

**PROTOKOLL**  
**for**  
**møte i Omsetningsrådet**  
**mandag 6. november 2023 kl. 11:00**  
**Digitalt møte**

Møtet ble hevet kl. 12:35.

Til stede:	Björg Tørresdal, Thea Susanne Skaug, Bjørn Gimming, Tor Jacob Solberg, Hans Thorn Wittussen (vara for Trine Hasvang Vaag), Anne Jødahl Skuterud, Gaute Lenvik, Bjørn-Ole Juul-Hansen, Anne Berit Aker Hansen, Arnfinn Hongseth og Marit Haugen
Forfall:	Trine Hasvang Vaag
Fra Landbruksdirektoratet:	Nina Strømnes Rodem, Jørn Rolfsen, Hans Peder Hvide Bang, Jannicke Jensen Myhre, Ellen Karin Solevåg, Jørgen Stenbakk (KPMG, sak 88/23) og Magnus Melgård Utne (KPMG, sak 88/23)

**Saksliste**

084/23	Godkjenning av innkalling og dagsorden.....	2
085/23	Godkjenning av protokoll fra forrige møte.....	4
086/23	Orientering fra markedsregulator.....	6
087/23	Egg – Satser for reguleringslagring av egg og eggprodukter 2. halvår 2023.....	8
088/23	Kjøtt - anbefaling om målsatt størrelse på kjøttfondet og trekkrettighet som finansieringskilde i markedsreguleringen.....	12

Sak nr.: 084/23	Sektor: <b>Alle</b>	Styre/råd: <b>OR</b>
Behandling: 06.11.2023	Tittel: <b>Godkjenning av innkalling og dagsorden</b>	Saks nr.: 23/62663-1

**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.: 085/23	Sektor: <b>Alle</b>	Styre/råd: <b>OR</b>
Behandling: 06.11.2023	Tittel: <b>Godkjenning av protokoll fra forrige møte</b>	Saks nr.: 23/62663-2

**Møtebehandling**

Enstemmig vedtak i samsvar med innstilling.

**Vedtak**

Protokollen fra møtet 12. oktober 2023 godkjennes.

## **Godkjenning av protokoll fra forrige møte**

Det har ikke kommet merknader til utsendt protokoll.

Sak nr.: 086/23	Sektor: <b>Alle</b>	Styre/råd: <b>OR</b>
Behandling: 06.11.2023	Tittel: <b>Orientering fra markedsregulator</b>	Saks nr.: 23/62663-3

**Møtebehandling**

Enstemmig vedtak i samsvar med innstilling.

**Vedtak**

Presentasjonene fra markedsregulatorene tas til orientering.

## **Orientering fra markedsregulator**

Det ble gitt følgende orienteringer fra markedsregulatorene:

- Korn Anne Jødahl Skuterud
- Kjøtt og egg Hans Thorn Wittussen
- Melk Marit Haugen

Presentasjonene til Hans Thorn Wittussen og Marit Haugen er lagt ut i skyløsningen Jottacloud.

Sak nr.: 087/23	Sektor: <b>Egg</b>	Styre/råd: <b>OR</b>
Behandling: 06.11.2023	Tittel: <b>Egg – Satser for reguleringslagring av egg og eggprodukter 2. halvår 2023</b>	Saks nr.: 23/39601- 8

### Beskrivelse

Nortura har foreslått satser for reguleringslagring av egg og eggprodukter for andre halvår 2023. Landbruksdirektoratets anbefaling er i tråd med forslaget. Endringene av satsene har grunnlag i endret rente og pris.

### Hjemmel

Retningslinjer for markedsregulering av egg, fastsatt av Omsetningsrådet 29. mars 2012, punkt 2 og 3, med hjemmel i forskrift 2008-10-22 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer § 7-1.

### Forutsetninger

#### Vedlegg

Brev fra Nortura datert 13. oktober 2023

#### Møtebehandling

Enstemmig vedtak i samsvar med innstilling.

### Vedtak

Det fastsettes følgende satser for markedsregulering av egg for andre halvår 2023:

*Reguleringstiltak og varegruppe Satser i øre per kg 2. halvår 2023*

#### Kjølelagring per uke

Egg	18,8 øre per kg
Heleggpulver	21,9 øre per kg

#### Fryselagring per måned

Heleggmasse	33,1 øre per kg
Eggehvite	30,1 øre per kg



## Egg – Satser for reguleringslagring av egg og eggprodukter 2. halvår 2023

### Generelle forutsetninger ved beregning av nye satser

I Norturas forslag til satser for markedsregulering i eggsektoren andre halvår 2023 er det ikke lagt opp til prinsipielle endringer i forutsetningene for satsene. Endring av satsene har primært grunnlag i endret rente og pris.

### Prisgrunnlag

Prisgrunnlaget for egg er knyttet til definisjonen av representantvaren i jordbruksavtalen. For eggprodukter er det nå råvare fra frittgående høner som blir brukt. Ved beregning av satser er Nortura SAs engrospriser benyttet. Nortura har i satsberegningene for andre halvår 2023 benyttet følgende engrospriser per kg:

Egg	kr	25,07	(24,07)
Heleggmasse	kr	44,98	(44,78)
Heleggpulver	kr	161,99	(160,99)
Eggehvite	kr	38,11	(37,91)

Priser for første halvår 2023 står i parentes.

### Rente på mellomværende

Rente på mellomværende fastsettes av Landbruksdirektoratet per halvår på basis av en sammenveing av nominell NIBOR 3-md. rente med tillegg på 0,40 prosent per år. Landbruksdirektoratet har fastsatt rentene for kapitalbinding i markedsreguleringen til å være 5,22 prosent per år for andre halvår 2023. For første halvår 2023 var rentesatsen på 3,99 prosent per år.

### Lagringskostnader

Overskuddsegg lagres primært på fast lager hos Cooling Partner, og for dette halvåret er hele reguleringslageret på egg her.

Håndteringskostnaden for egg er kr 42,82 per pall. Kostnadene fordeles på seks uker, fordi det forutsettes en gjennomsnittlig lagertid på seks uker. Det lagres ca. 630 kg egg på en pall. Lagerleien er kr 39,55 per pall per uke. Håndteringskostnadene per pall har gått noe ned, mens lagerleien har økt fra første halvår. For første halvår 2023 var håndteringskostnaden kr 42,92 per pall og lagerleien var kr 38,00 per pall per uke.

