om dekning kommer på slutten av arbeidsdagen onsdag uken før levering. Tilbakemeldingene før onsdag ettermiddag er gjennomgående ikke gode nok til å planlegge bemanning eller importbestilling.

KLF skriver at deres medlemmers skjærevolum og behov for kjøp av slakt totalt sett har økt betydelig gjennom de siste to årene. De så tidlig i pandemien at endringer i skjæreandeler ville få konsekvenser for fordelingen over forsyningsplikten når pandemien og perioden med nedsatt toll var over. I september 2020 hadde de et møte med Nortura Totalmarked hvor KLF argumenterte for at økt import av hele slakt måtte legges til grunn i historisk grunnlag for at fordelingen fremover skulle bli rettferdig. De skriver videre at de i ettertid ser at det er problematisk om bruk av import skal føre til økte markedsandeler, og de har derfor gått tilbake på dette.

KLF skriver at bedriftene er generelt usikre på hva deres historiske grunnlag er, men skriver også at flere skjærebedrifter har hatt en positiv utvikling i deres historiske grunnlag. Årsakene er økt skjæremengde og strukturelle endringer (nedlegging av slakteri, endring av leverandører på slakt). Det hevdes også at bedriftens engasjement for å få økt grunnlaget kanskje kan ha bidratt. Alle ser at det er behov for bedre informasjon og kommunikasjon fra Nortura rundt historisk grunnlag.

KLF hevder også at forsyningsplikten medfører at private bedrifter ikke har samme sikkerhet rundt råvaretilgangen som Nortura, og i mange tilfeller bli presset til å kjøpe dyre importkvoter eller kjøpe fra reguleringslageret, mens Nortura har full dekning av ferskt, norsk slakt.

KLF påpeker videre at Norturas fremstilling av de seks største aktørenes kjøp over forsyningsplikten, som har økt med 9 prosent de siste tre årene, ikke sier noe om hva behovet

eller bestillingene har vært. De legger frem en beregning som viser de *fire* siste årene, 2018-2021, og viser at salget av helt slakt av storfe over forsyningsplikten i denne perioden har gått ned med to prosent for de samme seks aktørene. Den sterke utviklingen deres skjærebedrifter har hatt har kommet fra importert råvare.

KLF tolker svarene Nortura har gitt på Landbruksdirektoratets spørsmål om hvordan slakt fordeles i de forskjellige markedssituasjonene som at historisk grunnlag konsekvent legges til grunn. Medlemmene deres sier bestillingene begrenses vesentlig av historisk kvote, og at de periodevis reduserer bestillingene sine til hva de har mulighet å få kjøpe, med et fast ønsket tilleggsvolum hver uke.

Om salgsbetingelsene, som ligger på Totalmarked sine nettsider, skriver KLF at medlemmene de har snakket med har liten eller ingen kjennskap til disse. I salgsbetingelsene henvises det til de «gjeldende prosedyrer og tidsfrister gitt av Nortura», men disse er det heller ikke kjennskap til, og praksisen synes å være forskjellig. Det er klar interesse blant medlemmene til å få på plass enkeltvis avtaler som er i tråd med regelverket.

Avslutningsvis legger KLF til det følgende:

- Flexibiliteten rundt bestillingene verdsettes av bedriftene, da uforutsette hendelser som fører til redusert behov vil kunne oppstå. Den positive holdningen til å bistå hverandre i slike tilfeller bør bevares. De Nortura-ansatte som bedriftene forholder seg til ved bestillinger får skryt for å være behjelpelige med å løse ting for bedriftene.
- Det er utfordrende å ikke styre selv hvor mye som kommer hver dag, hos de store bedriftene som har daglige leveranser, særlig rundt høytider og helligdager, og ved åpning/lukking av nedsatt toll.
- Ved importbestillinger kan kunden selv velge leveringsdag, samt kategori av slakt, vekter og fettklasser.
- Bedriftene synes det er problematisk at utnyttelse av kvotene skal vurderes når det søkes om generell nedsatt toll.
- Private bedrifter bidrar til markedsreguleringen ved å skjære ekstra i overskuddsperioder for å unngå innfrysing på reguleringslager. Det gjør at markedsregulator sparer på den årlige innfrysings-kvoten (2500 tonn) og bondens kostnader reduseres. Bedriftene er opptatt av at alle deltar i slike ekstra tiltak, og savner informasjon om hva Nortura kommersielt gjør.
- Noen bedrifter opplever at Nortura overleverer på de allerede økte bestillingene. Dette kan være hensiktsmessig, men da vil bedriftene kompenseres for merkostnadene, og dette bør være nedfelt i avtalene om kjøp over forsyningsplikten.

Norturas kommentarer til KLFs notat:

Nortura innleder med å si at KLF drar inn flere forhold i sitt notat som ligger utenfor håndteringen av forsyningsplikten, og at de kun vil kommentere på de forhold de mener angår forsyningsplikten direkte:

- Nortura bekrefter at bestillingsrutinene er litt forskjellige mellom ulike kunder. Dette er ikke Norturas ønske, men en tilpasning etter kundenes ønsker. Nortura har dialog med kundene om både årsbehov og behov fremover når det går mot underskudd eller overskudd. Noen kunder ønsker denne dialogen over telefon fremfor e-post.
- Nortura avviser at de har tilleggsavtaler på helt slakt; fordeling skjer etter samme prinsipper til alle kunder. De nevner salg av storferasen Angus som et unntak, som selges til kun én kunde. De påpeker at salgavtaler knyttet til skåret vare ikke er relevante i forbindelse med forsyningsplikten.
- Nortura avviser at noen mottar mer informasjon enn andre, men skriver at enkelte kunder selv tar kontakt på tirsdager for å få vite estimert leveringsplan for førstkommande uke. Nortura svarer da med grove anslag. På onsdager sendes det ut

- epost med informasjon om leveransen og dekningsprosenten kommende uke, til kunder som har bestilt helt slakt.
- Nortura viser til enigheten i bransjen fra 2017 om å bruke tre års gjennomsnittlig kjøp over forsyningsplikten til grunn for fordelingen, og opplever at nivået på det historiske grunnlaget blir kommunisert i løpende dialog med hver enkelt kunde. De skriver også at det er noe de kan bli bedre på, og at grunnlaget kan sendes ut til alle kundene i starten av året.
 - Nortura hevder bransjen har et insentiv til å øke sin skjæring i perioder med overskudd siden dette fører til økt historisk grunnlag, noe som igjen reduserer behovet for reguleringslagring. Dersom kjøp fra reguleringslager skulle telle inn på det historiske grunnlaget, fjernes insentivet til å kjøpe mer i perioder med overskudd. Resultatet ville bli økte reguleringskostnader.
 - Nortura bekrefter at de har redusert uttaket sitt fra reguleringslageret de senere årene, og begrunner det med økt skjæring i perioder med god tilgang på helt slakt for innfrysing av nedskåret vare på egne kommersielle lagre. Et annet forhold er Norturas reduserte markedsandeler i sluttmarkedet, som reduserer råvarebehovet.
 - Nortura begrunner frys av tidsperioden for det historiske grunnlaget under koronapandemien med at bedrifter som hadde restaurant og HORECA som viktige markeder ville fått en kraftig reduksjon av sitt historiske grunnlag. Bedrifter som leverte mye til dagligvarehandelen under pandemien ville fått en betydelig økning. Dette ville gitt store skjevheter utløst av pålegg fra myndighetene, ikke av reelle endringer i markedet.

Gjennomgang av det rettslige grunnlaget for Norturas praksis

Innledning

Landbruksdirektoratet skal i det følgende gjennomgå det rettslige grunnlaget for gjennomgangen av Norturas praksis.

