

PROTOKOLL

for

møte i Omsetningsrådet

onsdag 7. februar 2024 kl. 10:00

i

Landbruksdirektoratet

Møtet ble hevet kl. 11:40.

Til stede:	Björg Tørresdal, Thea Susanne Skaug, Bjørn Gimming, Tor Jacob Solberg, Hans Thorn Wittussen (vara for Trine Hasvang Vaag), Arne Elias Østerås (vara for Anne Jødahl Skuterud), Kristin Taraldsrud Hoff (vara for Gaute Lenvik), Bjørn-Ole Juul-Hansen, Anne Berit Aker Hansen, Vidar Olsen og Johnny Ødegård (vara for Marit Haugen)
Forfall:	Trine Hasvang Vaag, Anne Jødahl Skuterud, Gaute Lenvik, Marit Haugen
Fra Landbruksdirektoratet:	Nina Strømnes Rodem, Jørn Rolfsen, Jannicke Jensen Myhre, Sander Mardal, Ingvild Holth, Ida Louise Bjonness, Hans Peder Hvide Bang og Ellen Karin Solevåg

Saksliste

001/24	Godkjenning av innkalling og dagsorden.....	2
002/24	Godkjenning av protokoll fra forrige møte.....	4
003/24	Orientering fra markedsregulator.....	6
004/24	Alle - Representasjon i Omsetningsrådet fra 1. januar 2024.....	8
005/24	Alle – Møteplan for Omsetningsrådet 2. halvår 2024.....	9
006/24	Melk – Sats for transport av melk til produksjon av reguleringsprodukter i 2023.....	10
007/24	Melk - Satser for reguleringslagring 2023.....	16
008/24	Melk - Oppdatering av Kravspesifikasjonen for smør og fløte og Kravspesifikasjonen for rå melk under forsyningsplikten.....	22
009/24	Kjøtt – Ekstraordinære kostnader i markedsreguleringen 2. halvår 2023.....	26

Sak nr.: 001/24	Sektor: Alle	Styre/råd: OR
Behandling: 07.02.2024	Tittel: Godkjenning av innkalling og dagsorden	Saks nr.: 24/24399-1

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.: 002/24	Sektor: Alle	Styre/råd: OR
Behandling: 07.02.2024	Tittel: Godkjenning av protokoll fra forrige møte	Saks nr.: 24/24399-2

Møtebehandling

Enstemmig vedtak i samsvar med innstilling.

Vedtak

Protokollen fra møtet 8. desember 2023 godkjennes.

Godkjenning av protokoll fra forrige møte

Det har ikke kommet merknader til utsendt protokoll.

I vedtaket i sak 94/23 «Kjøtt - Satser i markedsreguleringen og ekstraordinære kostnader 2. halvår 2023» står det følgende:

«(...) Regnskapet med Norturas kommentar vil bli lagt fram for Omsetningsrådet til godkjenning i møtet 8. februar 2024. (...)» Riktig møtedato er 7. februar 2024, og denne feilen rettes i protokollen.

Addendum

Etter møtet i Omsetningsmøtet 8. desember oppdaget Landbruksdirektoratet en beregningsfeil i sitt grunnlag for forslaget om en omsetningsavgift på melk på 9 øre/liter for 2024, jf. sak 112/23. Nye beregninger viste at det ville være tilstrekkelig med 7 øre/liter, som vedtatt av rådet. Feilen ble oppdaget før LMD skulle behandle saken, og de ble orientert om dette. Omsetningsrådet ble også orientert om dette i e-post av 14. desember 2023.

Sak nr.: 003/24	Sektor: Alle	Styre/råd: OR
Behandling: 07.02.2024	Tittel: Orientering fra markedsregulator	Saks nr.: 24/24399-3

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 Arne Elias Østerås
- Kjøtt og egg Hans Thorn Wittussen
- Melk Johnny Ødegård

Presentasjonene for kjøtt og egg og melk er lagt ut i skyløsningen Jottacloud.

Sak nr.: 004/24	Sektor: Alle	Styre/råd: OR
Behandling: 07.02.2024	Tittel: Alle - Representasjon i Omsetningsrådet fra 1. januar 2024	Saks nr.: 21/48980- 11

Beskrivelse

Landbruks- og matdepartementet har i brev datert 18. desember 2023 oppnevnt følgende medlemmer og varamedlemmer til Omsetningsrådet. Funksjonstiden er f.o.m. 01.01.2024 t.o.m. 31.12.2027.

Organisasjon	Medlem	Varamedlem
Landbruks- og matdepartementet	Björg Tørresdal, leder	Haavard Elstrand
Norsk Landbrukssamvirke	Gaute Lenvik	Kristin Taraldsrud Hoff
NNN	Anne Berit Aker Hansen	Ann Elise Hildebrant
KLF/NFGF/NHO/Norkorn	Bjørn-Ole Juul-Hansen	Frode Toven
Virke/COOP Norge SA	Vidar Olsen	Hanne Brennhovd
Tine SA	Marit Haugen	Johnny Ødegaard

Hjemmel

Lov av 1936-07-10 nr. 06 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror § 2.

Forutsetninger

Vedlegg

Brev fra Landbruks- og matdepartementet datert 18. desember 2023

Møtebehandling

Enstemmig vedtak i samsvar med innstilling.

Vedtak

Saken tas til orientering.

Sak nr.: 005/24	Sektor: Alle	Styre/råd: OR
Behandling: 07.02.2024	Tittel: Alle – Møteplan for Omsetningsrådet 2. halvår 2024	Saks nr.: 23/56327- 2

Beskrivelse

I tabellen under foreslås møtedatoer for Omsetningsrådet for andre halvår 2024.

Dato	Aktuelle saker
20. august	Digitalt møte. Omsetningsavgift på korn.
19.-20. september	Faktur. Satser for prisnedskrivning ved salg av egg, eggprodukter og melkeprodukter til spesialmarkeder for 2025.
7. november	
11. desember	Budsjettsaker m.m.

Digitalt møte 20. august starter kl. 08:00. Andre møter starter kl. 10:00 og holdes i lokalene til Landbruksdirektoratet.

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 (30. september – 11. oktober)

De foreslåtte datoene er sjekket mot aktivitetskalenderen til Norsk Landbrukssamvirke.

Hjemmel

Forutsetninger

Vedlegg

Møtebehandling

Enstemmig vedtak i samsvar med innstilling.

Vedtak

Følgende møtedatoer fastsettes for Omsetningsrådet for 2. halvår 2024:

Tirsdag 20. august 2024 kl. 08:00 (digitalt møte)
Torsdag 19. september – fredag 20. september 2024 (faktur)
Torsdag 7. november 2024 kl. 10:00
Onsdag 11. desember 2024 kl. 10:00

Sak nr.: 006/24	Sektor: Melk	Styre/råd: OR
Behandling: 07.02.2024	Tittel: Melk – Sats for transport av melk til produksjon av reguleringsprodukter i 2023	Saks nr.: 24/23818- 3

Beskrivelse

Tine SA foreslår i e-post av 19. januar 2023 sats for transport av melk til produksjon av reguleringsprodukter i 2023.

Tines forslag til sats for reguleringstransport 2023 er beregnet med utgangspunkt i de samme prinsippene som ble lagt til grunn for fastsettelse av satsen for de fire siste årene. Tine foreslår en sats på 37,22 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 av 19. januar. 2024.

Møtebehandling

Enstemmig vedtak i samsvar med innstilling.

Vedtak

Satsen for kompensasjon for kostnader ved transport av melk til reguleringsperioden fastsettes til 37,22 øre per liter for 2023.

Melk – Sats for transport av melk til produksjon av reguleringsprodukter i 2023

I e-post av 19. januar 2024 foreslår Tine SA en sats for transport av melk til produksjon av reguleringsprodukter for 2023.

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 2023 legger de til grunn de samme beregningsprinsippene som de foregående året.

Beregningsmetode og forslag til sats for 2023

Tine benytter de samme prinsippene for beregning av faktiske overføringer av melk for regulering i 2023, som for de fire siste 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 overføringssetter 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 (Norsk Melkeråvare)/melkeprodusent og de meieriene som mottar melken.
- De er brukt tre prioriteter; 1) konsum, 2) ysting og 3) pulver.
- Fraktkostnadene er nullstilt i noteringspunktet. Det vil si at over- eller underskudd frem til noteringspunkt blir avregnet mot melkeprodusent i Norsk Melkeråvares regnskap, jf. Tine-avtalen.
- Volumgrunlaget 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 av reguleringslager av reguleringsartiklene av ost og skummetmelkpulver i et kalenderår; her i perioden 1. januar 2023 til 1. januar 2024 (lagervolum per 31.12.2022 – 31.12.2023).

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 til overføring i d) beregnes per anlegg.