Fra andre halvår 2020 ble kostnadene for egg Brett inkludert som en nødvendig del av lagringen av eggene. Disse egg Brettene er nødvendige, skrev Nortura, når eggene skal fraktes videre fra hønsehuset og ved lagring.

Kostnadene med egg Brett omfatter:

- Egg Brett verdi som dekkes med kapitalbinding
- Klargjøring av egg Brett etter lagring ved
  - o Ekstra returtransport
  - o Ekstra rengjøring

Ekstra transport og rengjøring av egg Brettene fordeles på seks uker gjennomsnittlig lagringstid.

Returtransport:	= 1,7 øre per kg per uke
Vask:	= 0,9 øre per kg per uke
<u>Sum kostnader egg Brett:</u>	<u>= 2,6 øre per kg per uke</u>

Lagringskostnader hos Cooling Partner og håndtering av egg Brett per kg egg per uke blir etter dette:

Håndtering:	4282 øre/ 6 uker/ 630 kg	= 1,1 øre per kg per uke
Lagerleie:	3955 øre/ 630 kg	= 6,3 øre per kg per uke
Håndtering egg Brett:		<u>= 2,6 øre per kg per uke</u>
Lagerkostnader per kg per uke:		<u>= 10,0 øre per kg per uke</u>

Dette er en økning på 0,5 øre per kg fra første halvår 2023.

### **Svinnkostnader**

Etter at Nortura fikk et nytt datasystem (SAP) fikk de muligheten til å gjennomføre en ny analyse av svinn på lagrede egg. Systemet gjør at Nortura kan sammenlikne vekt på enkeltpaller før og etter lagring. Datagrunnlaget Nortura nå har viser at svinnet per uke per pall er 0,2 prosent. Dette svinnet kommer av en naturlig prosess hvor noe av vannet i eggehviten i egget fordamper under lagring og eggene blir lettere og lettere. Svinnkostnaden har Nortura beregnet til 5,41 øre per kg egg.

### **Kjøle- og fryselagring**

Satsene for lagring inkluderer dekning for renter, forsikring, svinn, lagerleie og håndtering. Sammenlignet med satsene for kjølelagring i første halvår er det foreslått en økning på 1,7 øre per kg egg og 3,8 øre per kg heleggpulver. For satsene for fryselagring er det foreslått en økning på 4,6 øre per kg heleggmasse og 4,0 øre per kg eggehvite. Nortura forklarer økningen i satsene for eggprodukter med endring i rentegodtgjørelse og pris på egg og eggprodukter.

Nortura foreslår følgende satser:

#### Kjølelagring per uke

Egg	18,8 øre per kg	(17,1 øre per kg)
Heleggpulver	21,9 øre per kg	(18,1 øre per kg)

#### Fryselagring per måned

Heleggmasse	33,1 øre per kg	(28,5 øre per kg)
Eggehvite	30,1 øre per kg	(26,1 øre per kg)

Satser for første halvår 2023 står i parentes.

### **Landbruksdirektoratets vurdering**

Lagerkostnadene hos Cooling Partner var de samme fra 2019 til første halvår 2021. Lagerkostnadene økte noe andre halvår 2021, og inkludert kostnader knyttet til egg Brett ble disse kostnadene redusert i 2022. For 2023 har lagringskostnadene økt noe.

Rentesatsen har økt fra 3,99 prosent per år for første halvår 2023 til 5,22 prosent per år for andre halvår 2023, og det har også vært økning i engrosprisene for alle varelinjene. Nortura har foreslått en økning i satsene for andre halvår 2023. Endring av satsene har primært grunnlag i en økning av renten og økning i pris på egg og eggprodukter. I tillegg har Nortura hatt en grundig gjennomgang av svinnkostnadene på enkeltpaller før og etter lagring. Dette datagrunnlaget viser at det er 0,2 prosent svinn på egg per uke per pall og er inkludert i den økte satsen for helegg. Grunnlag og beregning av foreslåtte satser er i tråd med tidligere praksis.

Landbruksdirektoratet tilrår at Norturas forslag vedtas som satser for reguleringslagring av egg og eggprodukter for andre halvår 2023.

Sak nr.: 088/23	Sektor: <b>Kjøtt</b>	Styre/råd: <b>OR</b>
Behandling: 06.11.2023	Tittel: <b>Kjøtt - anbefaling om målsatt størrelse på kjøttfondet og trekkrettighet som finansieringskilde i markedsreguleringen</b>	Saks nr.: 22/76484- 20

### Beskrivelse

Nortura leverte 18. august 2023 en vurdering av størrelsen på kjøttfondet og tilhørende trekkrettighet, med en plan for oppbygging av fondet.

Landbruksdirektoratet har innhentet ekstern kompetanse for å vurdere finansieringen av markedsreguleringen og dennes påvirkning på Nortura som kommersiell aktør, samt en juridisk vurdering av muligheten for å lånefinansiere markedsreguleringen gjennom trekkrettighet.

Foreliggende sak viser til de vurderingene som er gjort og anbefaler en ny målsatt størrelse på omsetningsfondet for kjøtt samt videre bruk av trekkrettighet som finansiering i markedsreguleringen.

### Hjemmel

Lov av 1936-07-10 nr. 06 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror § 11 første ledd

### Forutsetninger

#### Vedlegg

KMPGs endelige rapport av 6. oktober 2023

Wikborg Reins rapport av 11 oktober 2023

Norturas notat av 24. oktober 2023

### Møtebehandling

Tor Jacob Solberg foreslo følgende tilleggsforslag til vedtak:

«Det må startes et arbeid for å utrede alternativer til en alternativ modell for både finansiering, men også endringer i produksjonsregulering for å forhindre overproduksjon.»

Flere deltakere i rådet uttrykte stor bekymring for å binde så mye kapital i fondet og dermed øke utgiftene for bonden. Det bør derfor arbeides videre med alternativ finansiering av markedsreguleringen. Leder vil formidle utfordringene med finansiering av markedsreguleringen i møte med statsråden 20. november 2023.