Ordlyd

Forsyningsplikten på kjøtt er regulert i markedsreguleringsforskriften § 4 og § 4-1 som lyder: (Landbruksdirektoratets strek):

«§ 4.Forsyningsplikt

Markedsregulators forsyningsplikt skal gi uavhengige aktører tilgang til råvarer på like vilkår.

(...)

§ 4-1.Kjøtt

Forsyningsplikten gjelder for norskprodusert slakt på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen og regulert vare jf. liste for definisjon av reguleringsvare i kjøttsektoren i retningslinjene for markedsregulering av kjøtt fastsatt av Omsetningsrådet. I en normal markedssituasjon skal markedsregulator søke å gi alle aktører samme dekningsgrad med norsk råvare, med utgangspunkt i aktørenes bestillinger.

Når det er underskudd av ferske hele slakt innenlands og tollene på kjøtt er satt ned i henhold til forskrift 22. desember 2005 nr. 1723 om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer, kan markedsregulator fordele varemengdene best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres ordinære kjøp av kjøtt. I slike situasjoner kan forsyningene til uavhengige aktører med egen slaktning avkortes med sikte på lik dekningsgrad med norsk råvare.

Henverdeler om leveranser fra nystartede produksjonsbedrifter skal i den grad de ikke er urimelige, imøtekommes.»

Bestemmelsen i § 4-1 ble tatt inn som en oppfølging av forskrift 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer (rammeforskriften) § 4 nr 2, som har en identisk regel (med unntak av siste ledd i markedsreguleringsforskriften § 4-1). Det er derfor ikke grunn til å gjenta disse her.

Forarbeider

For å tolke forskriften er det av betydning å se hvilke motiver forskriftsgiver har hatt da forskriften ble vedtatt. Da Landbruksdepartementet vedtok rammeforskriften i 2003 ble det lagt følgende føringer på tolkningen av bestemmelsen. Det heter i høringsnotatet av 15. april 2003 (direktoratets strek):

«Begrepet dekninggrad fremkommer ved å beregne forholdet mellom innmeldt slakting kommende uke [og] summen av mottatte bestillinger for samme uke.»

(...)

«I situasjoner med overskudd/markedsdekning benyttes aktørenes bestillinger som fordelingsgrunnlag for markedsregulators leveranser. Norsk Kjøtt benytter da ukens beregnede dekningsgrad for å fordele leveransene i forhold til innmeldte kjøpsbehov. Alle innmeldte bestillinger avkortes, og slik at underskuddet blir jevnt fordelt på alle aktører. Denne situasjonen kan inneholde grader av underdekning, men ikke tilstrekkelig til at markedsregulator ber om administrative tollnedsettelse.»

Det heter i fastsettelsesbrevet fra Landbruksdepartementet av 4. juli 2003:

«Forsyningsplikten skal gi aktørene lik tilgang på norskproduserte råvarer, på regulert nivå i verdikjeden og til like vilkår. Departementet mener at innmeldt kjøpsbehov (bestillinger) også i underskuddssituasjoner så langt som mulig bør danne grunnlag for oppfylning av forsyningsplikten. For å bidra til dette ber departementet, bl.a. med bakgrunn i høringsrunden, SLF om å ta initiativ overfor markedsregulatorene og øvrige deler av kjøtt- og fjørfesektoren. Dette med sikte på forbedringer i innmeldingsrutinene om kjøp fra markedsregulator, eventuelt ved kontroll eller sanksjoner.

Bestemmelsene om forsyningsplikten i underskuddssituasjoner (kjøtt- og fjørfesektoren) bør forvaltes som en unntaksbestemmelse, i avveining mellom flere kryssende hensyn. Forsyningsplikten bør ikke være avhengig av hvor ordinære kjøp normalt gjennomføres og nyetablerte bedrifters kjøpsbehov bør ivaretas. Av konkurransehensyn kan samtidig ikke reguleringen forutsette detaljert salgs- og kjøpsinformasjon fra alle aktører til markedsregulator. Departementet mener derfor overnevnte bestemmelser vedrørende underskuddssituasjoner kan benyttes i spesielle situasjoner, men likevel at bestemmelsene for forsyningsplikt i normal markedssituasjon bør benyttes så langt som mulig.»

Det ses i fastsettelsesbrevet fra Landbruksdepartementet at departementet er opptatt av problemet med overbestillinger. SLF blir bl.a. oppfordret til å ta initiativ med sikte på forbedringer i innmeldingsrutinene for å bidra til å løse dette problemet.

Rammeforskriften av 2003 medførte at det var behov for en tilsvarende regel i markedsreguleringsforskriften. Saken ble behandlet i Omsetningsrådets møte 18. november 2003. Det heter i innstillingen til vedtaket:

«(...) På bakgrunn av det ovennevnte er det fra Landbruksdepartementet side presisert overfor Statens landbruksforvaltning at en så langt det er mulig bør søke å unngå å bruke

bestemmelsen som åpner for at fordelingen av råvare skjer på basis av tidligere kjøp hos markedsregulator.»

Det ble i rådets behandling referert fra høringsuttalelsene til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet og Konkurransetilsynet (direktoratets strek):

«Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet og Konkurransetilsynet, gir uttrykk for at kvantitativ rasjonering og fravær av en fungerende prismekanisme innebærer at grunnleggende vilkår for virksom konkurranse i førstehåndsomsetningen og i viderefordlingen er satt til side. En råvarefordeling basert på ordinære kjøp er lite fleksibel og markedsandeler og markedssegmenter kan lett sementeres.

Disse høringsinstansene understreker også at markedsregulatorene kan få konkurransefortrinn i forhold til uavhengige bedrifter når det gjelder salg av slakt og egg og fjørfe. Foredlingsbedrifter som har behov for regulert vare i sin produksjon, kan foretrekke markedsregulator som leverandør, for slik å sikre seg rettigheter til leveranse også i en underskuddssituasjon.»

Rådet vedtok den bestemmelsen som fremgår av forskriften i dag. Denne var identisk med bestemmelsen i rammeforskriften, med et tillegg i siste ledd som gjaldt nyoppstartede bedrifter (ordlyden er sitert ovenfor).

Spesielt om uttalelsen fra Konkurransetilsynet

I Omsetningsrådets protokoll fra 18. november 2003 blir det spesielt vist til høringsuttalelsen fra Konkurransetilsynet. Siden forsyningsplikten er motivert ut fra konkurransehensyn, og Konkurransetilsynet har ekspertise og oppgaver knyttet til konkurranse i den norske forvaltningen, er uttalelsen av særlig interesse. I det følgende siteres noen utdrag fra Konkurransetilsynets uttalelse av 11. august 2003.

«Konkurransemyndighetene skal i henhold til konkurranseloven § 2-2 føre tilsyn med konkurransen i de ulike markedene. Herunder skal de etter § 2-2 d) påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å forsterke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter. I den forbindelse ønsker Konkurransetilsynet å komme med enkelte bemerkninger relatert til forskriftens § 4 om markedsregulators forsyningsplikt overfor uavhengige aktører.