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

Datagrunnlag for 2023

Tine legger til grunn status reguleringslager for hvitost og skummetmelkpulver per. 1 januar 2023 til 1. januar 2024. 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 48,5 mill. liter melk til å produsere ost for regulering og 17,9 mill. liter melk for å produsere skummetmelkpulver for regulering i 2023. Til sammen er det transport av 66,4 mill. liter melk til reguleringsproduksjon i 2023.

Fordelingen av de 66,4 mill. literne til reguleringsproduksjon er gjort til anlegg med reguleringsproduksjon ut fra faktisk produksjon. I 2023 gjelder det følgende anlegg:

Ost

TM Jæren
TM Byrkjelo
TM Elnesvågen
TM Ørsta
TM Verdal
TM Sømna
TM Storsteinnes

Skummetmelkpulver

TM Brumunddal
TM Sandnessjøen

Faktiske overføringer av melk for regulering i 2023

Melkevolumet til reguleringsproduksjon av ost er på totalt 48,5 mill. liter melk i 2023 og dette volumet er tildelt hvert reguleringsanlegg ut fra prosentvis andel av totalproduksjonen av ost. Dette medfører at f.eks. TM Byrkjelo 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. Tine har hatt en kostnad for overføringstransport i 2023 på 21,5 mill. kroner. Ut fra dette har de beregnet gjennomsnittlig sats på 44,36 øre per liter for reguleringstransport av melk til ost i 2023.

Tilsvarende beregning er gjort for melkevolumet til reguleringsproduksjon av skummetmelkpulver på totalt 17,9 mill. liter med en kostnad på 3,2 mill. kroner som gir en sats på 17,82 øre per l.

Veid gjennomsnittlig sats for all transport av melk til reguleringsproduksjon av ost og skummetmelkpulver blir etter dette 37,22 øre per liter for 66,4 mill. liter med en kostnad på 24,7 mill. kroner.

Oversikt over volum og kostnader for reguleringslagring

Produkt	Liter	Kostnader Kr	Øre per liter
Norvegia	48 508 595	21 520 350	44,36
SMP	17 882 164	3 187 432	17,82
Total 2023	66 390 759	24 707 782	37,22

Forslag til sats for 2023

På bakgrunn av beregningene over blir kostnader ved transport av 66,4 mill. liter melk til reguleringsproduksjon i 2023 24,7 mill. kroner. Tine foreslår en sats på 37,22 øre per liter.

Figuren under viser variasjon i reguleringsvolum i perioden 2003 – 2023.

**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 sats fastsatt årlig av Omsetningsrådet. 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 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 meieriet som skal produsere reguleringsvaren.

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 8-4, som er avhengig av å få tilført rå melk til produksjonen. For å beregne mengde reguleringsprodukter produsert i 2023 har Tine brukt lagersituasjonen gjennom hele 2023, dvs. utgående lager 31.12.2022 til utgående lager 31.12.2023. Basert på lagersituasjonen har en beregnet måned med minste lager og måned med største lager. Differansen mellom største og minste lager utgjør mengde reguleringsvare på lager for det enkelte vareslag. Dette prinsippet er også benyttet i 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 Prisetjvningsordningen 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 totalproduksjonen 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

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 og funnet at de stemmer.

Satsen for 2022 var på 39,00 øre per liter. Satsen i 2023 er foreslått til 37,22 øre per liter, noe som innebærer en reduksjon på 1,78 øre per liter. Volumet for skummetmelkpulver har økt,

noe som medfører kortere transport, og derfor redusert kostnad per liter, da rutene som tildeles er de med mer melk nærmere anleggene.

Landbruksdirektoratet innstiller i tråd med Tines forslag.

Sak nr.: 007/24	Sektor: Melk	Styre/råd: OR
Behandling: 07.02.2024	Tittel: Melk - Satser for reguleringslagring 2023	Saks nr.: 24/24038- 2

Beskrivelse

Tine SA legger fram satser for reguleringslagring for smør, hvitost, brunost og tørrmelk for 1. og 2. halvår 2023. Økningen i satsene sammenlignet med 2022 skyldes i hovedsak renteøkning og økning i målpris fra 1. juli 2023.

Tine la frem oppdatert regnskapsgrunnlag for å beregne lagringsdelen av satsene i 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 datert 25.01.2024 (unntatt offentlighet).

Møtebehandling

Enstemmig vedtak i samsvar med innstilling.

Vedtak

Omsetningsrådet vedtar følgende satser for reguleringslagring av melkeprodukter 1. halvår og 2. halvår 2023:

Produkt	Sats 1. halvår	Sats 2. halvår
	Øre/kg/mnd	Øre/kg/mnd
Smør	29,15	35,17
Hvitost	32,10	38,78
Brunost	33,12	40,05
Tørrmelk	24,37	28,71

Melk - Satser for reguleringslagring 2023

Bakgrunn

Tine foreslår i brev av 25.01.2024 satser for lagring av reguleringsprodukter i melkesektoren for 2023. Satsene for begge halvår behandles i samme sak ettersom oppgave for reguleringslagring også kun behandles 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. Utgangspunktet for beregningene 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 påløpet frem til lagring. Råstoffverdi per liter beregnes ut fra antatt veid gjennomsnittlig noteringspris for 1. og 2. halvår 2023, og korrigeres for gjeldende sats for modnede oster, geitemelksprodukter og tørrmelk. Råstoffverdien for smør beregnes ut fra gjeldende produksjonsfløteverdi for fløte korrigert for gjeldende sats for fløte til smør i prisutjevningssordningen. 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 punkt 6 fjerde ledd. Rentesatsen fastsettes per halvår på basis av sammenveiling av nominell NIBOR 3-mnd. med et tillegg på 0,4 prosentpoeng.

Lagringskostnader (B)

Kostnadsarter som inngår er avskrivninger og renter, vedlikehold, kostnader til energi, vann og avløp, husleie og øvrige indirekte kostnader. Lagringskostnadene oppgir i øre per kg per måned. Kostnadsgrunnlaget for lagringskostnadene er vedtatt anvendt for en periode på fem år, med mindre det skjer vesentlige endringer 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 2023.

Beregning av kapitalbinding (A)

Kapitalkostnadene som inngår i satsene for 1. halvår og 2. halvår 2023 inngår i tabellen under.

A		
Kapitalkostnader		
Produkt	1. halvår	2. halvår
	Øre/kg/mnd	Øre/kg/mnd
Smør	17,375	23,285
Hvitost	19,531	26,091
Brunost	18,062	24,849
Tørrmelk	12,911	17,138

I 1. halvår 2023 øker kapitalkostnadene for alle produkter sammenlignet med 2. halvår 2022. Kapitalkostnadene øker ytterligere i 2. halvår 2023. Økte kapitalkostnader komme blant annet av økte rentesatser i 2023. Rentesaften er økt fra 3,30 prosent per 2. halvår 2022 til 4,01 prosent per 1. halvår 2023 og 5,09 prosent per 2. halvår 2023.

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 som de enkelte anleggene produserer. Ulik alder og teknologi på anlegg kan også spille inn. Tine opplyser at det er de tre største artiklene i 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 Tines sentrallager på Heimdal (frys og kjøle) og Klepp (Fryst, kjøle og tørr), samt Tines anlegg på Brummundal (kjøle og tørr).

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

Det er da 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 Omsetningsrådet 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 2023 med en kostnadsutvikling på 2,6 prosent for 1. halvår og 0,9 prosent for 2. halvår. Lagringselementet i satsen for 1. halvår 2023 er foreslått indeksjustert ut fra lagringselementet i vedtatt sats for 2. halvår 2022, og satsen for 2. halvår 2023 er foreslått indeksjustert ut fra lagringselementet i foreslått sats for 1. halvår 2023. Dette gir følgende verdier for lagringselementet (B) i satsene for 2023:

B		
Lagringskostnader		
Produkt	1. halvår	2. halvår
	Øre/kg/mnd	Øre/kg/mnd
Smør	11,78	11,89
Hvitost	12,57	12,69
Brunost	15,06	15,20
Tørrmelk	11,46	11,57

Lagringselementet i satsene for 1. og 2. halvår 2023 øker sammenlignet med 2022 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 2023. I 2023 har det vært reguleringslagring av smør, hvitost, brunost og tørrmelk. Tine foreslår å øke satsene for alle produktgrupper i 1. halvår 2023, sammenlignet med 2. halvår 2022, med mellom 9,3 og 15,0 prosent. Tine foreslår en økning i satsene i 2. halvår 2023, der økningen i satsene varierer mellom 17,8 og 20,9 prosent sammenlignet med 1. halvår 2023.

Beregningen av satser basert på Tines søknad er vist i tabeller nedenfor. I den første tabellen er satsene for 2. halvår 2022 vist til sammenligning.