Solbergs tilleggsforslag falt med 1 mot 10 stemmer. Solberg stemte for.

Med dette ble saken enstemmig vedtatt i samsvar med innstilling.

### Vedtak

1. Omsetningsrådet vedtar at målsatt størrelse på fondet for omsetningsavgift for kjøtt økes til 500 mill. kroner. Bruken av trekkrettighet skal reduseres parallelt med at fondsstørrelsen bygges opp.
2. Når fondet har nådd sin målsatte størrelse på 500 mill. kroner kan fondsreserven suppleres med en trekkrettighet i Norturas navn på inntil 100 mill. kroner. Trekkrettigheten kan benyttes når Norturas finansieringsbehov som følge av pliktene

som markedsregulator overstiger tilgjengelige midler i fondet. Inngåelse av en avtale med en slik ramme kan gjøres uten særskilt vedtak i Omsetningsrådet.

3. Omsetningsrådet gir Landbruksdirektoratet fullmakt til å gjennomgå avtalen om trekkrettighet før den inngås, for å sikre at den er i tråd med vedtatte forutsetninger og gjeldende regelverk. Videre skal signert avtale forelegges Landbruksdirektoratet. Omsetningsrådet samtykker til at rådet ikke får innsyn i disse opplysningene gitt opplysningenes sensitive karakter. Direktoratet kan opptre på vegne av Omsetningsrådet i forbindelse med etableringen av og oppfølgingen av denne avtalen, herunder kan direktoratet gi bekreftelse på at betingelsene for bruk av trekkrettigheten er oppfylt når Nortura skulle ha behov for å benytte den.
4. Fondets målsatte størrelse evalueres hvert femte år.
5. Omsetningsrådet ber Nortura søke om maksimal ramme for trekkrettigheten for 2025 innen 1. november 2024, slik at søknaden kan behandles senest i rådets møte i desember 2024.

## **Kjøtt - anbefaling om målsatt størrelse på kjøttfondet og trekkrettighet som finansieringskilde i markedsreguleringen**

### **Bakgrunn**

Omsetningsrådet vedtok i møte 27. oktober 2022 sak 091/22 at Nortura kunne inngå en trekkrettighet med ramme på inntil 250 mill. kroner. Løpetiden skulle være til 31. desember 2023, eventuelt med en opsjon for forlengelse i ett år. Rådet vedtok også at Nortura skulle gjøre en vurdering av størrelsen på kjøttfondet og tilhørende trekkrettighet, samt fremme en plan for oppbygging av fondet. Vedtakets pkt 4, som omhandlet vurderingen, lød som følger:

«4. Trekkrettigheten evalueres i 2023, før eventuell inngåelse av forlenget avtale. Nortura skal gjøre en kostnadsbasert vurdering av behovet for fondets størrelse med tilhørende plan for oppbygging og behovet for en eventuell videreføring av trekkrettigheten ut over 31. desember 2023. Vurderingen skal foreligge innen 1. mai 2023, slik at Omsetningsrådet kan få denne forelagt i rådets møte 23. juni 2023. Ved behov kan Landbruksdirektoratet engasjere den faglige bistand som er nødvendig knyttet til evalueringen.»

Søknad fra Nortura om utsatt frist for evalueringen ble behandlet i Omsetningsrådets møte 23. juni 2023 (sak 052/23), og satt til 18. august 2023. I denne saken opplyste Landbruksdirektoratet om intensjonen om å benytte muligheten for å engasjere faglig bistand, og skisserte tidsplanen for dette arbeidet. Direktoratet planla å starte arbeidet med en utredning allerede tidlig i august, slik at Norturas vurdering kunne tas med inn i dette arbeidet når denne forelå 18. august.

Innen Norturas evaluering kunne legges frem for rådet oppstod det behov for å øke rammen på trekkrettigheten fra 250 mill. kroner til 500 mill. kroner, grunnet forventninger om høyt innlegg på lager høsten 2023. I møte 22. august 2023, sak 069/23, ble utvidet ramme godkjent av Omsetningsrådet, med varighet til 1. juli 2024.

I møte 14. september 2023 fikk Omsetningsrådet forelagt en orientering om både Norturas evaluering og en foreløpig rapport levert av det eksterne fagmiljøet (sak 077/23). I dette møtet behandlet rådet også sak 079/23, som omhandlet en beskrivelse av hvordan reguleringslagringen av kjøtt finansieres over omsetningsavgiften. Saken var initiert av Nortura, som hadde behov for en beskrivelse av nevnte kostnadsdekning i sin dialog med bankene om å øke rammen for trekkrettigheten.

Behandlingen av de to ovennevnte sakene i møtet 14. september synliggjorde noen behov knyttet til trekkrettighetens ramme og innretning. Spørsmålene som reiste seg gjaldt i hvilken grad Omsetningsrådet skal eller kan detaljstyre hvordan Nortura skaffer kapital til å utføre reguleringslagringen, og hva slags ansvar Omsetningsrådet, og rådets medlemmer, har knyttet til trekkrettigheten og dennes kostnader. I tillegg ble det reist spørsmål om Omsetningsrådet kun har mulighet til å mene noe om metoden for innhenting av kapital eller om også omfanget skal defineres av rådet.

Landbruksdirektoratet så på bakgrunn av dette behov for å utrede nærmere det juridiske grunnlaget for bruk av trekkrettighet i markedsreguleringen. To juridiske miljøer ble kontaktet med en oppgavebeskrivelse, og et oppdrag ble plassert hos en av dem basert på deres kompetanse innen dette fagfeltet.

Foreliggende sak baserer seg derfor både på en finansiell evaluering av størrelsen på kjøttfondet og trekkrettigheten, og en juridisk evaluering av mulighetsrommet for hvordan markedsreguleringen finansieres. I tillegg har Nortura den 24. oktober levert et notat med sine kommentarer til KPMGs rapport.