Forskriftens § 4 omhandler markedsregulators forsyningsplikt av regulert vare. I § 4 fjerde ledd fremkommer det at markedsregulator, når det er underskudd av ferske hele slakt, kan fordele regulert vare best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres ordinære kjøp av kjøtt. I forhold til denne bestemmelsen blir det i LDs brev til SLF presisert at “innmeldt kjøpsbehov også i underskuddssituasjoner så langt som mulig bør danne grunnlag for oppfyllingen av forsyningsplikten”. Etter denne presiseringen er det tilsynets oppfatning at forskriftens § 4-4 fremstår som uklar. Vi ønsker at LD på den bakgrunn foretar en nærmere presisering av når regulert vare i underskuddssituasjon skal fordeles etter ordinært kjøp og når det skal beregnes ut fra innmeldt kjøpsbehov. En klar bestemmelse om markedsregulators forsyningsplikt når markedet er i underskuddssituasjon, er særlig viktig i markedet for storfeslakt, siden prognoser viser at dette markedet kommer til å ha en tilnærmet permanent underdekning av norsk vare de nærmeste årene. Bestemmelsen kommer derfor til å være mye i bruk.

I forskriften legges det videre opp til at det i underskuddssituasjoner skal søkes å oppnå lik dekningsgrad av norsk vare til både uavhengige aktører og aktører innen samvirkene. Tilsynet støtter et slikt fordelingsgrunnlag da det vil være med på å bidra til like konkurransevilkår og virksom konkurranse i markedene som omfattes av forskriften.

En annen effekt av et slikt fordelingsgrunnlag er at alle aktører som har et periodevis eller permanent behov for reguleringsvare vil, alt annet likt, foretrekke å kjøpe fra markedsregulator for å kunne sikre seg større leveranser av regulert vare i underskuddssituasjoner. Det vil gi markedsregulator en konkurransefordel i forhold til andre slakteribedrifter og det kan ha en hemmende virkning både på handelen mellom de uavhengige bedriftene og utviklingen av konkurransen i markedet som berører forskriften.

Fordeling av regulert vare etter innmeldt kjøpsbehov vil ikke medføre de samme konkurransekadelige virkningene. Ut fra en konkurransemessig vurdering er tilsynet således av den oppfatning at innmeldt kjøpsbehov utgjør et bedre fordelingsgrunnlag for tildeling av regulert vare, både når markedet er i en under- og overskuddssituasjon.

(...) Tilsynet mener også at innmeldt kjøpsbehov så sant det er mulig, skal utgjøre beregningsgrunnlaget for tildeling av regulert vare når markedet er i en underskuddssituasjon. Dette på grunn av at ovenfor nevnte uheldige konkurransemessige konsekvensene som kan oppstå dersom beregningsgrunnlaget er basert på ordinært kjøp fra kjøttsamvirket.»

Spesielt om behandlingen av spørsmålet i Hjelmengutvalget

Som nevnt har Nortura fremholdt at deres praksis er i tråd med forskriften og at deres syn underbygges i omtalen av forsyningsplikten i underskuddssituasjoner i Hjelmengutvalgets rapport. I tillegg til det som er sitert ovenfor av Nortura, refereres følgende fra Hjelmengutvalgets rapport side 66:

«Fordeling av norsk råvare ved underskudd skal sikre samme dekningsgrad for norsk råvare vurdert ut fra aktørenes tidligere ordinære kjøp. Denne fordelingsregelen gjelder for både andre markedsaktører og markedsregulators foredlingsanlegg. Etter Omsetningsrådets forskrift om markedsregulering gis det unntak fra denne bestemmelsen for nyetablerte foretak. Dette betinger at bedrifter som forventer at de på et tidspunkt ønsker å benytte forsyningsplikten, må være ordinære kunder av Nortura. Bestemmelsen om samme dekningsgrad skal hindre at enkeltaktører og anlegg oppnår urettmessig stor råvare tilgang. Dette ved at man overinnmelder eget behov for råvare, og etter lik relativ avkortning av råvaresalg til alle aktører, oppnår det kvantum de reelt har behov for, mens andre aktører får en faktisk avkortning. Det kan også gjennomføres avkortning for markedsaktører med egen slakting, dvs. eget mottak av råvare fra primærprodusent.»

Det fremgår her at Hjelmengutvalget beskriver en generell praksis som fordeler vare med utgangspunkt i tidligere ordinære kjøp, uten at man refererer dette til situasjoner der tollene er satt ned. For å gi et riktig bilde av Hjelmengutvalgets behandling er det grunn til å bemerke at utvalget beskriver denne praksisen som problematisk. Det heter på side 68 i rapporten:

«Det at markedsregulator leverer råvarer på forsyningsplikten for kjøtt etter historiske kjøp ved underskuddssituasjoner kan virke konserverende på markedsandelene på slakteri, da det blir en fordel for uavhengig videreforedlingsindustri å allerede ha et kundeforhold hos Nortura i en underskuddssituasjon.»

Spesielt om ansvarlige myndigheters uttalelser

Det er grunn til å forstå Nortura dit hen at de mener at Landbruks- og matdepartementet har uttalt seg positivt til at markedsregulator fordeler kjøtt i en underskuddssituasjon med utgangspunkt i historiske ordinære kjøp av kjøtt, og at dette også gjelder i situasjoner hvor ikke tollene er satt ned. Nortura har ikke dokumentert dette. Spørsmålet om ansvarlige myndigheters uttalelser kan ha en rettskildemessig betydning skal behandles nedenfor.

Nyere føringer fra myndigheter om konkurransevidning

Landbruks- og matdepartementet fremmet i Meld. St. 11 (2016-2017) forslag om at Omsetningsrådet skulle vurdere «endringer i regelverket som forenkler ordningen og reduserer risikoen for konkurransevidninger i melke- [og] kjøttsektoren». Stortinget var i Innst. 251 S. (2016-2017) enig i at Omsetningsrådet gjennomgår sitt regelverk og understreket i den forbindelse at «Samvirkets tildelte markedsregulatorrolle må ikke være konkurransevidende for noen».

Omsetningsrådet ga oppgaven å utrede behov for endringer i regelverk knyttet til konkurransevidning til en partssammensatt arbeidsgruppe, «Arbeidsgruppe jus» som bl.a. bestod av representanter fra markedsregulatorene. Gruppen understreket betydningen av regelverket som virkemiddel for å redusere risiko for konkurransevidning, men fant det ikke var behov for å endre regelverket, fordi dette var tilstrekkelig dersom det ble forvaltet på en god måte, bl.a. med kontroll. (Se rapport fra Arbeidsgruppe jus (som Referansegruppe) på side 132). Omsetningsrådet fulgte de anbefalingene som Arbeidsgruppe jus gjorde i sin behandling av gruppens anbefalinger. (Se Omsetningsrådets protokoll fra 22.06.2020).

Det faktiske grunnlaget, omfanget av underskuddssituasjoner for ferske hele slakt i perioder uten tollnedsettelse

Innledning, Norturas syn

Som nevnt innledningsvis sier Nortura at samvirket fordeler storfeslakt i henhold til tidligere kjøp også i underskuddssituasjoner der tollene ikke er satt ned. Dette kan legges til grunn som et faktum. Det heter således også i en PowerPoint fremlagt av Nortura i møtet med Landbruksdirektoratet 18. mai 2022. (direktoratets strek):

«Frem til tidlig 2000-tallet hadde bransjen i praksis hatt nærmest ubegrenset tilgang på slakt fordi det var reguleringseksport og høy norsk produksjon. Historisk var LMD og bransjen vant til at det var rikelig med slakt og det var greit å fordele etter aktørenes bestillinger.

Så gikk man over i en ny situasjon med underskudd over noe tid. Bestillingene ble skrudd oppover fra mange aktører og dekningsprosenten gikk mot null. I praksis medførte det at den med høyest bestilling fikk mest. Det var da ikke lengre mulig å vurdere eller informere om hvordan markedssituasjonen reelt sett var, samtidig som det var vanskelig å vurdere behov for importåpning. Det ble også vanskelig å vurdere prismulighetene for norsk kjøtt. Mye import kunne presse prisen ned.