Beregning av satser for lagring av reguleringsprodukter, 1. halvår 2023

	A	B	C = A + B	
	Kapitalkostnader	Lagringskostnader	Sats 1. halvår 2023	Sats 2. halvår 2022
Produkt				
Smør	17,375	11,78	29,155	25,42
Hvitost	19,531	12,57	32,101	28,32
Brunost	18,062	15,06	33,122	30,29
Tørrmelk	12,911	11,46	24,371	21,19

Beregning av satser for lagring av reguleringsprodukter 2. halvår 2023

	A	B	C = A + B
	Kapitalkostnader	Lagringskostnader	Sats 2. halvår 2023
Produkt			
Smør	23,285	11,89	35,175
Hvitost	26,091	12,69	38,781
Brunost	24,849	15,20	40,049
Tørrmelk	17,138	11,57	28,708

Det er benyttet flere desimaler i beregningene i tabellene, og mindre differanser kan derfor forekomme

Sats for reguleringslagring kommer frem som summen av kapitalkostnader og lagringskostnader.

Landbruksdirektoratets vurdering

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

Kapitalkostnadene (A) økes for alle produkter i 1. halvår 2023 sammenlignet med 2. halvår 2022. Videre øker kapitalkostnadene i 2. halvår 2023 sammenlignet med 1. halvår 2023. Kapitalkostnadselementet består av produktenes tilvirkningsverdi og rentesats. Endringer i disse elementene påvirker endringer i kapitalkostnaden.

Tine beregner en veid tilvirkningsverdi per produktgruppe med utgangspunkt i de tre viktigste reguleringsartiklene i hver produktgruppe. Gjennomsnittlig tilvirkningsverdi øker for smør og tørrmelk i 1. halvår 2023 sammenlignet med 2. halvår 2022, mens det for hvitost og brunost er en reduksjon i gjennomsnittlig tilvirkningsverdi. I 2. halvår 2023 øker gjennomsnittlig tilvirkningsverdi for alle produktgrupper, sammenlignet med 1. halvår 2023. Varens tilvirkningsverdi endres som følge av endringer i råstoffverdi og endringer i tilvirkningskostnader og felleskostnader. Målprisen økte med 33 øre per liter fra 1. juli 2023, og dette har også betydning for tilvirkningsverdiene for andre halvår 2023. Tilvirkningskostnadene økte også fra 1. til 2. halvår 2023.

Tilvirkningsverdi er summen av råstoffverdi og andre kostnader. Råstoffverdien påvirkes av endringer i målpris og satser i prisutjevningsordningen for melk, samt eventuelle endringer i omregningsfaktorer. Disse omregningsfaktorene er hentet fra Tines kalkyler, og de varierer mellom anlegg ettersom det brukes ulike resepter og ulik teknologi.

Som tidligere har Tine lagt til grunn de tre største reguleringsartiklene i volum innenfor hver produktgruppe som grunnlag for beregningen av satsene. I beregningen av satsen for tørrmelk i 1. og 2. halvår 2023 ligger det, som i 2022, kun to tørrmelksprodukter inne. Dette er på grunn av at kvantaene av øvrige tørrmelksprodukter er ubetydelige.

Rentesatsene økes i betydelig i både 1. og 2. halvår, og utgjør en relativt stor del av kapitalkostnadselementet. Den økte rentesatsen bidrar til at kapitalkostnaden øker for flere av produktgruppene selv om tilvirkningsverdien er redusert sammenlignet med 2. halvår 2022. Kostnadsgrunnlaget for lagringskostnadene (B) er oppdatert i 2021 med regnskapstall for 2020, jf. sak 16/22. Landbruksdirektoratet legger derfor til grunn at lagringskostnadene

indeksjusteres. Det er lagt til grunn SSBs byggekostnadsindeks for boliger fra juli 2022 til januar 2023. Dette gir en økning på 2,6 prosent i lagringskostnaden i 1. halvår 2023 sammenlignet med 2. halvår 2022. For 2. halvår 2023 er samme indeks for perioden januar til juli 2023 lagt til grunn. Dette gir en økning på 0,9 prosent i lagringskostnaden for 2. halvår 2023 sammenlignet med 1. halvår.

Lagringskostnadene økes for alle produktgruppene i 2023. I 1. halvår er det foreslått en indeksjustering ut fra vedtatt sats for 1. halvår 2022. Det er lagt til grunn SSBs byggekostnadsindeks for boliger fra januar 2022 til januar 2023, noe som gir en økning på 6,2 prosent i lagringskostnaden i 1. halvår 2023 sammenlignet med 1. halvår 2022. I 2. halvår 2022 er det foreslått en indeksjustering ut fra vedtatt sats for 2. halvår 2022, samt SSBs byggekostnadsindeks for boliger fra juli 2022 til juli 2023, noe som gir en økning på 3,5 prosent.

Oppsummert øker satsene for reguleringslagring for all produktgruppene i 1. halvår 2023 sammenlignet med 2. halvår 2022. Satsene økes ytterligere i 2. halvår 2023 sammenlignet med 1. halvår som følge av indeksjustering av lagringselementet, økt målpris og økt rentesats. Økningene varierer mellom 9,3 og 15 prosent 1. halvår og 17,8 og 20,9 prosent 2. halvår. Dette er lavere enn i 2022 hvor økningene var mellom 17 og 22 prosent 1. halvår og 41 og 49 prosent 2. halvår.

Landbruksdirektoratet anbefaler at satsene for reguleringslagring i 1. og 2. halvår 2023 godkjennes i samsvar med Tines søknad.

Sak nr.: 008/24	Sektor: Melk	Styre/råd: OR
Behandling: 07.02.2024	Tittel: Melk - Oppdatering av Kravspesifikasjonen for smør og fløte og Kravspesifikasjonen for rå melk under forsyningsplikten	Saks nr.: 24/23810- 1

Beskrivelse

Kravspesifikasjonen for smør og fløte og Kravspesifikasjonen for rå melk under forsyningsplikten inneholder henvisninger til Mattilsynets regelverk. Noen av forskriftene det henvises til er opphevet, og det er derfor behov for en oppdatering av begge kravspesifikasjonene.

Hjemmel

Kravspesifikasjonen for smør og fløte ble fastsatt av Omsetningsrådets arbeidsutvalg 13. mai 1997 med hjemmel i forskrift 1996-11-28 nr. 1478 om markedsregulering av norskprodusert melk og melkeprodukter § 20, og den ble besluttet videreført av Omsetningsrådet 8. juni 2010 under henvisning til forskrift 2008-10-22 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer § 5-3-2 tredje ledd. Sist endret 14. desember 2017.

Kravspesifikasjonen for rå melk under forsyningsplikten ble fastsatt av Omsetningsrådets arbeidsutvalg 5. desember 2003, og ble besluttet videreført av Omsetningsrådet 8. juni 2010 med hjemmel i forskrift 2008-10-22 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer § 4-3 tredje ledd. Sist endret 23. juni 2022.

Forutsetninger

Vedlegg

Forslag til vedtak

1. Omsetningsrådet vedtar følgende endringer i Kravspesifikasjonen for smør og fløte:

- a. I punkt 1 Kravspesifikasjon, smør fra aktører skal avsnittet Offentlige forskrifter erstattes og hete:

Produksjon og håndtering:

Produksjon og håndtering av smør må skje i henhold til det gjeldende mattrygghetsreglementet.

- b. I punkt 2 Kravspesifikasjon for fløte av kumelk, skal avsnittet Krav mht. oppbevaring og anvendelse erstattes og hete:

Produksjon og håndtering:

Produksjon og håndtering av fløte må skje i henhold til det gjeldende mattrygghetsreglementet.

2. Omsetningsrådet vedtar følgende endringer i Kravspesifikasjonen for rå melk under forsyningsplikten:

Punkt 3 Produksjon skal erstattes og hete:

3. Produksjon og håndtering

Produksjon og håndtering av melk må skje i henhold til det gjeldende mattrygghetsreglementet.

3. Endringene trer i kraft 7. februar 2024.

Møtebehandling

Det ble foreslått å erstatte «mattrygghetsreglement» med «matlovgivning». Med denne endringen ble forslaget enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Omsetningsrådet vedtar følgende endringer i Kravspesifikasjonen for smør og fløte:

a. I punkt 1 Kravspesifikasjon, smør fra aktører skal avsnittet Offentlige forskrifter erstattes og hete:

Produksjon og håndtering:

Produksjon og håndtering av smør må skje i henhold til gjeldende matlovgivning.

b. I punkt 2 Kravspesifikasjon for fløte av kumelk, skal avsnittet Krav mht. oppbevaring og anvendelse erstattes og hete:

Produksjon og håndtering:

Produksjon og håndtering av fløte må skje i henhold til gjeldende matlovgivning.

2. Omsetningsrådet vedtar følgende endringer i Kravspesifikasjonen for rå melk under forsyningsplikten:

Punkt 3 Produksjon skal erstattes og hete:

3. Produksjon og håndtering

Produksjon og håndtering av melk må skje i henhold til gjeldende matlovgivning.