**Norturas vurdering av fondets størrelse og trekkrettigheten**

Da Norturas konsernstyre behandlet evalueringen av kjøttfondet 18. august 2023 fattet de følgende vedtak:

«Konsernstyret foreslår følgende for Omsetningsrådet: Målsetningen for fondets størrelse økes til 500 mill. kroner. Oppbyggingen til nytt målsatt nivå gjøres over tre år. I tillegg til fondet bør trekkrettigheten fortsatt kunne benyttes for finansieringsbehov ut over fondsreserven.»

Nortura skriver i evalueringen sin at det i 2010, da trekkrettigheten først ble vedtatt, ble lagt til grunn en finansieringsbase på 400 mill. kroner, hvor 250 mill. kroner kom fra fond og 150 mill. kroner kom fra trekkrettighet. Ser man samlet på kostnadsveksten innenfor reguleringsaktivitetene og veksten i engrospris på de ulike dyreslagene, ligger økningen siden 2010 på 40 til 60 prosent. Dette kunne tolkes som et behov for et enda høyere fond enn 500 mill. kroner, men Nortura påpeker at fra 2010 og helt frem til høsten 2022 har finansieringsbasen på 400 mill. kroner faktisk vært tilstrekkelig.

Situasjonen som inntreffer høsten 2023 er ekstraordinær, og det kan ikke utelukkes at tilsvarende situasjon vil kunne oppstå igjen. Nortura legger likevel ikke direkte til grunn innværende høsts kapitalbehov i sin anbefaling av fondsoppbygging. Nortura skriver at i tillegg til et fond på 500 mill. kroner bør det foreligge en fleksibel trekkrettighet som dekker finansieringsbehov ut over kapitalen i fondet. Denne kan gjerne endres i takt med svingninger i markedet. Nortura kommer ikke nærmere inn på hvor stor trekkrettigheten burde være.

Oppbygging av fondets størrelse over tre år er begrunnet med at bonden allerede opplever belastningen ved økt omsetningsavgift grunnet høye satser som følge av overskudd i markedet. Nortura beregner at oppbyggingen vil tilsvare ca. 35 øre per. kg i økt avgift hvert av årene. Trekkrettigheten kan reduseres i takt med at fondet bygges opp. Nortura anbefaler videre en regelmessig vurdering av fondets størrelse hvert femte år.

**KPMGs finansielle vurdering av finansieringen av markedsreguleringen og dennes påvirkning på Nortura**

KPMG ble valgt til å gjennomføre en vurdering av kjøttfondets størrelse og bruk av trekkrettighet etter en anbudskonkurranse mellom tre fagmiljøer innen finansiell rådgivning. Oppdraget bestod av følgende punkter:

1. Gjøre en overordnet vurdering av hvor stort et fond bør være for å imøtekomme behov for finansiering av fremtidig markedsbalansering av kjøtt.
2. Gjøre en vurdering av hva som er mest lønnsomt for primærprodusent; enten innbetaling av avgift til fondsoppbygging, eller betaling av kostnadene til trekkrettighet eller en kombinasjon av disse.  
- Herunder hvor skjæringspunktet går mellom kapitalbinding i fondet, eller kostnad ved bankfinansiering (f.eks. i form av en trekkrettighet) tatt i betraktning dagens og fremtidig markedssituasjon, antatt rentenivå osv.
3. Vurdere hvordan lånefinansiering i regi av Nortura, enten i form av trekkrettighet eller annet finansielt instrument, spiller inn på og eventuelt kan holdes utenfor deres kommersielle virksomhet. Vurdere hvilken betydning ordningen med trekkrettighet har for Norturas handlingsrom i deres kommersielle virksomhet.

En foreløpig rapport med svar på punkt 1 og 2 ble presentert for rådet i møtet 14. september. Oppsummert for disse punktene anbefaler KPMG at markedsreguleringen har tilgjengelig en finansieringsbase på totalt 600 mill. kroner, hvorav fondets størrelse burde være på 400

mill. kroner og trekkrettigheten på 200 mill. kroner. Dette er basert på hva som vil være mest lønnsomt for primærprodusent. Behov for større finansieringsbase enn dette vil kunne oppstå, men ifølge KPMGs vurdering ikke ofte nok til at fordelene ved å «forsikre» seg mot et slikt ekstraordinært år vil overstige de løpende kostnadene for primærprodusent. KPMG anbefaler også at trekkrettigheten bør være fleksibel, altså at Nortura kan tilpasse lånerammen basert på behov.

6. oktober leverte KPMG sin endelige rapport, som også besvarer det tredje spørsmålet om hvordan lånefinansiering i regi av Nortura spiller inn på deres kommersielle virksomhet, og om lånet eventuelt kan holdes utenfor denne.

KPMG innleder med å si at trekkrettigheten siden 2010 har hatt en adskilt ramme fra øvrige trekkrettigheter og andre låneinstrumenter i Nortura, i tillegg til at den årlige revisjonen skal bekrefte at trekkrettigheten har vært benyttet til kommersielle formål. Med utgangspunkt i at disse prinsippene ikke har vært brutt har ikke trekkrettigheten vært til gunst for Nortura.

Når det gjelder hvorvidt trekkrettigheten har hatt en *negativ* innvirkning på Norturas kommersielle virksomhet nevnes to sentrale vurderingspunkter. Det ene er hvorvidt den påvirker nøkkeltallene som Nortura måles etter i de avtaler som er forbudt med gjelden, samt påvirkning på Norturas kreditt-rating. Det andre er hvorvidt trekkrettigheten legger beslag på og påvirker lån Nortura kan få innvilget til sin kommersielle virksomhet.

Om påvirkningen på nøkkeltallene Nortura måles etter skriver KPMG at per september 2023 har det foreligget en praksis der gjelden forbundet med trekkrettigheten ikke har vært medberegnet i netto rentebærende gjeld, som rapporteres i forbindelse med overholdelse av låneforpliktelsene. Følgelig har ikke trekkrettigheten hatt direkte innvirkning på økonomiske vilkår for lån til Norturas kommersielle virksomhet. Det foreligger likevel ingen garanti for aksept for at denne praksisen opprettholdes også fremover. Dersom Nortura ikke får aksept for å fortsatt holde rammen på trekkrettigheten utenfor øvrig netto rentebærende gjeld vil effekten være svært tydelig i retning av å være en konkurranseulempe for Nortura.