Dette forstod LMD og var enig i at dette ble ikke konkurransenøytralt mellom aktørene og en etablert praksis med at ordinære kjøp (historisk grunnlag) blir lagt til grunn ved kjøp over forsyningsplikten.

Praksisen medførte at en også brøt med intensjonene ved importvernet og norsk jordbrukspolitikken.»

Nortura gir i nest siste avsnitt uttrykk for at det foreligger en etablert praksis som har vært praktisert siden tidlig 2000-tallet, dvs. i over 20 år. Nortura fremholdte også at denne praksisen er beskrevet av Hjelmeng utvalget så sent som 2015. Nortura siterte følgende uttalelse i rapporten et annet sted i sin PowerPoint-presentasjon i møtet med direktoratet:

«For kjøttsektoren gjelder detaljerte spesifikasjoner av reguleringsvare, noe som gjenspeiler kjøttets differensierte karakter og kvalitetsklassifisering. Fordeling av norsk råvare ved underskudd skal sikre samme dekningsgrad for norsk råvare vurdert ut fra aktørenes **tidligere ordinære kjøp.**» (fremhevet av Nortura)

Hjelmeng-utvalget var bredt sammensatt, de ansvarlige myndigheter Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet var representert. Nortura mener at det faktum at disse myndighetene var representert i utvalget som leverte rapporten, viser at Norturas praksis er i samsvar med den rettsoppfatning som ansvarlige myndigheter har, og dermed i samsvar med regelverket.

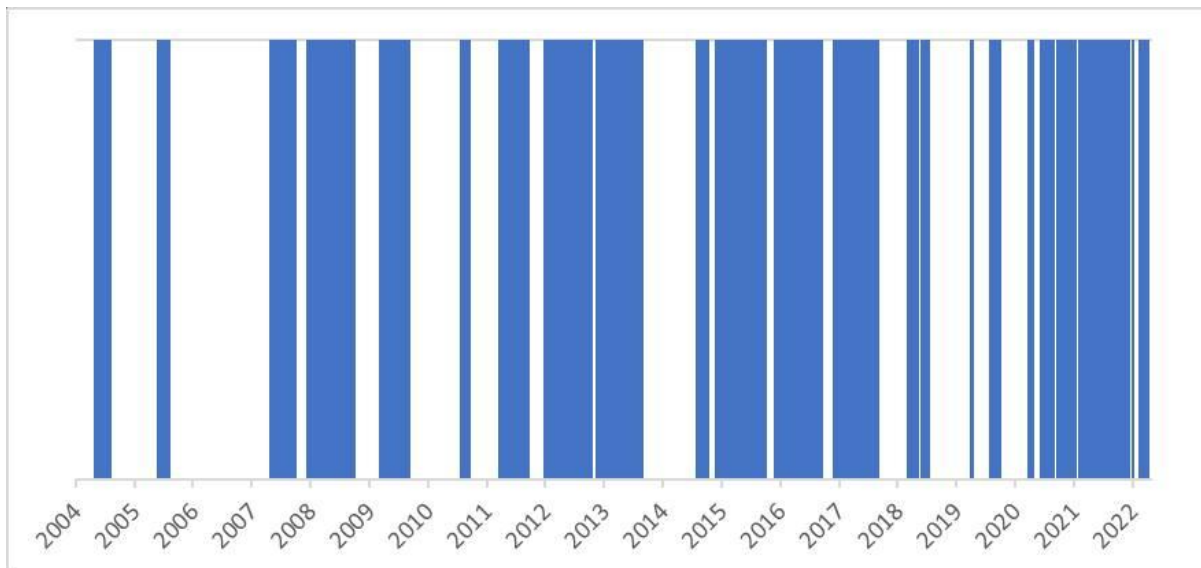
Markedet for storfe – en historisk oversikt

Spørsmålet som skal behandles i det følgende er i hvor stor grad man har hatt perioder hvor det ikke er nedsatt toll, og samtidig har hatt underskudd på ferske hele slakt innenlands, siden regelen ble vedtatt i 2004.

Den nevnte regelen gjelder for kjøtt generelt. Med unntak av de siste to årene har det vært overskudd av svin i det norske markedet. Med unntak av korte perioder med tollnedsettelse på ribbe har det derfor ikke vært vanlig å sette ned tollsatsen for svin. Det har vært perioder med nedsatt tollsats for lam, men ikke i like stor utstrekning som for storfe. Med dette som utgangspunkt vil en oversikt over markedet for storfe best illustrere problemstillingen. Det er likevel grunn til å bemerke at problemstillingen som behandles har betydning for andre varer som er omfattet av markedsreguleringen.

Det har vært flere perioder uten administrert nedsatt tollsats (se figur 1). Den vanligste årsaken til at det har blitt innvilget generelle tollnedsettelse de siste årene har vært for å ivareta forbrukerne og et prisuttak i tråd med målpris/PGE, teknisk hjemlet for å hindre alvorlig markedsforstyrrelse.

Fra 1. januar 2004 frem til og med desember 2021 var det generell nedsatt tollsats for storfe 52 prosent av perioden. Ser man bort fra tiden med pandemi, i 2020 og 2021, blir andelen rundt 49 prosent. Dette vises i følgende figur 1.

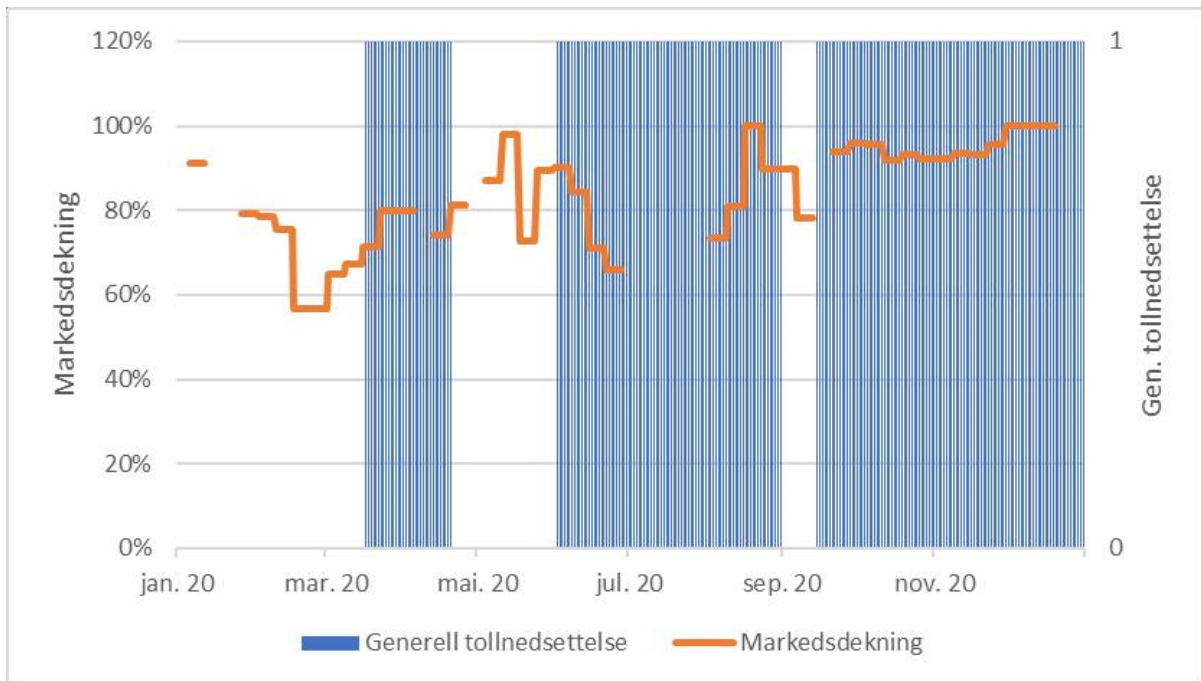


Figur 1: Perioder med generelle tollnedsettelse for storfe 2004 – 2022.