3. Endringene trer i kraft 7. februar 2024.

Melk - Oppdatering av Kravspesifikasjonen for smør og fløte og Kravspesifikasjonen for rå melk under forsyningsplikten

Landbruksdirektoratets vurdering

Kravspesifikasjonen for smør og fløte og Kravspesifikasjonen for rå melk under forsyningsplikten inneholder henvisninger til Mattilsynets regelverk. Noen av forskriftene det henvises til er opphevet, og det er derfor behov for en oppdatering av begge kravspesifikasjonene. For å sørge for at Kravspesifikasjonen for smør og fløte og Kravspesifikasjonen for rå melk under forsyningsplikten til enhver tid er oppdaterte, foreslås det å fjerne de direkte henvisningene til forskrifter. En mer generell henvisning til det til enhver tid gjeldende mattrygghetsreglementet vil være mer effektivt, og medføre at retningslinjene ikke må oppdateres hver gang det skjer endringer i reglene.

Landbruksdirektoratet foreslår følgende endringer:

I Kravspesifikasjonen for smør og fløte punkt 1 Kravspesifikasjon, smør fra aktører, under overskriften Offentlige forskrifter heter det i gjeldende regelverk:

«Offentlige forskrifter:

I henhold til forskrift av 22. desember 2008 nr. 1623 om næringsmiddelhygiene, forskrift av 22. desember 2008 nr. 1624 om særlige hygieneregler for næringsmidler av animalsk opprinnelse, forskrift 22. desember 2008 nr. 1622 om særlige regler for gjennomføringen av offentlig kontroll av produkter av animalsk opprinnelse beregnet på konsum og forskrift av 22. desember 2008 nr. 1621 om offentlig kontroll med etterlevelse av regelverk om fôrvarer, næringsmidler og helse og velferd hos dyr.»

Avsnitter foreslås endret til:

«Produksjon og håndtering:

Produksjon og håndtering av smør må skje i henhold til det gjeldende mattrygghetsreglementet.»

I punkt 2 Kravspesifikasjon for fløte av kumelk, under overskriften Krav mht. oppbevaring og anvendelse heter det i gjeldende regelverk:

«Krav mht. oppbevaring og anvendelse:

Forskrift 1995-06-30 nr 636 om produksjon og frambud av rå melk, varmebehandlet melk og melkebaserte produkter m.v. legges til grunn.»

Avsnitter foreslås endret til:

«Produksjon og håndtering:

Produksjon og håndtering av fløte må skje i henhold til det gjeldende mattrygghetsreglementet.»

I Kravspesifikasjonen for rå melk under forsyningsplikten punkt 3 Produksjon heter det i gjeldende regelverk:

«3. Produksjon

Melken skal være produsert i henhold til forskrift av 22. desember 2008 nr. 1623 om næringsmiddelhygiene, forskrift av 22. desember 2008 nr. 1624 om særlige hygieneregler for næringsmidler av animalsk opprinnelse, forskrift 22. desember 2008 nr. 1622 om særlige regler for gjennomføringen av offentlig kontroll av produkter av animalsk opprinnelse beregnet på konsum og forskrift av 22. desember 2008 nr. 1621 om offentlig kontroll med etterlevelse av regelverk om fôrvarer, næringsmidler, og helse og velferd hos dyr.»

Avsnitter foreslås endret til:

«3. Produksjon og håndtering

Produksjon og håndtering av melk må skje i henhold til det gjeldende mattrygghetsreglementet.»

Endringene foreslås å tre i kraft 7. februar 2024.

Sak nr.: 009/24	Sektor: Kjøtt	Styre/råd: OR
Behandling: 07.02.2024	Tittel: Kjøtt – Ekstraordinære kostnader i markedsreguleringen 2. halvår 2023	Saks nr.: 22/76954- 67

Beskrivelse

Nortura har søkt om å få dekket ekstraordinære kostnader knyttet til overskuddet av kjøtt andre halvår 2023. De ekstraordinære kostnadene er ifølge Nortura en følge av mangel på bisonpall som benyttes ved fryselagring av helt slakt. Nortura har bedt om en prinsipiell avklaring på om Nortura får dekket kostnader knyttet til innkjøp av jumbokartong/plastbakk, bruk av frysecontainere for lam, skyving, verditap ved salg av overskuddsvarer, overtid, frakt ved leieskjæring og kapitalkostnader.

Søknaden ble behandlet i Omsetningsrådets møte 8. desember 2023. Omsetningsrådet bestemte at Nortura skulle fremlegge et separat regnskap for tiltakene nevnt i søknaden innen 20. januar 2024. Nortura ble også bedt om å redegjøre for kostnadene innen 5. januar 2024. Samtidig ble sekretariatet bedt om å utrede hvilke ekstraordinære tiltak som Omsetningsrådet hadde myndighet til å beslutte i denne saken. Det ble i samråd med rådets leder bestemt at det skulle innhentes en betenkning fra advokat. Betenkningen ligger ved saken.

Landbruksdirektoratet innstiller på at følgende tiltak innvilges:

- Innkjøp av jumbokartong og plastbakk
- Frysecontainere for lagring av lam
- Skyving av gris, storfe, sau og lam
- Overtidskostnader på storfe og sau
- Frakt ved leieskjæring av storfe

Landbruksdirektoratet innstiller på at følgende tiltak avslås:

- Verditap ved salg av overskuddsvarer av storfe og sau
- Overtidskostnader på gris
- Frakt ved leieskjæring av gris
- Kapitalkostnader knyttet til storfe og sau

Hjemmel

Lov av 1936-07-10 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror § 11 første ledd

Retningslinjer for markedsregulering av kjøtt, fastsatt av Omsetningsrådet 31.03.2011, punkt 3-1-1, med hjemmel i forskrift av 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer § 7-1.

Forskrift av 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer § 7-1 (dispensasjon)

Forutsetninger

Vedlegg

Konkurransesgrunnlag advokatbetenkning av 2. januar 2024

Tilbud fra CMS Kluge av 5. januar 2024

Brev fra Nortura av 5. januar 2024 (redegjøring av kostnadene)

E-post til rådet av 9. januar 2024 om mulighet til å gi tilbakemelding på Norturas redegjørelse

Brev fra KLF av 15. januar 2024

Brev fra Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag av 15. januar 2024

Brev fra Norsk Landbrukssamvirke av 15. januar 2024

Oppdatert søknad fra Nortura av 17. januar 2024

Brev fra Nortura av 17. januar 2024

E-post fra Nortura med endelige beløp for overtid, mottatt 19. januar 2024

E-post fra Nortura med svar på spørsmål mottatt 23. januar 2024

Betenkning av advokatfirmaet CMS Kluge av 25. januar 2024

Forslag til vedtak

1. Omsetningsrådet godkjenner, med forbehold om ettersendte revisorbekreftelser, at Nortura får dekket kostnadene ved følgende ekstraordinære tiltak i andre halvår 2023, tilsvarende totalt 12 873 440 kroner:
 - a. Innkjøp av jumbokartong og plastbakk med 1 578 697 kroner
 - b. Frysecontainere for lagring av lam med 3 200 000 kroner
 - c. Skyving av gris, storfe, sau og lam med 5 242 785 kroner
 - d. Overtidskostnader på storfe og sau med 2 546 692 kroner
 - e. Frakt ved leieskjæring av storfe med 305 266 kroner

2. Dekning av kostnadene ved følgende ekstraordinære tiltak avslås, tilsvarende totalt 17 069 097 kroner:
 - a. Verditap ved salg av overskuddsvarer av storfe og sau med 13 313 307 kroner
 - b. Overtidskostnader på gris med 949 966 kroner
 - c. Frakt ved leieskjæring av gris med 1 385 623 kroner
 - d. Kapitalkostnader knyttet til storfe og sau med 1 420 201 kroner

3. Omsetningsrådet gir sekretariatet delegert myndighet til å kontrollere revisorbekreftelsene knyttet til disse utgiftspostene. Gitt at revisorbekreftelsene er uten merknader av betydning, vil regnskapene i pkt. 1 i vedtaket være godkjent. For frysecontainere for lagring av lam vil endelig beløp bli rapportert i forbindelse med det revisorattesterte markedsreguleringsregnskapet som rapporteres for andre halvår 2023 og første halvår 2024. Dersom regnskapsbeløpet har avvik av betydning fra estimert beløp på 3,2 mill. kroner, skal regnskapet legges frem for Omsetningsrådet for godkjenning.