KPMG har funnet tydelige indikasjoner på at bankene vurderer trekkrettigheten til reguleringsformål som en del av sin helhetlige eksponering i gjeldsfinansiering av Nortura. Med andre ord har trekkrettigheten hatt en direkte påvirkning på Norturas handlingsrom rundt gjeldsfinansiering for kommersielle forhold, og dermed kan den sies å ha vært en konkurransemessig ulempe for selskapet. Videre vil det ofte være et sammenfall mellom behovet for å utnytte trekkfasiliteten og behovet for å finansiere kommersiell virksomhet som følge av utfordrende markedsforhold. I slike situasjoner er marginene til Nortura ofte mer presset, som igjen øker risikoen for en mer anstrengt finansiell situasjon.

KPMG skriver videre at så lenge Nortura er definert som låntaker og vurderes til å bære en viss risiko knyttet til dette, vil det ikke ha noen praktisk hensikt å skille lånefasiliteten ut i et eget selskap for å skape et tydeligere organisatorisk skille. En slik innretning av trekkrettigheten for å oppnå konkurransenøytralitet vil kun være et middel i et tilfelle der bankene vurderer at risikoen til det fulle bæres av en tredjepart som stiller direkte og full sikkerhet. I praksis vil dette tilsi at Omsetningsfondet vil måtte være en kilde til direkte sikkerhet. Høsten 2023 har det vært diskusjoner rundt hvilken sikkerhet som stilles for trekkrettigheten, og det er ikke vurdert som aktuelt per nå å endre dagens ordninger knyttet til dette. Et organisatorisk skille vil basert på dette ikke ha praktisk hensikt da det kun vil være fordyrende og ikke ha betydning på effekten på Norturas kommersielle virksomhet.

Oppsummert for hele rapporten skriver KPMG at deres anbefalte sammensetning av fond og trekkrettighet er basert på hva som er det mest lønnsomme alternativet for primærprodusent og i liten grad hensyntar eventuell innvirkning på Nortura som kommersiell aktør. Videre skriver de følgende:



«Basert på trekkrettighetens innvirkning på Norturas kommersielle virksomhet anbefaler KPMG at det vurderes om dette skal tillegges vekt i den endelige beslutningen for å sikre en mer konkurransenøytral løsning. Følgelig om omsetningsfondet skal dekke en større andel av nivået på 600 millioner kroner som KPMG anbefaler for å finansiere markedsreguleringen av rødt kjøtt.»

### **Wikborg Reins juridiske vurdering av muligheten for lånefinansiering av markedsreguleringen**

På bakgrunn av spørsmål fra rådet i forbindelse med behandlingen av sak 077/23 og 079/23 ba Landbruksdirektoratet om en betenkning om det juridiske grunnlaget for bruken av trekkrettigheten fra Wikborg Rein. Oppdraget ble gitt 22. september 2023, og hadde følgende mandat:

1. Ifølge omsetningsloven § 5 skal Omsetningsrådets virksomhet finansieres av omsetningsavgiften som skal plasseres på et fond til dette formål, se også omsetningsloven § 11 første ledd. Har Omsetningsrådet myndighet til å bestemme at Omsetningsrådets virksomhet kan finansieres på andre måter? Det bes spesielt vurdert om det er adgang til å finansiere virksomheten gjennom låneopptak (f.eks. som nå gjennom etablering av en trekkrettighet) i regi av markedsregulator?
2. Dersom det er adgang til å finansiere virksomheten gjennom låneopptak (etablering av trekkrettighet) i regi av markedsregulator, legger regelverket noen begrensninger mht. nivået for finansieringen?

Wikborg Reins betenkning forelå i notat 11. oktober 2023. De svarer følgende på spørsmål 1 i mandatet, om det er adgang til å finansiere Omsetningsrådets virksomhet på andre måter enn gjennom omsetningsavgiften, og spesielt gjennom låneopptak fra Nortura på side 1:

«Etter vårt syn er det ingen rettslige hindringer i veien for dette. Basert på KPMGs vurdering av at en delvis finansiering gjennom trekkrettighet vil være rimeligere enn å fullfinansiere kapitalbindingen gjennom omsetningsavgiften, mener vi også at denne løsningen er i tråd med markedsreguleringsforskriften § 3-1 (4) om at markedsregulering skal gjennomføres slik at kostnadene blir lavest mulige.»

Når det gjelder spørsmål 2 i mandatet heter det på side 1:

«For det annet har vi vurdert om Omsetningsrådet kan beslutte at omsetningsfondets midler brukes til å dekke kostnadene ved trekkrettigheten etablert av Nortura. Vår vurdering er at det heller ikke er noen rettslige hindringer i veien for slik bruk av fondsmidlene.

Under spørsmål 2 har vi kommet til at, når markedsregulator etablerer en trekkrettighet for å finansiere reguleringstiltak og hvor kostnadene skal bæres av omsetningsfondet, må det skje med respekt for prinsippet om konkurransenøytralitet. Det innebærer bl.a. at det må anses i strid med forskriften dersom Nortura, med Omsetningsrådets godkjenning, etablerer en trekkrettighet som gir Nortura en urimelig konkurransefordel til skade for andre aktører. Vi kan imidlertid ikke se at regelverket utover dette legger noen begrensninger på nivået av Norturas trekkrettighet.»

Wikborg Rein kommenterer spesielt spørsmålet om det vil være i strid med regelverket om bruken av trekkrettighet fører til at Nortura som markedsregulator får en konkurranseulempe. Det heter om utgangspunktet for denne vurderingen på side 4:

«Nortura er et privateid samvirkeforetak. Det rettslige utgangspunktet er derfor at de innen sin privatautonomi må kunne finansiere sin virksomhet slik de selv ønsker,

men slik at dette likevel kan begrenses ved lov eller avtale. Vi skal nedenfor undersøke dette nærmere.»