Etter forskrift 22. desember 2005 nr. 1723 om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer (FAT) §§ 6, 9a og 25a skal «utnyttelsen av internasjonale kvoterettigheter vektlegges» i vurderingen av om generelle tollnedsettelse kan gis. Kvoter blir derfor vurdert som en ordinær del av totalforsyningen i markedet. Dette innebærer at det ikke nødvendigvis er fare for en alvorlig markedsforstyrrelse, og behov for nedsatt administrert tollsats, selv ved en underdekning av norsk vare. I tillegg vil vare på reguleringslager også dekke et underskudd i markedet.

Som et eksempel viser figur 2 perioder med generelle tollnedsettelse for storfe i 2020 og markedsdekningen oppgitt av Nortura (i deres publiserte ukesrapporter med markedsbilder). Markedsdekningen defineres som slaktning hos Nortura som andel av etterspørselen. I perioder med tollnedsettelse skjer fordelingen av det ferske slaktet med utgangspunkt i historiske bestillinger, og det er disse som danner grunnlag for beregningen av markedsdekningen.

Figuren viser at selv i perioder med lav dekningsgrad er det ikke nødvendigvis tollnedsettelse. Ved starten av 2020 var det 1 751 tonn storfe på reguleringslager, i tillegg til utnyttet kvote.



Figur 2: Markedsdekning og generelle tollnedsettelse, storfe, 2020.

Norturas praktisering av forsyningsplikten på storfekjøtt

Hvordan fordeles slaktet i praksis

Hver onsdag beregner Nortura Totalmarked (Totalmarked) sammen med Nortura Plan dekningsgrad for kommende uke, og fordeler tilgjengelig slakt på de aktørene som har bestilt vare. Nortura Plan er avdelingen i Nortura som styrer slakteplanleggingen og håndterer det praktiske rundt salg av helt slakt.

Bestillingene skal være inne før tirsdag kl. 12. Ifølge Totalmarked er det noe ulike preferanse blant aktørene når de bestiller, dette gjøres derfor enten på e-post eller telefon. Enkelte har også liggende inne faste bestillinger, hvor utgangspunktet er deres gjennomsnittlige kjøp de siste tre år (historisk grunnlag). Onsdag sammenstilles innmeldte slaktemengder og bestillinger, og det beregnes en markedsdekning for påfølgende uke. Hver enkelt kjøper får deretter en leveranseplan fra Nortura.

KLF peker på at bestilling og dialog foregår på ulike måter, og at det virker som det ikke er en felles rutine for dette. Nortura bekrefter at det er noe forskjell i bestillingsrutinen mellom de ulike aktørene, men det er ikke etter Norturas ønske. Nortura har valgt å lytte til kundenes forskjellige ønsker og tilpasser sin dialog etter dette. Kommentarer om bestillingsrutiner er nærmere beskrevet i omtalen av innspillene tidligere i innstillingen.

De faktiske leveransene kan avvike noe fra det matematisk beregnede grunnlaget, basert på gjennomsnittet av faktiske kjøp de tre siste år. Faktiske kjøp er ferske slakt kjøpt fra Nortura på forsyningsplikten. Markedsregulator opplyser at leveranser kan bli tilpasset det praktiske rundt levering, noe som kan bidra til enkelte avvik rundt leveransen (for eksempel ved mindre leveranser som samkjøres). I tillegg kan det komme avbestillinger som følge av uforventede hendelser; da tilbyr Nortura dette slaktet til andre aktører. Aktørene kan også fordele slakt seg imellom ved behov, for eksempel for å unngå behov for import. Aktører kan også melde bestillinger lavere enn sitt historiske kjøp, og slaktet blir fordelt på andre aktører. Fordelingen mellom aktørene vil i disse tilfellene avvike fra det matematisk kalkulerte beregningsgrunnlaget.

Hvordan slaktet fordeles mellom aktørene som bestiller beror på ulike markedssituasjoner. Dersom det er *overskudd av kjøtt* er det ingen begrensning på tildeling av slakt, og Nortura formidler til aktørene at de kan bestille mer slakt utover deres historiske grunnlag.

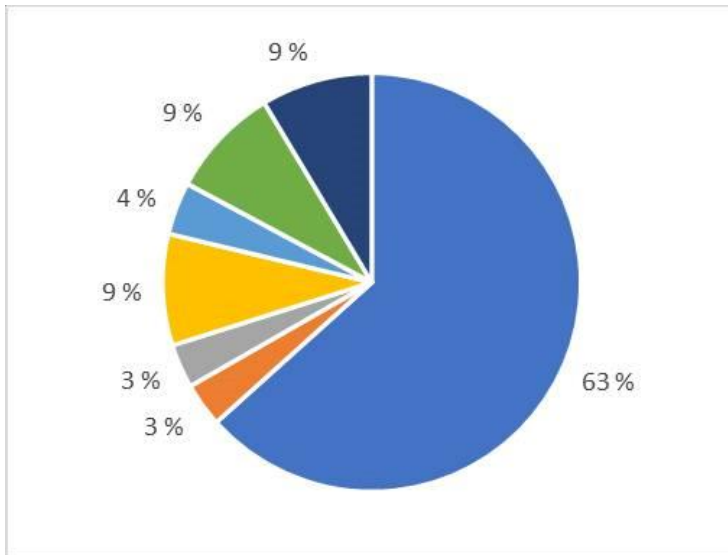
Dersom det er *underskudd og importen er åpen*, avkortes mengdene aktørene kan bestille, med bakgrunn i deres historiske grunnlag. Dersom det er *underskudd av ferskt kjøtt og importen ikke er åpen*, fordeles også Nortura slakt ut fra historiske kjøp. Er det tilgjengelig flere slakt utover det historiske grunnlaget, kan aktørene få økt sine bestillinger med inntil 30 prosent utover det historiske grunnlaget.

KLF mener at deres bedrifter ikke har en klar oppfatning av hvordan de reelt sett kan øke sitt historiske grunnlag i underskuddsperiodene og får ifølge KLF ingen informasjon om hvordan deres løpende kjøp endrer historisk grunnlag. De viser til at skjærebedriftene i perioder tar imot mer slakt enn de har bestilt for å unngå innfrysing, men at de oppfatter at dette i liten eller ingen grad blir lagt til grunn for historisk grunnlag neste år. KLF viser til at det i de senere år har vært lange perioder med nedsatt toll og stort underskudd, og at Nortura «frøs» det historiske grunnlaget under koronapandemien. De mener at historisk grunnlag i liten grad har kunnet påvirkes oppover på grunn av dette. De lurte samtidig på hvordan grunnlaget reduseres for bedrifter som kjøper mindre enn kvoten.

Nortura opplever at nivået på kundenes historiske grunnlag blir kommunisert i den løpende dialogen med hver enkelt kunde, men at det er noe de kan bli bedre på, og at de kan ha en fast rutine på at dette sendes ut til alle kundene i starten av året.