Møtebehandling

Hans Thorn Wittussen kom med følgende alternativt forslag til vedtak:

1. «Omsetningsrådet godkjenner, med forbehold om ettersendte revisorbekreftelser, at Nortura får dekket kostnadene ved følgende ekstraordinære tiltak i andre halvår 2023, tilsvarende totalt 10 326 748 kroner:
 - a. Innkjøp av jumbokartong og plastbakk med 1 578 697 kroner
 - b. Frysecontainere for lagring av lam med 3 200 000 kroner
 - c. Skyving av gris, storfe, sau og lam med 5 242 785 kroner
 - d. Frakt ved leieskjæring av storfe med 305 266 kroner

2. Dekning av kostnadene ved følgende ekstraordinære tiltak avslås, tilsvarende totalt 8 790 648 kroner:
 - a. Verditap ved salg av overskuddsvarer av storfe med 7 800 450
 - b. kapitalkostnader knyttet til storfe med 990 198 kroner.

3. Behandling av kostnadene ved følgende ekstraordinære tiltak utsettes til senere behandling, tilsvarende total 10 825 141:

- a. Verditap ved salg av overskuddsvarer av sau med 5 512 857
- b. Overtidskostnader på storfe, sau og gris med 3 496 658 kroner
- c. Frakt ved leieskjæring av gris med 1 385 623 kroner
- d. Kapitalkostnader knyttet til sau med 430 003 kroner.

I forkant av neste behandling gjør Nortura en fornyet vurdering av konkurransenøytralitet knyttet til de ovenstående postene, herunder hvorvidt forutsetningene a)-c) i betenkningen fra Kluge (side 12, andre avsnitt) er ivaretatt. Omsetningsrådet gir sekretariatet delegert myndighet til å be om en fornyet vurdering fra Kluge av de samme spørsmål.

4. Omsetningsrådet gir sekretariatet delegert myndighet til å kontrollere revisorbekreftelsene knyttet til disse utgiftspostene. Gitt at revisorbekreftelsene er uten merknader av betydning, vil regnskapene i pkt. 1 i vedtaket være godkjent. For frysecontainere for lagring av lam vil endelig beløp bli rapportert i forbindelse med det revisorattesterte markedsreguleringsregnskapet som rapporteres for andre halvår 2023 og første halvår 2024. Dersom regnskapsbeløpet har avvik av betydning fra estimert beløp på 3,2 mill. kroner, skal regnskapet legges frem for Omsetningsrådet for godkjenning.»

Det ble stemt over de ulike punktene i forslag til vedtak i innstillingen.

Punkt 1a og 1b ble enstemmig vedtatt i samsvar med innstilling.

Punkt 1c i innstillingen foreslo Bjørn-Ole Juul-Hansen å utsette på grunn av behov for mer informasjon om hvordan prisendringer i tidsperioden som ligger til grunn for beregningen av «normalår» og ekstraordinære prisendringer i 2023 spiller inn på kostnadene som ligger til grunn for skyving. Forslaget om utsettelse ble enstemmig vedtatt.

Punkt 1d (overtidskostnader på storfe og sau) i innstillingen foreslo Nortura å utsette, ref. alternativt forslag til vedtak punkt 3b. Forslaget om utsettelse ble enstemmig vedtatt.

Punkt 1e ble enstemmig vedtatt i samsvar med innstilling.

Punkt 2a i innstillingen falt med to mot ni stemmer. Bjørn-Ole Juul-Hansen og Bjørg Tørresdal stemte for. Det ble så stemt over punkt 2a (avslag verditap storfe) og 3a (utsettelse verditap sau) i Norturas alternative forslag. Dette ble enstemmig vedtatt.

Punkt 2b (overtidskostnader på gris) i innstillingen falt med en stemme mot ti. Bjørn-Ole Juul-Hansen stemte for. Det ble så stemt over Norturas forslag om utsettelse, ref. alternativt forslag til vedtak punkt 3b. Forslaget stod med ti mot en stemme. Bjørn-Ole Juul-Hansen stemte imot.

Punkt 2c (frakt ved leieskjæring av gris) i innstillingen falt med en stemme mot ti. Bjørn-Ole Juul-Hansen stemte for. Det ble så stemt over Norturas forslag om utsettelse, ref. alternativt forslag til vedtak punkt 3c. Forslaget stod med ti mot en stemme. Bjørn-Ole Juul-Hansen stemte imot.

Punkt 2d (kapitalkostnader storfe og sau) i innstillingen falt med en stemme mot ti. Bjørn-Ole Juul-Hansen stemte for. Det ble så stemt over Norturas forslag om avslag for storfe og utsettelse for sau, ref. henholdsvis alternativt forslag til vedtak punkt 2b og 3d. Forslaget stod med ti mot en stemme. Bjørn-Ole Juul-Hansen stemte imot.

Det var enighet om andre ledd i punkt 3 i Norturas alternative forslag til vedtak. Direktoratet ble bedt om å oppdatere 1. ledd i vedtakenes punkt 1, 2 og 3 med summen av underpunktene.

Punkt 3 i innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Omsetningsrådet godkjenner, med forbehold om ettersendte revisorbekreftelser, at Nortura får dekket kostnadene ved følgende ekstraordinære tiltak i andre halvår 2023, tilsvarende totalt 5 083 963 kroner:
 - a. Innkjøp av jumbokartong og plastbakk med 1 578 697 kroner
 - b. Frysecontainere for lagring av lam med 3 200 000 kroner
 - c. Frakt ved leieskjæring av storfe med 305 266 kroner
2. Dekning av kostnadene ved følgende ekstraordinære tiltak avslås, tilsvarende totalt 8 790 648 kroner:
 - a. Verditap ved salg av overskuddsvarer av storfe med 7 800 450 kroner
 - b. Kapitalkostnader knyttet til storfe med 990 198 kroner
3. Behandling av kostnadene ved følgende ekstraordinære tiltak utsettes til senere behandling, tilsvarende totalt 16 067 926 kroner:
 - a. Verditap ved salg av overskuddsvarer av sau med 5 512 857 kroner
 - b. Overtidskostnader på storfe, sau og gris med 3 496 658 kroner
 - c. Frakt ved leieskjæring av gris med 1 385 623 kroner
 - d. Kapitalkostnader knyttet til sau med 430 003 kroner
 - e. Skyving av gris, storfe, sau og lam med 5 242 785 kroner

I forkant av neste behandling gjør Nortura en fornyet vurdering av konkurransenøytralitet knyttet til de ovenstående postene, herunder hvorvidt forutsetningene a)-c) i betenkningen fra Kluge (side 12, andre avsnitt) er ivarettatt. Omsetningsrådet gir sekretariatet delegert myndighet til å be om en fornyet vurdering fra Kluge av de samme spørsmål.

4. Omsetningsrådet gir sekretariatet delegert myndighet til å kontrollere revisorbekreftelsene knyttet til disse utgiftspostene. Gitt at revisorbekreftelsene er uten merknader av betydning, vil regnskapene i pkt. 1 i vedtaket være godkjent. For frysecontainere for lagring av lam vil endelig beløp bli rapportert i forbindelse med det revisorattesterte markedsreguleringsregnskapet som rapporteres for andre halvår 2023 og første halvår 2024. Dersom regnskapsbeløpet har avvik av betydning fra estimert beløp på 3,2 mill. kroner, skal regnskapet legges frem for Omsetningsrådet for godkjenning.

Kjøtt – Ekstraordinære kostnader i markedsreguleringen 2. halvår 2023

Saksbehandlingen

Nortura leverte den 23. november 2023 en søknad om å få dekket ekstraordinære kostnader knyttet til håndtering av overskudd av slakt høsten 2023. Søknaden er i sin helhet gjengitt i sak 94/23, behandlet i Omsetningsrådets møte 8. desember 2023.

Under møtebehandlingen av saken ble de opprinnelige vedtaks punkter 2 og 3 foreslått erstattet av følgende punkt 2, som ble enstemmig vedtatt:

«2. Omsetningsrådet ser at Nortura som markedsregulator har hatt behov for å gjennomføre ekstraordinære tiltak høsten 2023 som de ber om å få dekket av omsetningsavgiftsmidler. Nortura skal fremlegge regnskap for disse tiltakene innen 20. januar 2024. Nortura skal redegjøre for de ekstraordinære kostnadene som er omtalt i innstillingen innen 5. januar 2024. De skal også svare ut de spørsmålene som har blitt reist i forbindelse med Omsetningsrådets behandling av saken i møtet. Regnskapet med Norturas kommentar vil bli lagt fram for Omsetningsrådet til godkjenning i møtet 8. februar 2024. Sekretariatet bes utrede hvilke ekstraordinære tiltak som Omsetningsrådet kan beslutte i denne saken.»

Sekretariatet sammenfattet spørsmålene som ble reist under møtebehandlingen og sendte disse til Nortura 13. desember. Spørsmålene er gjengitt og besvart i redegjørelsen av de ekstraordinære kostnadene, som Nortura leverte 5. januar 2024. Nortura har senere levert en ny versjon av dokumentet, der noen teksthenviisninger og andre mindre endringer er lagt til. Dokumentet er vedlagt saken.