Det heter på side 9:

«Det kan reises spørsmål ved om trekkrettigheten heller ikke kan være så stor at den påfører Nortura en urimelig konkurranseulempe. Bakgrunnen for spørsmålet er at trekkrettigheten inngår som del av gjeldsbalansen til Nortura og kan påvirke Norturas evne til å lånefinansiere sin forretningsvirksomhet, og hvilke lånevilkår de vil kunne oppnå i den forbindelse. KPMG konkluderer derfor med at en trekkrettighet kan gi Nortura en konkurranseulempe. Vi finner det betydelig uklart om kildene gir grunnlag for en slutning. Prinsippet om konkurransenøytralitet, som utledet av markedsreguleringsforskriften § 3-1 og stortingsmeldingen, synes nemlig begrunnet i hensynet til markedsregulators konkurrenter. Etter vårt syn fremstår det derfor som en anstrengt tolkning å hevde at den legges skranker for hvor stor trekkrettighet Nortura kan etablere, av hensyn til å beskytte Nortura mot at de får en urimelig konkurranseulempe. Vi mener derfor det meste taler mot at regelverket kan tolkes slik, selv om det neppe helt kan utelukkes.»

### **Norturas notat med kommentarer til KPMGs rapport**

Nortura skriver i sitt notat av 24. oktober at deres finansavdeling har gitt innspill til KPMG i forbindelse med rapporten på hvordan dagens ordning har negativ påvirkning på Norturas finansielle situasjon. Oppsummert er deres inntrykk at den negative påvirkningen ikke tas tilstrekkelig hensyn til i anbefalingen om fremtidig fondsstørrelse. De mener også at rapporten ikke utreder i særlig grad hvordan en tilpasning av sikkerhetsstillelse for långiver kunne gitt låneordningen en mest mulig nøytral virkning på Norturas finansielle status. Dette mener de er av interesse for både fondet/Omsetningsrådet som långiver, bankene som yter trekkrettighet, Norturas kredittratingbyrå samt øvrige långivere til Nortura.

### **Landbruksdirektoratets vurdering**

Wikborg Rein har gjort en vurdering om Omsetningsrådet har anledning til å finansiere markedsreguleringen gjennom låneopptak i form av en trekkrettighet i regi av markedsregulator dersom markedsregulator er villig til dette, altså på annen måte en direkte gjennom omsetningsfondet jf. omsetningsloven § 5. Advokatfirmaet er tydelig på at en slik finansiering må ligge innenfor Nortura private autonomi å kunne bestemme om de er villige til å gjøre. Det er dermed ikke noen rettslige hindringer som skal tilsi at det er problematisk å finansiere markedsreguleringen med en trekkrettighet slik dette har blitt praktisert siden 2010.

Advokatfirmaet sier også at det sannsynligvis ikke foreligger noen rettslige skranker når det gjelder nivået for bruken av en slik trekkrettighet uansett om dette fører til en konkurranseulempe for Nortura. Dette betyr at verken Omsetningsrådet eller markedsregulator bryter loven dersom trekkrettigheten fører til at Nortura får en konkurranseulempe sammenliknet med sine konkurrenter på grunn av trekkrettigheten/låneopptaket, uansett hvor stor denne konkurranseulempen er. Det er grunn til å forstå dette slik at det må være opp til Nortura å vurdere om selskapet er villig til å låne til dette formålet (finansiering av reguleringslageret), og også å bestemme hvor stort dette låneopptaket skal være. Dette stiller seg annerledes dersom finansieringen var innrettet slik at denne skulle føre til en konkurransefordel for Nortura. Dette er en problemstilling som ikke er interessant i denne saken.

Det kan for det første oppsummeres at ordningen som er blitt praktisert siden 2010 er i samsvar med loven. For det andre kan det sannsynligvis legges til grunn at det ikke er noen rettslige skranker når det gjelder bruk av Norturas låneevne til å finansiere ordningen, selv om dette fører til at Nortura får en konkurranseulempe som følge av denne ordningen.

Ovennevnte fremstilling gjør rede for de rettslige utgangspunkter for Omsetningsrådets vurdering. Det er også grunn til å vurdere saken ut ifra de politiske føringer som er lagt på rådet.

Landbruksdirektoratet ser i denne forbindelse grunn til å nevne noen andre føringer lagt av regjering og Storting når det gjelder markedsreguleringen.

Regjeringen omtalte markedsregulatorers oppgaver i St.meld. nr. 19 (1999-2000). Disse uttalelsene har senere blitt sett som viktige premisser både når det gjelder forståelsen av formålet med markedsreguleringen, og når det gjelder hvilke oppgaver som kan legges på markedsregulator, og hvor byrdefulle disse oppgavene kan være. Her er de viktigste målsettingene for markedsreguleringen formulert slik. Markedsreguleringen har til formål å gi:

«Mest mulig stabile priser for produsentene, noenlunde like priser over hele landet

(...)

Reguleringen skal bidra til at produsentene oppnår priser mest mulig i samsvar med jordbruksavtalenes forutsetninger, samtidig som prisen i markedet skal holdes på eller under avtalt nivå, som gjennomsnitt for året»

Videre heter det:

«Innenfor retningslinjer fastsatt av Omsetningsrådet har landbrukssamvirket myndighet til å iverksette reguleringstiltak på vegne av totalmarkedet [...] for å sikre et prisnivå i samsvar med jordbruksavtalens målpriser. Denne myndigheten følges av forpliktelser i forhold til både produsenter og forbrukere, herunder mottaksplikt og forsyningsplikt. For markedsregulator er dette rettigheter og plikter som utgjør en helhet.» (vår strek)

Etter overgang til volummodellen for storfekjøtt, hvor det ikke lenger settes målpris i jordbruksavtalen, er formålet i markedsreguleringen «å sikre et balansert marked» som er et nødvendig grunnlag for stabile og for bondens best mulige priser i markedet. Som det kommer frem av siste setning må det altså være en balanse mellom de fordeler (rettigheter) som markedsregulator får som markedsregulator og de byrdene (plikter) som pålegges selskapet som påtar seg denne oppgaven.

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 konkurransevriddinger 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 [ikke må] være konkurransevriddende for noen». (vår strek)

Uttalelsen gir uttrykk for kravet om at tiltakene som vedtas av Omsetningsrådet ikke kan være konkurransevriddende for noen, dvs. at tiltaket verken skal være konkurransevriddende overfor de uavhengige eller markedsregulator.