Når det gjelder frysing av det historiske grunnlaget under koronapandemien peker Nortura på at det da var bortfall av salg til restaurant og HORECA-markedet, som gjorde at kjøttforedlingsbedrifter som hadde dette som en viktig del av sin omsetning trakk eller reduserte kraftig sine bestillinger over forsyningsplikten. Motsatt fikk andre store aktører en betydelig økt omsetning, fordi kvantumet i dagligvaremarkedet hadde en kraftig økning. Dersom det historiske grunnlaget ikke hadde blitt «frost» i denne perioden, ville bedriftene som ble rammet av tiltakene fått en kraftig reduksjon av sitt historiske grunnlag. De store bedriftene som fikk økt behov fordi de leverer mye til dagligvare ville fått en betydelig økning. Nortura mener denne skjevheten ville blitt så stor at de mindre bedriftene ville måtte bruke mange år på å komme tilbake til sitt opprinnelige historiske grunnlag som følge av pålegg fra myndighetene. Nortura Totalmarked mener fortsatt det var riktig å fryse det historiske grunnlaget i koronaperioden på grunn av skjevhetene det ellers ville gitt.

Vi har mottatt tall fra Totalmarked for de siste to årene (2021 og 2022) med historisk grunnlag, bestilte mengder, og faktiske leveranser for de syv største kjøperne av kjøtt på forsyningsplikten inkludert Nortura. Det historiske grunnlaget ligger fast i alle uker i løpet av et år. Fra 2021 til 2022 ble grunnlaget økt noe for to av aktørene. Figur 3 viser det historiske grunnlaget per 2022.

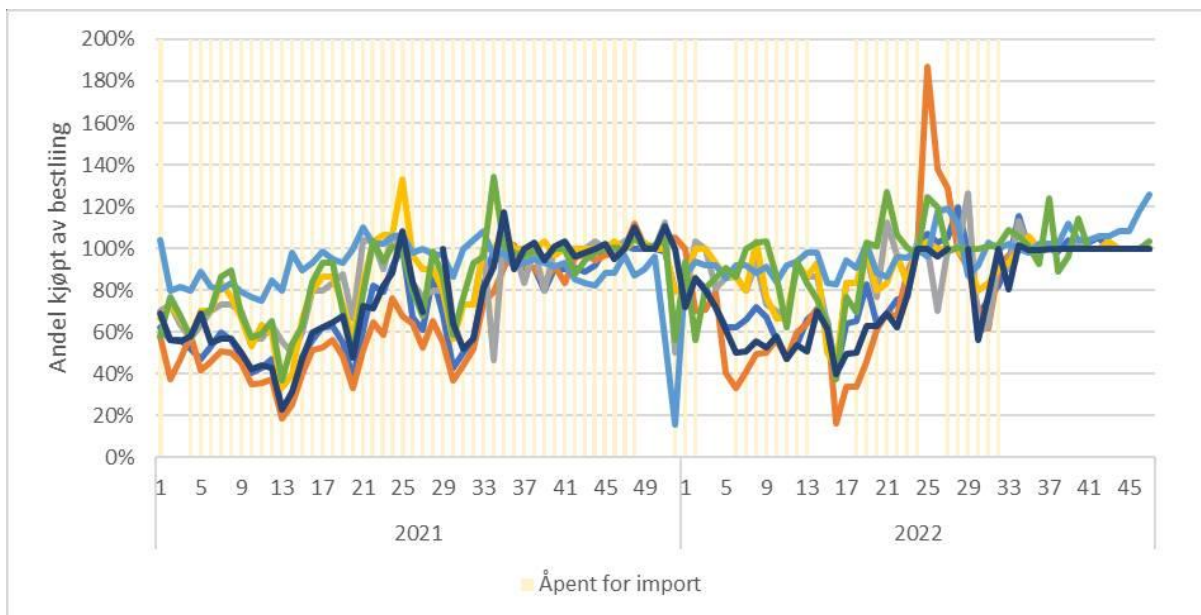


Figur 3: Historisk grunnlag per 2022, andel av antall slakt, fordelt på de syv største aktørene (Kilde: Totalmarked)

Dersom det historiske grunnlaget hadde blitt lagt til grunn, ville den største aktøren motta 63 prosent av det tilgjengelige slaktet. For enkelte aktører ligger de ukentlige bestillingene tilnærmet fast på nivå med det historiske grunnlaget, og endres ikke i løpet av året. For andre varierer bestillingene betydelig mer og avviker også mye fra det historiske grunnlaget.

Tallgrunnlaget fra Nortura viser at dersom de faktiske bestillingene hadde blitt lagt til grunn, ville den prosentvise fordelingen av slaktet sett annerledes ut, og andelen Nortura mottok ville vært lavere. Med dette som utgangspunkt ville derfor de uavhengige kunne blitt tildelt mer slakt, målt i prosentvis andel. Hvor mye de ville fått i tonn ville imidlertid også vært avhengig av det tilgjengelige slaktet.

Som forklart tidligere, blir aktørene avkortet ved underskudd av ferske hele slakt, både når det er åpent for import og når det ikke er åpent for import. Figur 4 viser hvor stor andel av bestillingene aktørene faktisk har fått kjøpe på forsyningsplikten.



Figur 4: Aktørenes faktiske mottatte leveranser i prosent av bestillinger, 2021 og 2022 (tom uke 47)

Kilde: Totalmarked kjøtt og egg

Landbruksdirektoratets vurdering

Innledning

Landbruksdirektoratets skal i det følgende gjøre en vurdering av det faktiske og det rettslige grunnlaget for gjennomgangen.

Landbruksdirektoratets vurdering av det faktiske grunnlaget

Basert på tallmaterialet vi har mottatt har vi ikke grunnlag for å si hvorvidt dagens praksis har ført til en «sementering» av markedet. Markedsandelene har endret seg over tid, men vi har ikke tallgrunnlag for å si noe konkret om endringene ville vært tydeligere dersom praksisen var ulik. Vi har foreløpig også kun mottatt statistikk over bestillinger/kjøp/historisk grunnlag fra Nortura to år tilbake i tid, og har derfor ikke oversikt over hvor mye bestillingene har endret seg over flere år.

Samtidig ser vi at fordelingen basert på historiske kjøp kan medføre en forsinkelse i utviklingen av markedsandelene, og dermed vil kunne midlertidig «sementere» markedsandelene. En fordeling basert på reelle behov vil derfor i større grad kunne gi en mer riktig fordeling, da det vil være den til enhver tid gjeldende markedsandelen som ligger til grunn og ikke siste tre års gjennomsnitt. En forutsetning for dette er at bestillingene reflekterer det faktiske behovet til hver aktør.

Konkurransetilsynet har gitt klare føringer på at en praksis med fordeling av vare basert på ordinære kjøp (det vil si historisk grunnlag) vil kunne ha hemmende virkninger for konkurransen, og at det er det innmeldte kjøpsbehovet som bør legges til grunn for fordeling. Basert på dette mener Landbruksdirektoratet at det ikke kan utelukkes at dagens praksis kan ha påvirket aktørenes mulighet for å øke markedsandeler. En fordeling basert på innmeldt kjøpsbehov vil gi en mer riktig fordeling av slaktet fremfor en fordeling basert på historisk kjøp. Landbruksdirektoratet vurderer Konkurransetilsynets uttalelser til å være tungtveiende, gitt deres faglige ekspertise på konkurransevirkninger.