9. januar ble Norturas redegjørelse videresendt til rådets medlemmer, slik at de som ønsket det kunne komme med skriftlige tilbakemeldinger innen 15. januar. Fire av medlemmene leverte innspill; Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF), Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag (faglagene leverte en felles merknad) og Norsk Landbrukssamvirke. Innspillene ligger vedlagt saken.

Siden Norturas redegjørelse av kostnadene viste til et oppdatert tallmateriale sammenliknet med den opprinnelige søknaden av 23. november 2023, ba sekretariatet om å få en oppdatert søknad. Dette ble mottatt 17. januar 2024, og ligger vedlagt saken. En supplerende e-post med oversikt over overtidskostnader, basert på endelige timelister for desember, ble ettersendt 19. januar.

Sekretariatet ble bedt om å utrede hvilke ekstraordinære tiltak som Omsetningsrådet hadde myndighet til å beslutte i denne saken. Det ble i samråd med rådets leder bestemt at det skulle innhentes en betenkning fra advokat. Sekretariatet påbegynte rett over nyttår arbeidet med å innhente en betenkning fra et juridisk fagmiljø, knyttet til Omsetningsrådets myndighet til å beslutte tiltak i denne saken. Et notat fra advokatfirmaet ble levert 25. januar og ligger vedlagt saken.

Norturas redegjørelse av de ekstraordinære kostnadene

Nortura innleder sin redegjørelse med å vise til det rettslige grunnlaget for at markedsreguleringen skal dekkes av omsetningsavgiftsmidler. De mener det er naturlig å knytte et vedtak om kompensasjon av ekstraordinære kostnader til dispensasjonsbestemmelsen i markedsreguleringsforskriftens § 7-1. Alternativet til å iverksette de ekstraordinære tiltakene ville ifølge Nortura vært at de ikke ville kunne ivareta mottaksplikten.

Om konkurransenøytralitet skriver Nortura at de ikke kan se at de vil oppnå noen konkurransefordel ved å få kompensert for kostnader de ikke ville hatt dersom flaskehalsen, i form av mangel på lastbærere, ikke hadde oppstått. Dersom Omsetningsrådet velger å ikke kompensere Nortura, vil det derimot oppstå en konkurransevridning i disfavør av

markedsregulator.

Nortura beskriver videre grunnlaget for deres beregning av kompensasjon for henholdsvis småfe, gris og storfe, og beskriver situasjoner som oppstod som påvirket beslutninger om innfrysing i form av hele slakt eller stykningsdeler, samt innlegg på regulerings- eller kommersielt lager. Konkrete beløp for ulike tiltak innenfor ulike dyreslag presenteres. Avslutningsvis besvarer Nortura de spørsmålene som ble reist under Omsetningsrådets behandling av saken 8. desember 2023.

Kommentarer fra Omsetningsrådets medlemmer

Fire av rådets medlemmer leverte skriftlig tilbakemelding på Norturas redegjørelse over de ekstraordinære kostnadene. Vi presenterer her kort de ulike innspillene.

Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF)

KLF stiller seg i sitt innspill kritisk til flere momenter ved Norturas redegjørelse. Det første temaet de tar for seg er konkurransevriddingen i kjøttmarkedet som effekt av at Nortura får kompensert kostnader som andre aktører ikke får kompensert. KLF mener at dekning av kapital- og lagerkostnader for egne varer på kommersielt lager vil gi markedsregulator et åpenbart konkurransefortrinn. Videre problematiserer de mengden som det kan ytes markedsreguleringsmidler til, og mener at mengden som skal danne grunnlag for dekning av de ekstraordinære kostnadene må være innenfor rammen av taket for dyreslaget. KLF påpeker videre at Nortura ber om dekning for kostnader som det ikke tidligere er gitt kompensasjon for. Videre stiller de spørsmål ved om rådet kan dekke «antatte kostnader» uten å sikre avgrensning mot dobbelt kompensasjon, i fall Nortura på et senere tidspunkt skulle oppnå en gevinst på salg av reguleringsvaren. Avslutningsvis viser de til slaktedata hos Nortura og andre slakterier, og skriver at de ikke kan se at mottaksplikten har vært unormalt høyt belastet.

Som et vedlegg til innspillet sitt har KLF også levert en vurdering av markedet og markedssituasjonen på de ulike dyreslagene.

Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Faglagene skriver at bondens avsetnings- og inntektsrisiko blir redusert som følge av blant annet markedsregulators mottaksplikt. Kostnadene til markedsreguleringen skal ikke bæres av bunnlinjen i samvirkeselskapene. Faglagene gir videre sin støtte til Nortura ved å skrive at Omsetningsrådet må legge til rette for at markedsregulator får dekket de reelle kostnadene ved reguleringen, for å sikre en velfungerende markedsordning også fremover.

Norsk Landbrukssamvirke

I sitt notat skriver Norsk Landbrukssamvirke at det er et grunnleggende element i markedsordningen at denne skal være konkurransenøytral. Dette betyr at reguleringen ikke skal gi konkurransevriddende effekter for verken markedsregulator eller andre bedrifter. Dersom Nortura er påført ekstraordinære kostnader som markedsregulator burde disse dekkes over omsetningsavgiften.

Betenkningen fra juridisk fagmiljø

Vedtaket i sak 94/23 ba sekretariatet utrede hvilke ekstraordinære tiltak Omsetningsrådet kan beslutte i saken. Landbruksdirektoratet har i den forbindelse innhentet ekstern kompetanse fra et advokatfirma. En oppdragsbeskrivelse ble forfattet i begynnelsen av januar og sendt til to juridiske miljøer. Begge miljøene leverte tilbud på oppdraget, og valget falt på CMS Kluge Advokatfirma AS. Konkurranses grunnlaget med de spørsmålene som var ønsket besvart er vedlagt denne innstillingen.

Kluge leverte sin betenkning 25. januar 2024. Advokatfirmaets vurderinger er gjengitt i forbindelse med Landbruksdirektoratets vurderinger nedenfor.

Landbruksdirektoratets vurderinger

Innledning

Landbruksdirektoratet som sekretariat for Omsetningsrådet vil i det følgende gjennomgå saken. Direktoratet har valgt å ta utgangspunkt i betenkningen fra Advokatfirmaet Kluge. Det vil, punkt for punkt, bli sitert fra betenkningen, hvor etter direktoratet tar stilling til spørsmålet som er behandlet på grunnlag av de anbefalinger som blir gitt. Dette gjelder både gjennomgangen av de overordnede juridiske føringene og behandling av enkeltpostene i søknaden fra Nortura.

Overordnet om det juridiske grunnlaget for Omsetningsrådets behandling av saken

Kluge skriver i sin betenkning punkt 3 om de rettslige rammene for Omsetningsrådets kompetanse:

«3.1 Innledning

Omsetningsrådets kompetanse til å bevilge omsetningsavgiftsmidler til markedsregulering av kjøtt er regulert i et regelsett på tre nivåer:

1. Omsetningsloven
2. Markedsreguleringsforskriften gitt i medhold omsetningsloven
3. Retningslinjer for markedsregulering av kjøtt (heretter omtalt «Retningslinjene»)

I lys av Norturas merknader nevner vi at rammeforskriften etter vårt syn ikke er sentral for denne sakens spørsmål. Rammeforskriften regulerer rammene for Omsetningsrådets vedtak om forsynings- mottaks- og informasjonsplikt, men den gir ingen nærmere regler om utforming av tilskudd mv. til markedsregulatorene.

Etter omsetningsloven § 11 første ledd kan omsetningsavgiftsmidlene bare benyttes av Omsetningsrådet «til å fremja umsetnaden av vedkomande varor». Lovens formål utgjør altså en kompetansebegrensning for Omsetningsrådet. Lovens formål er imidlertid vidt angitt, og loven oppstiller ikke retningslinjer for det skjønnet som må foretas. Høyesterett har derfor lagt til grunn at Omsetningsrådet har en temmelig fri kompetanse til å treffe vedtak om bruk av omsetningsavgiftsmidlene og at domstolskontrollen er begrenset til om Omsetningsrådets praksis er illojal, vilkårlig eller utslag av myndighetsmisbruk, se Rt-1960-267.

Forvaltningsloven gjelder i utgangspunktet Omsetningsrådets virksomhet, men det er gjort unntak fra reglene om klageadgang, se markedsreguleringsforskriften § 7-2. Det følger imidlertid av omsetningsloven § 11 fjerde ledd at departementet kan omgjøre Omsetningsrådets vedtak om bruk av omsetningsavgiftsmidlene dersom vedtaket strider med lov, forskrifter eller gjeldende jordbruksavtale. Etter vårt syn følger det forutsetningsvis av denne bestemmelsen at forskrifter gitt i medhold av omsetningsloven og jordbruksavtalen setter rammer for Omsetningsrådets kompetanse.