Selv om det rettslig sett ikke er noe til hinder for å ha en praksis der Omsetningsrådet benytter seg av Norturas låneevne til å finansiere reguleringslageret, og dette fører til en konkurranseulempe for selskapet, mener Landbruksdirektoratet at rådet bør legge betydelig vekt på de politiske føringer som er lagt fra sentrale myndigheter, og særlig Stortinget når det gjelder rådets forvaltning av sine oppgaver. Som det kommer frem av føringene fra nevnte stortingsmelding og innstillingen fra Stortinget, gis det en tydelig føring på at rådet ikke skal

legge urimelige byrder på markedsregulator, sammenliknet med deres plikter, og dessuten at det ikke skal forekomme konkurransevridning som går ut over markedsregulator. Med konkurransevridning må her forstås en konkurranseulempe som følger av markedsreguleringen. Slik direktoratet ser det, må dette innebære at det etter omstendighetene må anses som uakseptabelt dersom finansieringen av markedsreguleringen gjennomføres på en måte som medfører en konkurranseulempe for markedsregulator. Dette vil være i strid med sentrale myndigheter, herunder Stortingets føringer på rådets virksomhet.

Det kan også i denne sammenheng nevnes at Wikborg Rein ikke utelukker at loven kan tolkes dit hen at å pålegge Nortura en konkurranseulempe kan være i strid med loven.

Landbruksdirektoratet har i sitt mandat til KPMG bedt om en vurdering av hvordan lånefinansiering i regi av Nortura, enten i form av trekkrettighet eller annet finansielt instrument, spiller inn på deres kommersielle virksomhet. Det heter i KPMGs konklusjon på side 2:

«Det er avdekket at en trekkrettighet kan påvirke Norturas mulighetsrom til å finansiere sin kommersielle virksomhet. I tillegg kan den potensielt påvirke finansielle nøkkeltall som rapporteres i forbindelse med overholdelse av covenants. Dette medfører trolig en viss konkurranseulempe for markedsregulator.» (vår strek)

Slik Landbruksdirektoratet vurderer det, beskriver KPMG, dersom man skal ta i betraktning de ovennevnte føringer, en uakseptabel situasjon, som må bringes til opphør. Dette må innebære at Omsetningsrådet må sørge for at finansieringen av reguleringslageret i fremtiden ikke fører til en konkurranseulempe for Nortura. Når det kan ligge til grunn at situasjonen ikke er lovstridig, har man lengre tid til å bringe dette i orden.

Det kan reises spørsmål om det er Omsetningsrådet eller markedsregulator som har ansvaret for å gjøre dette. Sannsynligvis kan det sies at dette er et felles ansvar. Omsetningsrådet har et hovedansvar for å finansiere markedsbalanseringen, jf. omsetningsloven § 11, første ledd. På den annen side må det legges til grunn – tatt i betraktning at markedsregulator i prinsippet står fritt til å ta opp lån til å finansiere sin virksomhet, også må ta et selvstendig ansvar når det gjelder å unngå risiko for at markedsreguleringen går ut over deres kommersielle virksomhet.

Slik Landbruksdirektoratet som sekretariat for Omsetningsrådet ser det, vil oppgaven være å veie to hensyn opp mot hverandre. På den ene side, å finne en løsning som er billigst mulig for primærprodusentene jf. markedsreguleringsforskriften § 3-1 (4), og på den andre side finne en løsning som ikke er konkurransevridende i Norturas disfavør, jf. føringer fra Stortinget.

En slik vurdering må ha som siktemål å etablere en finansiering som fremstår som økonomisk, faglig forsvarlig, og samtidig som begge disse hensynene ivaretas. Landbruksdirektoratet har på vegne av Omsetningsrådet bedt om to vurderinger av dette spørsmål, en fra Nortura selv, notat fra 18. august 2023, og rapport fra KPMG av 6. oktober 2023. Vurderingen er ment å kunne gi et godt fagøkonomisk grunnlag for Omsetningsrådets vedtak om mål for størrelse på fondet (herunder tidsplan for oppbyggingen), og størrelsen på omsetningsavgiften knyttet til oppbyggingen, jf. omsetningsloven § 5, samt bruk av trekkrettighet og størrelsen på denne.

KPMG har utført en omfattende og grundig vurdering av markedsreguleringens historikk og fremtidige forventinger, og anbefaler at det bør finnes tilgjengelig en finansieringsbase på 600 mill. kroner. Lønnsomhetsvurderingen deres leder frem til at denne basen bør fordeles med 400 mill. kroner i fondskapital og 200 mill. kroner i trekkrettighet. De skriver likevel at på bakgrunn av funnene deres rundt trekkrettighetens innvirkning på Norturas kommersielle

virksomhet bør det vurderes om omsetningsfondet skal dekke en større andel av nivået på 600 mill. kroner.

Nortura selv har i sin vurdering anbefalt at målsetningen for fondets størrelse økes til 500 mill. kroner. Dette er høyere enn hva KPMG har anbefalt. Sett i lys av at KPMG også har avdekket at trekkrettigheten kan ha hatt negativ innvirkning på Norturas kommersielle virksomhet finner Landbruksdirektoratet det naturlig å legge markedsregulators anbefaling til grunn for målsatt størrelse. Kombinert med KPMGs faglige vurdering av en kapitalbase på 600 mill. kroner setter dette en ramme for bruk av trekkrettighet som supplement til fondet på 100 mill. kroner. Det at rammen skal være fleksibel innebærer at Nortura selv kan velge å sette trekkrettigheten til 0 i perioder hvor det ikke er behov for den, samt starte den opp igjen innenfor en ramme på 100 mill. kroner uten å måtte gå via Omsetningsrådet for godkjenning. Direktoratet skal, som tidligere, opptre på vegne av Omsetningsrådet i forbindelse med etablering og oppfølging av en slik avtale, for å sikre at denne er i tråd med vedtatte forutsetninger og gjeldende regelverk. Landbruksdirektoratet skal også gi bekreftelse for at betingelsene for bruk av trekkrettigheten er til stede når Nortura har behov for å benytte den.