KLF peker på ulike aspekter ved bestilling over forsyningsplikt der de mener at deres bedrifter enten ikke får god nok informasjon fra markedsregulator eller at bedriftene behandles forskjellig. Samtidig viser Nortura til at mye av dette ikke er etter deres ønske, men som en service til de kundene som tar kontakt. Nortura er også åpne for at enkelte rutiner kan forbedres. Noen kunder foretrekker muntlig dialog når det gjelder bestillinger. Muntlighet medfører større risiko for misforståelser og feil i bestillinger. Denne praksisen gjør også ordningen mindre etterprøvbare. Markedsregulator må selv avgjøre hva de aksepterer av bestillingsmetoder, men det virker rimelig å kreve at slike bestillinger gjøres skriftlig for å sikre at bestilling og fordeling blir riktig, og samtidig for å sikre notoritet og etterprøvbarhet. For å sikre at alle aktører er kjent med hvordan ordningen praktiseres, kan det være fordelaktig at slik informasjon er samlet så godt som mulig og i skriftlig form. Det kan gjelde eksempelvis hvordan fordelingen gjøres, frist for bestilling, hvordan historisk grunnlag beregnes og når/hvordan grunnlaget blir formidlet til aktørene. Salgsbetingelsene ligger allerede ute på Totalmarked sine nettsider, men der inngår ikke generell informasjon om ordningen. Ved å gjøre dette vil også markedsregulator kunne begrense klager fra kunder om at de ikke har vært kjent med denne informasjonen, og markedsregulator har på denne måten mulighet for å redusere usikkerhet rundt praktiseringen av ordningen.

Nortura peker på overbestillinger som årsak til å bruke historiske kjøp som grunnlag for fordeling. Dersom bestillinger legges til grunn ved fordeling kan aktørene legge inn større bestilling enn de har behov for, og i en periode med underskudd vil de kunne sikre seg en større andel av tilgjengelig slakt enn de skulle hatt basert på reelt behov. For storfekjøtt er det ofte underskudd i lange perioder i første halvår, og det er da liten risiko for aktørene å legge

inn en høyere bestilling enn de egentlig har behov for. Dette vil medføre at de andre aktørene får mindre enn de egentlig skal ha. Dersom eksempelvis en stor aktør øker sin bestilling høyere enn reelt behov, vil det kunne ha betydelig innvirkning på mengden de andre aktørene mottar. Som tidligere beskrevet ble problemstillingen med overbestillinger omtalt i forbindelse med fastsettelsen av rammeforskriften i 2003.

Landbruksdirektoratet mener at problemstillingen om overbestillinger er reell. Norturas markedsbilder viser anslag for markedsdekning for to uker fremover. Dermed har aktørene informasjon om forventet markedsbalanse på bestillingstidspunktet. LMD viste i 2003 til behovet for tiltak for å unngå problemet med overbestillinger. Overbestillinger vil medføre at dekningsgraden blir lavere enn hva som er reelt. Ved lav dekningsgrad vil det da være krevende å vurdere om det er behov for å sette ned tollavgiftssatsen. Dersom den settes ned på grunnlag av en dekningsgrad som ikke er reell, kan konsekvensen være importskapt overskudd. Samtidig er det rettslige grunnlaget inkludert forarbeidene til rammeforskriften tydelige på at det er bestillinger som skal ligge til grunn for fordeling når tollene ikke er satt ned. (se nedenfor) For å få praksis i tråd med regelverket må Nortura finne gode løsninger for blant annet å forhindre overbestillinger. Landbruksdirektoratet mener derfor at Nortura bør få tilstrekkelig med tid til å vurdere hvilke tiltak som er relevante og hensiktsmessige i den praktiske gjennomføringen.

Landbruksdirektoratets vurdering av det rettslige grunnlaget

Forsyningsplikten skal sammen med mottaksplikten og informasjonsplikten sørge for at markedsreguleringen skjer på en konkurransenøytral måte. Forsyningsplikten skal sørge for at uavhengige aktører får tilgang til råvarer på like vilkår som Nortura, jf. markedsreguleringsforskriften § 4. Denne forpliktelsen fremgår også av forskriften § 3-1, hvor det heter at «Markedsregulator plikter å gjennomføre markedsreguleringen slik at en oppnår mest mulig like konkurranse-vilkår innenfor omsetning av de jordbruksvarer som er omfattet av denne forskrift.» og videre at: «Markedsregulator er forpliktet til å etterleve de vilkår som Omsetningsrådet setter vedrørende forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt.» At Nortura er markedsregulator fremgår av forskriften § 2 a.

Tolkning basert på ordlyd og forarbeider

Markedsreguleringsforskriften § 4-1 regulerer hvordan kjøttet skal fordeles i henhold til forsyningsplikten i en overskuddssituasjon og i en underskuddssituasjon.

Ifølge første ledd er hovedregelen at kjøttet skal fordeles i henhold til bestillinger. I en situasjon med overskudd på vare er dette uproblematisk. Den som bestiller får det de har bestilt fullt ut.

Mer problematisk blir det når det er et underskudd på vare i forhold til bestillingene. Ifølge forskriften må Nortura i en slik situasjon gjøre et valg mellom to måter å fordele på, avhengig av markedssituasjonen (dekningsgraden), og hvilke vedtak som fattes i Landbruksdirektoratet når det gjelder tollvernet. Dersom det foreligger en situasjon hvor det er underskudd på innenlandsk fersk vare og tollene ikke er satt ned, skal fordelingen skje i henhold til bestillinger. Dersom det er underskudd på innenlandsk fersk vare og tollene er satt ned kan fordelingen skje med grunnlag i tidligere ordinære kjøp.

Det fremgår av forarbeidene at dekningsgraden skal beregnes som forholdet mellom innmeldt slaktning kommende uke og summen av mottatte bestillinger samme uke. Dersom bestillingene er høyere enn den innmeldte slaktingen i en uke foreligger det en underdekning, og derigjennom en underskuddssituasjon i markedsreguleringsforskriftens forstand. Siden det er tale om «innmeldt slaktning» kan det i beregningen av dekningsgrad ikke tas hensyn til fryst vare, herunder vare som ligger på reguleringslager.

Det er etter forskriftens ordlyd bare anledning til å avkorte med grunnlag i historiske kjøp dersom tollene på kjøtt er satt ned i henhold til FAT, jf. § 4-1 andre ledd. Det er grunn til å bemerke at forutsetningene for at tollene skal kunne settes ned beror på en tolkning av FAT-forskriften, og at kriteriene som følger av denne forskriften ikke er likeartede med de vurderingskriteriene som skal gjøres mht. om det foreligger underskudd av ferskt slakt etter markedsreguleringsforskriften § 4-1. Like fullt må begge forutsetningene, at det foreligger et underskudd i markedsreguleringsforskriftens forstand, og at tollene er satt med grunnlag i vurderingskriteriene i FAT, være til stede før markedsregulator kan fordele etter regulære (historiske) kjøp.

Ifølge forskriften, og særlig ifølge føringene som er lagt på tolkningen av forskriften i fastsettelsesbrevet, skal fordelingsnøkkelen som er beskrevet i andre ledd (historiske kjøp), bare nyttes i unntakstilfelle («... bør forvaltes som en unntaksbestemmelse»). Ifølge departementets føringer skal den alminnelige fordelingsnøkkelen også nyttes i underskuddssituasjoner. Bare i de tilfellene hvor man har satt ned tollene er det anledning til å bruke historiske kjøp. Det er grunn til å tolke forskriften og forskriftsgiver slik at det at tollene er satt ned er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig grunn til at fordeling ut fra bestillinger skal kunne fravikes. Det må i tillegg gjøres skjønn «ut fra kryssende hensyn» om det er saklig grunn til å fravike hovedregelen, og nytte historiske kjøp som fordelingsnøkkel. Tungtveiende allmenne hensyn tilsier at denne vurderingen skal være streng. Det kan i denne forbindelse vises til de føringene som departementet har lagt, og dessuten uttalelsene fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet og Konkurransetilsynet. Disse føringene er spesielt nevnt i Omsetningsrådets vedtak i saken, som må ses på som forarbeider til markedsreguleringsforskriften med stor rettskildemessig betydning for tolkningen.