Forutsatt at kostnadene gjelder tiltak med «reguleringsformål», er det ikke tvilsomt at Omsetningsrådet i utgangspunktet har kompetanse til å bevilge tilskudd til Nortura. Slik vi ser det, reiser saken spørsmål om tre grunnlag for begrensninger i denne kompetansen: (1) Kravet til konkurransenøytralitet, (2) retningslinjenes regulering av hvilke avsetningstiltak som er tilskuddsberettigede og (3) grensen for maksimalt årlig kvantum for reguleringslagring. I det følgende vil vi gjennomgå disse begrensningene.

3.2 Konkurransenøytralitet

Markedsreguleringsforskriften § 1 fjerde ledd oppstiller følgende krav om

konkurransenøytralitet for tilskudd:

Tilskudd skal i samsvar med omsetningsloven utformes konkurransenøytralt, både overfor produsentene og omsetningsleddene.

Etter vårt syn innebærer omsetningsloven § 11 fjerde ledd at dette kravet til konkurransenøytralitet er en skranke for Omsetningsrådets kompetanse til å finansiere regulerende tiltak med omsetningsavgiften. Iallfall i situasjoner med mer omfattende tiltak som følge av overproduksjon, kan kravet til konkurransenøytralitet antakelig også utledes av omsetningsloven § 11 fjerde ledd og jordbruksavtalen. Omsetningsloven § 11 fjerde ledd forutsetter at Omsetningsrådets vedtak skal være i samsvar med gjeldende jordbruksavtale – som innledningsvis i punkt 5 forutsetter at de tiltak som velges i situasjoner med overproduksjon skal virke «konkurransenøytralt».

I det hele tatt taler mye for at en slik «nøytralitetsforutsetning» generelt må innfortolkes i Omsetningsrådets kompetanse etter omsetningsloven, jf. både formålsbestemmelsen i § 1 og omgjøringsregelen i § 11 fjerde ledd. Vi viser eksempelvis til Innst. 251 S. (2016-2017) der komiteflertallet, etter å ha vist til at formålet med markedsbalansering er å sikre en stabil forsyning av varer i alle markeder til en tilnærmet lik pris, pekte på at «[s]amvirkets tildelte markedsregulatorrolle må ikke være konkurransevridende for noen». Ettersom det dreier seg om en lov fra 1936 som inngår i et relativt komplekst samspill med både jordbruksavtalen som vedtas av Stortinget og øvrig jordbruksregulering med til dels betydelig politisk preg, er det etter vårt syn grunn til å legge stor vekt på slike «etterarbeider» fra Stortinget.

Det at konkurransenøytralitet er en skranke for Omsetningsrådets kompetanse innebærer at det nærmere innholdet av kravet må fastlegges. På s. 49 i Markedsbalanseutvalgets rapport er det lagt til grunn at det foreligger konkurransevridning dersom «aktører stilles overfor ulike konkurransevilkår». For kompensasjon til markedsregulator er dette konkretisert på s. 56 i utvalgets rapport:

Dersom kompensasjon gjennom midler fra omsetningsavgiften avviker fra de reelle kostnadene med aktiviteten, vil dette kunne vri konkurransen. Prinsippet er at markedsregulator skal kompenseres fullt ut for kostnader forbundet med avsetningstiltakene.

Utvalget legger altså til grunn at kravet til konkurransenøytralitet ikke vil være oppfylt dersom markedsregulator mottar over- eller underkompensasjon. Dette innebærer at kravet både beskytter konkurranseposisjonen til Nortura som markedsregulator og andre aktører. Dette er også i samsvar med komiteuttalelsen gjengitt ovenfor om markedsreguleringen ikke må virke konkurransevridende «for noen».

Markedsbalanseutvalgets rapport er fulgt opp i arbeidsgruppens rapport *Omsetningsrådet i markedsreguleringen, konkurransevridning og transparens*. Arbeidsgruppen beskriver kravet til konkurransenøytralitet slik på s. 82 i rapporten:

Arbeidsgruppe jus finner således at det foreligger konkurransevridning når tiltak under regelverket for markedsreguleringen fører til eller kan føre til at en eller flere aktører oppnår konkurransemessige fordeler eller ulemper.

Denne definisjonen er i tråd med Markedsbalanseutvalgets forståelse av kravet til konkurransenøytralitet. Den samme forståelsen er også lagt til grunn i Landbruksdirektoratets høringsnotat av 29. november 2019 s. 64.

Det synes på denne bakgrunn å være en nokså innarbeidet forståelse av kravet til konkurransenøytralitet. Etter vårt syn må det derfor legges til grunn at Nortura som markedsregulator i prinsippet skal ha dekket de faktiske kostnadene ved avsetningstiltakene,

verken mer eller mindre.

Et annet spørsmål er om vurderingen av konkurransenøytralitet skal gjøres samlet for alle tilskudd markedsregulatoren mottar eller om det må gjøres en separat vurdering av det enkelte tilskuddet. Markedsregulators rettigheter og plikter utgjør en helhet, og etter vårt syn er det derfor i utgangspunktet naturlig å foreta en samlet vurdering. Dette er lagt til grunn i Arbeidsgruppe kjøtts notat til Arbeidsgruppe jus gjengitt på s. 88 rapporten *Omsetningsrådet i markedsreguleringen, konkurransevridding og transparens*.

Kompensasjon for ekstraordinære tiltak står etter vårt syn likevel i en annen stilling. Det må legges til grunn at Retningslinjene og de årlig vedtatt satsene er ment å sikre en balanse. Dersom markedsregulator mottar kompensasjon utover retningslinjene, er det etter vårt syn nærliggende at spørsmålet om nøytralitet vurderes særskilt for slik kompensasjon. Dersom kompensasjon for ekstraordinære tiltak virker nøytralt, opprettholdes den opprinnelige samlede balansen. Motsatt vil balansen forrykkes dersom kompensasjon for ekstraordinære tiltak virker konkurransevridende.

3.3 Betydningen av at avsetningstiltakene ikke omfattes av Retningslinjene

Det følger av Retningslinjene punkt 2 første ledd at omsetningsavgiftsmidlene på kjøtt kan finansiere avsetningstiltakene reguleringslagring, levering med frysefradrag og spesialmarkeder. Etter punkt 2 annet ledd er det bare reguleringsvarene angitt i Retningslinjene punkt 5 som kan legges på reguleringslager og som kan leveres med frysedrag. Bestemmelsen angir også at eventuelle andre «avsetnings- og produksjonsregulerende tiltak kan gjennomføres etter forhåndsgodkjennelse fra Omsetningsrådet».

I henhold til Retningslinjene punkt 5 er det i utgangspunktet helt slakt som utgjør reguleringsvare. Retningslinjene punkt 5-2 angir enkelte unntak fra dette utgangspunktet. Norturas krav om tilskudd gjelder blant annet avsetningstiltak for andre stykningsdeler og sorteringer enn de som er omfattet av unntaket i punkt 5-2. Nortura har ikke fått forhåndsgodkjennelse fra Omsetningsrådet for slike tiltak. Spørsmålet er derfor om Omsetningsrådet har kompetanse til å fravike kravet om forhånds-godkjennelse.

Etter vårt syn fastlegger Retningslinjene prinsipper, ikke kompetanseskranker, for bruken av omsetningsavgiftsmidler. Omsetningsrådet har også en generell dispensasjonsadgang i markeds-reguleringsforskriften § 7-1. Etter vårt syn innebærer dette at Omsetningsrådet har kompetanse til å bevilge tilskudd til avsetningstiltak som ikke er forhåndsgodkjente.

Vi vil likevel nevne at det kan være gode grunner til at det gjelder et krav om forhåndsgodkjenning. Nortura krever tilskudd for stykningsdeler og sorteringer som er lagt på kommersielt lager. Som vi kommer tilbake til nedenfor, aktualiserer dette kravet til konkurransenøytralitet. Det kan derfor stilles spørsmål ved om Nortura heller skulle ha søkt om forhåndsgodkjennelse for å legge andre stykningsdeler og sorteringer enn de angitt i Retningslinjene punkt 5-2 på reguleringslager. Dersom Omsetningsrådet mener det kunne vært valgt bedre alternative avsetningstiltak dersom Nortura fulgte systemet i retningslinjene, kan det tilsi at det ikke bør dispenseres fra kravet om forhåndsgodkjenning. Det ligger innenfor Omsetningsrådets skjønnsfrihet å vurdere dette. Vi går derfor ikke nærmere inn på denne problemstillingen ut over å nevne at det vil være lovlig å la være å dispensere dersom Omsetningsrådet frykter at dispensasjon vil skape en uheldig presedens for tilskuddsordningen.