Nortura foreslår i sin vurdering i august en oppbyggingsperiode på tre år til målsatt fondsstørrelse, og skiver at det vil innebære ca. 35 øre i økt avgift i hvert av årene. Landbruksdirektoratet ønsker å legge til noen betraktninger rundt dette. Vi er nå midt i en situasjon med betydelig og økende behov for avgiftsmidler for å finansiere nødvendige regulerings tiltak. Kjøttlageret er høsten 2023 forventet å komme opp i en størrelse som vil resultere i høy lagerverdi langt inn i 2024. Markedsreguleringens grunnprinsipp er balansering av markedet gjennom året og med en nødvendig avgift som maksimalt kan settes for ett år av gangen. I dette ligger også at belastningen for primærprodusenten blir størst i perioder hvor reguleringsbehovet er størst, og dermed fordeles på de produsentene som er del i overskuddet. Dette i seg selv tilsier en raskere oppbygging av fondet.

Landbruksdirektoratet vil også påpeke at vi siden i fjor høst har sett at fondets størrelse burde vært større, jf. sak 091/22 av 27. oktober 2022. Da behandlet Omsetningsrådet saken om økt trekkrett og vedtok samtidig at Nortura skulle gjøre en kostnadsbasert vurdering av behovet for fondets størrelse. Som det fremkom i saken tilsa prisstigningen på kjøtt alene, målt som økning i planlagt gjennomsnittlig engrospris, en økning på 37 prosent siden vurderingen av fondets størrelse i 2015 til 1. halvår 2023. Evalueringen av kjøttfondet fra Nortura hadde opprinnelig leveringsfrist 1. mai 2023, slik at den kunne legges frem i junimøtet 2023. Med evalueringen i hende til dette tidspunktet kunne potensielt oppbyggingen av fondet startet et halvt år tidligere enn hva vi nå får anledning til.

Fra Omsetningsrådets vedtak av 22. august 2023 (sak 069/23), som gav Nortura anledning til å øke trekkretten fra 250 til 500 mill. kroner fram til 1. juli 2024, har det vært en krevende periode for Nortura å forhandle frem avtalen. Omsetningsrådet bidrog med å klargjøre rådets rolle 14. september i sak 079/23. En lang forhandlingsperiode har gjort at Nortura fra starten av september til nylig har hatt kapitalbinding i reguleringslager ut over lånerammene i fondet for kjøtt og løpende trekkrettighet. Også dette tilsier at det bør skje en så rask oppbygging av fondet som mulig fram mot reforhandling av avtalen neste år.

På bakgrunn av dette vil Landbruksdirektoratet anbefale at perioden for fondsoppbygging reduseres til to år. Legger man produksjonskvantumet for kjøtt fra 2022 til grunn vil dette utgjøre ca. 50 øre i økt avgift hvert av de to årene for å bygge fondet opp med 250 mill. kroner. Landbruksdirektoratet har ikke i skrivende stund mottatt budjettsøknaden fra Nortura for neste år med tilhørende forslag til avgiftssatser. Hvordan fondsoppbyggingen skal fordeles på kjøttslag og gjennom året vil derfor bli fremmet for rådet gjennom budjettsaken, som skal behandles 8. desember 2023.

Nortura anbefaler i sin vurdering at man bør legge opp til at fondets størrelse vurderes

regelmessig hvert femte år. Landbruksdirektoratet gir sin tilslutning til dette.

Landbruksdirektoratet vil tilføye at i et ekstraordinært tilfelle hvor kapitalbasen på 600 mill. kroner viser seg å ikke være tilstrekkelig til å dekke kostnadene i markedsreguleringen, har Nortura fortsatt anledning til å søke Omsetningsrådet om midlertidig utvidelse av rammen for trekkrettigheten. Det bør søkes at behovet for en slik utvidet ramme begrenses så langt det lar seg gjøre i både størrelse og varighet.

Nortura skriver i sitt notat av 24. oktober at det foreligger et behov for å se nærmere på sikkerhetsstillelse og ansvarforhold knyttet til en lånefinansiering av markedsreguleringen. Da Nortura i 2010 for første gang søkte Omsetningsrådet om mulighet til å ta opp en trekkrettighet for å benytte til markedsreguleringsformål var begrunnelsen i stor grad knyttet til risikoavlastning for markedsregulator. De siste tiders utvikling har vist at trekkrettigheten kan spille inn på markedsregulators virksomhet som en risikofaktor i seg selv. De utfordringene som Nortura har knyttet til svingninger i markedet og risiko for å måtte bære finansieringen av markedsreguleringen selv, når ikke fondet strekker til, er like reelle i dag som de var i 2010. Landbruksdirektoratet anser likevel utredningsarbeidet knyttet til finansieringen av markedsreguleringen for avsluttet i denne omgang. Dersom Nortura ønsker en videre utredning knyttet til sikkerhetsstillelse for en låneordning eller vil se nærmere på alternative innretninger har de anledning til å initiere et slikt arbeid selv, på samme vis som de i sin tid fremmet forslag om trekkrettighet.

#### Om rammen for trekkrettigheten og varigheten av denne

Rammen for trekkrettigheten ble i oktober 2022 (sak 091/22) utvidet til 250 mill. kroner med løpetid til 31. desember 2023, eventuelt med opsjon på forlengelse i ett år. I løpet av denne perioden oppstod det behov for ytterligere økning av rammen til 500 mill. kroner (sak 069/23). Denne rammen har varighet halvveis inn i «opsjonsåret»; til 1. juli 2024. Landbruksdirektoratet anser at rammen etter dette tidspunktet går tilbake til å være 250 mill. kroner for resten av 2024.

Det vil ta noe tid å bygge opp fondet tilstrekkelig til at rammen på trekkrettigheten kan tas ned til maks 100 mill. kroner slik foreliggende sak foreslår. Inntil den nye, målsatte fondsstørrelsen er nådd må Nortura melde inn hvilket behov de har for lånefinansiering som supplement til fondet.

På bakgrunn av dette anbefaler direktoratet at Omsetningsrådet ber Nortura melde inn behovet for maksimal ramme på trekkrettigheten for 2025 slik at denne kan behandles senest i rådets møte i desember 2024. Siste frist for innlevering av en slik søknad settes til 1. november 2024.