Som det fremgår ovenfor mener Nortura at å fordele ut fra bestillinger i en underskuddssituasjon er vanskelig å praktisere, fordi bedriftene som benytter seg av forsyningsplikten for å få så mye vare som mulig, vil overbestille og dermed få en høyere leveranse enn det de har krav på. Det kan fremholdes at de innvendingene som markedsregulator har hatt mht. «overbestillinger» er vurdert, men ikke er tillagt vekt i forbindelse med vedtagelse av innholdet i forskriften og de pliktene som der er bestemt. Hensynet til konkurransen og konkurransenøytralitet er derimot tillagt stor vekt.

Departementet har imidlertid pekt på at det er behov for bedre rutiner knyttet til bestillingssituasjonen. Dette knytter seg til prosessen, ikke innholdet i reglene.

Forvaltningspraksis – betydning som rettskilde, uttalelser fra forvaltningen

Nortura må forstås slik at de hevder at det foreligger en konsekvent og langvarig praksis som går ut på at markedsregulator fordeler kjøtt i en underskuddssituasjon med utgangspunkt i historiske ordinære kjøp av kjøtt, og at dette også gjelder i situasjoner hvor tollene ikke er satt ned. I det følgende skal behandles hvilken betydning en konsekvent og langvarig forvaltningspraksis kan ha som rettskilde.

Torstein Eckhoff og Eivind Smith «Forvaltningsrett» 11. utgave (2018) sier om dette tema på side 39 (direktoratets strek):

«Mens rettspraksis spiller en beskjeden rolle på de fleste forvaltningsområder, finnes det ofte en omfattende forvaltningspraksis. Men at et forvaltningsorgan eller -gren har opptrådt på en bestemt måte, kan ikke i seg selv reparere adferd i strid med regelverket eller manglende lovhjemmel (se bl.a. i kap. 23 II 3). Det klare utgangspunkt er at den rettsoppfatning som forvaltningspraksis bygger på, ikke er rettslig bindende.»

Det heter på side 346:

«Mulig sedvanerett på dette området måtte primært bygge på rettspraksis. (...) Men for forvaltningen har de vært lite villige til å godta sedvanerettsbasert kompetanse, se f.eks. Rt. 1997 s. 1210 om en avgift som lenge hadde vært innkrevd, men som den påberopte hjemmelen (i råfiskloven av 1951, se nå fiskesalslagsloven 21/6 2013 nr. 75), tolket i lys av formålet, ikke ga hjemmel for.»

Som det fremgår i sitatet fra Eckhoff Smith side 346 har forvaltningspraksis betydning som rettskilde blitt behandlet i Høyesterett i Rt. 1997 s. 1210. Det heter her:

(...) «Råfisklaget har likevel anført at bruk av avgiftsmidler til alle formål det har vært tale om, har hjemmel i loven. Avgjørende for tolkingen av loven – hevdes det – må være den meget langvarige praksis med en avgift som i en årrekke var vedtektsfestet. (...)

Når jeg ikke finner å kunne legge avgjørende vekt på denne praksis, skyldes det flere forskjellige forhold. For det første synes selve hjemmelsgrunnlaget for avgiften å ha kommet i bakgrunnen i den befattning departement og Storting har hatt med råfiskloven praktisering. Det var videre Norges Fiskarlag, med sin helt dominerende innflytelse over Råfisklaget, som var pådriver for økte overføringer etter hvert som laget utvidet sitt arbeidsområde og trengte mer kapital. (...)

Når spørsmålet om hjemmelsgrunnlaget for anvendelsen av avgiftsmidlene i en årrekke ikke later til å ha vært reist, kan det skyldes at spørsmålet fram til 1980-årene stort sett ikke synes å ha vært kontroversielt. (...) I realiteten ga denne praksis nærmest Fiskarlaget adgang til selv å bestemme størrelsen av de overføringer det skulle motta fra Råfisklaget i kraft av sin dominerende innflytelse over dette. Denne praksis kan ikke i seg selv være avgjørende for tolkingen av rekkevidden av lovens avgiftshjemmel.

Det må riktignok tilføyes at praksis synes å ha hatt myndighetenes billigelse. I Ot.prp.nr.61 (1991-92) som lå til grunn for lovendringen i 1992 uttaler Fiskeridepartementet (side 63) blant annet at "departementet på det nåværende tidspunkt ikke har til hensikt å foreta noen endringer i dagens praksis når det gjelder oppkreving av avgift, og heller ikke når det gjelder hvordan avgiftsmidler blir disponert». (...)

(...)

Ut fra min samlede vurdering av det materiale som foreligger fra departementets og komitéens behandling av bruken av råfiskloven fullmakter på det område det her er tale om, kan jeg ikke se at det foreligger rettskildemessig grunnlag for å fravike den formålsbestemte tolking av hjemmelen som tilsies ut fra alminnelige lovtolkingsprinsipper.»

Som det fremgår over uttrykker forvaltningsrettslig litteratur seg negativt til å legge vekt på forvaltningspraksis som rettskilde. Dette syn bygger i stor grad på Høyesteretts praksis, som må tillegges avgjørende vekt.

Som det fremgår er det heller ikke grunn til å legge vekt på uttalelser fra forvaltningen, når disse uttalelsene strider mot en klar forståelse ut fra lovens ordlyd.

Oppsummering, konklusjon og anbefaling

Innledning

Landbruksdirektoratet har i denne saken vurdert det juridiske og faktiske grunnlaget for en gjennomgang av Norturas praksis når det gjelder selskapets fordeling av vare etter forsyningsplikten i en markedssituasjon hvor det er underskudd av ferske hele slakt

innenlands og tollene på kjøtt ikke er satt ned. I det følgende skal det gis en oppsummering, konklusjon og anbefaling.

Landbruksdirektoratets konklusjon og anbefaling

Det kan konkluderes at Norturas praksis når det gjelder fordeling av storfeslakt i markedssituasjoner der det er underskudd av ferske hele slakt innenlands og tollene på kjøtt ikke er satt ned, hvor fordelingen skjer ut fra tidligere ordinære kjøp, er i strid med ordlyden i forskriften og forarbeidene, og at hverken langvarig praksis, eller eventuelle uttalelser fra ansvarlige myndigheter kan tillegges vekt ved tolkningen av forskriften.

Gjennomgangen har vist at Nortura heller ikke i underskuddssituasjoner med nedsatt toll uten videre kan bruke ordinære kjøp som fordelingsnøkkel. I slike situasjoner plikter Nortura å gjøre en konkret vurdering ut fra kryssende hensyn om det er saklig grunn til å fravike prinsippet om fordeling på grunnlag av bestillinger. Dette blir ikke gjort.

Landbruksdirektoratet foreslår derfor følgende vedtak:

«Norturas fordeling av storfe i en markedssituasjon hvor det er underskudd av ferske hele slakt innenlands og tollene på kjøtt ikke er satt ned skjer som regel på grunnlag av kundens tidligere ordinære kjøp. Dette er ikke i overensstemmelse med kravene bestemt i marknadsreguleringsforskriften § 4-1 som bestemmer at fordelingen som regel skal skje i henhold til kundens bestillinger. Bare i tilfeller der tollene er satt ned er det anledning til å fordele etter kundens tidligere ordinære kjøp. Også i slike situasjoner skal Nortura vurdere om det er saklig grunn til å fravike fordeling etter bestillinger.»

Omsetningsrådet ber Nortura om å bringe praksis i samsvar med de kravene som fremgår av forskriften og innen 1. september 2023 redegjøre for de tiltakene som er gjennomført og dokumentere overfor rådet at praksis er i samsvar med forskriften.»