3.4 Maksimalt årlig kvantum for reguleringslagring per år

Etter retningslinjene punkt 2 siste ledd skal det fastsettes grenser for hvor mange tonn kjøtt som kan legges på reguleringslager per år. Grensen for storfekjøtt ble fastsatt av

Omsetningsrådet, mens grensen for svinekjøtt fastsettes av Landbruks- og matdepartementet. Grensen for storfekjøtt og svinekjøtt har vært på henholdsvis 2 500 og 3 000 tonn. På grunn av den ekstraordinære situasjonen i 2023 har Landbruks- og matdepartementet fattet vedtak om å øke grensene. Grensen for svinekjøtt ble økt til 4 000 tonn. Grensen for storfekjøtt ble først økt til 4 800 tonn og deretter 6 300 tonn.

Ettersom grensen for svinekjøtt var nådd da mangelen på bisonpaller oppstod, har Nortura frafalt kravet om tilskudd for verditap på svinekjøtt. Nortura synes altså å mene at grensene for reguleringslagring utgjør en ramme for Omsetningsrådets kompetanse. Vi er enig i dette. Dette er klart for svinekjøtt hvor den maksimale grensen fastsettes av departementet. Departementet har likevel også fastsatt de økte grensen for storfekjøtt, og Omsetningsrådet har da antakelig ikke kompetanse til å dispensere fra grensen departementet har satt. Vi viser til at grensene fastsettes for å overholde folkerettslige forpliktelser.

Nortura har som nevnt frafalt kravet om verditap på svinekjøtt som overstiger den årlige rammen. Nortura krever likevel andre kostnader knyttet til overskytende svinekjøtt dekket. Nortura krever også dekket verditap for storfekjøtt. Vi kommer nærmere tilbake til dette nedenfor.

Vi tilføyer at Omsetningsrådet også har fastsatt en grense for kjøtt av sau/lam på 3500 tonn. Denne grensen reiser ingen spørsmål i saken fordi faktisk reguleringslagring i 2023 var langt lavere.»

Landbruksdirektoratets vurdering om det juridiske grunnlaget

Landbruksdirektoratet er i det vesentlige enig i Kluges vurderinger om det juridiske grunnlaget for behandling av saken. Dette gjelder både hvilke rettskilder som er relevante for saken, innholdet i reglene om konkurransenøytralitet, betydningen av at avsetningstiltakene ikke omfattes av retningslinjene, og de rettslige konsekvensene av at det er satt et maksimalt årlig kvantum for reguleringslagring per år. Direktoratet vil likevel utdype noen problemstillinger nærmere som kan være relevante for gjennomgangen av de enkelte postene i søknaden.

Spesielt om manglende forhåndsgodkjenning

Landbruksdirektoratet er enig med Kluge i at Omsetningsrådets hjemmelsgrunnlag for rådets saksbehandling ikke står i veien for at rådet godkjenner markedsregulators kostnader i etterkant av at kostnadene har påløpt. Direktoratet vil likevel understreke at dette bare bør skje i unntakstilfeller. Omsetningsrådet har også presedens for å ha et strengt krav om at kostnader som markedsregulator kan kreve dekket må være forhåndsgodkjent. I sak 1/2013 hadde Nortura SA søkt om å få dekket ekstra kostnader til reguleringstiltak i 2012. Søknaden omfattet ekstra kostnader ved reguleringslagring, destruksjon av egg, samt ekstra lønnskostnader knyttet til eggproduktfabrikken. Samlet beløp kostandene seg til kr. 1 256 235. Søknaden ble delvis innvilget, delvis avslått (dvs. at søknaden om dekning av skift- og overtidstillegg ved eggproduktfabrikken ble avslått). Det heter i SLFs innstilling som ble bifalt av Omsetningsrådet:

«SLF mener det er viktig at kravet om forhåndsgodkjenning for denne type tiltak følges slik at Omsetningsrådet kan ivareta det ansvar de er tillagt. Selv om markedssituasjonen endret seg brått, mener SLF det ville vært rom for å ha sendt en søknad. Det er derfor kritikkverdig at det ikke ble gjort. På den annen side er det imidlertid ingen tvil om at destruksjon var eneste alternativ for eggkvantumet med mugg. SLF mener derfor det vil være en svært streng reaksjon ikke å dekke destruksjonskostnadene i dette tilfellet. SLF har også vurdert om det kunne vært aktuelt med en avkorting av beløpet som følge av regelbruddet. Avkorting har ikke vært anvendt som virkemiddel tidligere og er heller ikke nevnt i regelverket. SLF vil derfor heller ikke foreslå det i denne saken. På ovennevnte grunnlag tilrår SLF at

markedsregulator denne gangen får dekket kostnadene ved destruksjon som omsøkt. Nortura kan imidlertid ikke seinere forvente å få dekket kostnader til ekstraordinære tiltak som gjennomføres uten forhåndsgodkjenning.» (vår strek)

SLFs formuleringer fra 2013 viser hvor opptatt rådet tidligere har vært av at tiltak skal være forhåndsgodkjent. Dette vises bl.a. ved at man har vurdert avkorting som følge av regelverksbruddet. Landbruksdirektoratet mener også i denne saken det er grunn til å understreke at det bare er i tilfelle hvor Omsetningsrådet blir forelagt søknad om å få dekket markedsregulators kostnader til godkjenning på forhånd, eller i tilfelle hvor rådet har tatt stilling til kostnadsdekningen gjennom sine forskrifter eller retningslinjer, at rådet fullt ut kan ivareta det ansvar de er tillagt etter loven. Kluge har i sin betenkning gitt uttrykk for det samme syn, (se på side 5 sitert ovenfor). De har også gjort uttrykk for at rådet i sin skjønsmessige vurdering av saken kan avslå enkeltposter som er problematiske med en begrunnelse hvor det tillegges vekt at man ikke har fått kostnaden forhåndsgodkjent (se f.eks. på side 12 i Kluges betenkning). Direktoratet er enig i dette syn. Direktoratet kommer tilbake til denne problemstillingen i forbindelse med behandling av enkelte av postene.

Spesielt om dispensasjon

Hjemmelen som nyttes til å behandle denne saken er først fremst dispensasjonshjemmelen i markedsreguleringsforskriften § 7-1. Landbruksdirektoratet redegjorde for spørsmålet om adgangen til å dispensere fra regelverket i denne saken da saken første gang ble behandlet av rådet i desember 2023, sak 093/23.

Det ble her pekt på at kostnadene som fremgår av postene fra Norturas søknad, etter Landbruksdirektoratets syn, var forårsaket av den helt ekstraordinære situasjonen som hadde oppstått som en konsekvens av at reguleringslageret for storfekjøtt hadde økt på grunn av omstendigheter som Nortura som markedsregulator i liten grad kunne forutse, og dermed forebygge. Det ble fremholdt at Omsetningsrådet hadde behandlet flere saker høsten 2023 hvor det ble igangsatt tiltak for å håndtere denne situasjonen. At situasjonen var ekstraordinær kom ifølge direktoratets innstilling bl.a. tydelig frem i en rapport fra KPMG, som er utarbeidet i forbindelse med en sak om finansieringen av reguleringslageret for kjøtt. Det het i rapport: «Vurdering av størrelse på omsetningsfondet for kjøtt og alternativ lånefinansiering av vareverdien av kjøtt på reguleringslager» av 6. november 2023 (fremlagt i sak 88/23).

«(...) Gjeldende situasjon i 2023 anses som ekstraordinær grunnet omstilling fra et raskt voksende til et raskt synkende marked. KPMG legger til grunn at tilsvarende nivåer på reguleringslager vil inntreffe så sjeldent at det ikke bør tillegges vekt.» (vår strek)

Direktoratet fremholdt at det bare i den utstrekning de omsøkte tiltak og den tilhørende kostnaden var forårsaket av den ekstraordinære oppbygningen av lageret for storfekjøtt, som fikk den konsekvens at det var mangel på bisonpaller og frysekapasitet, at det var grunnlag for å dekke kostnadene. Det var i en slik situasjon både grunn til å gjøre unntak fra regelen om at alle tiltak hvor det er behov for midler fra fondet skal *forhåndsgodkjennes* av rådet, og også fra ordlyden i retningslinjene. F.eks. gjaldt dette det forhold at jumbokartong ikke var som middel til lagring, bare paller.

Vurdering av de enkelte kostnadene

Jumbokartong og plastbakk som alternativ lastbærer og for ompakking av varer

Mangel på bisonpaller til innfrysing av helt slakt har medført at Nortura har kjøpt inn jumbokartong (pappemballasje) og plastbakk. Disse lastbærerene har blitt brukt til å pakke sorteringskjøtt av storfe og sau for å redusere innfrysingen av helt slakt, i tillegg til andre varer som normalt ville blitt lagret i bisonpall. Nortura har også pakket om varer fra eget lager fra bisonpaller over i jumbokartong for å frigi pallene. Ekstra plastbakk er benyttet som

en alternativ lastbærer til bisonpaller for lagring av skåret vare. Nortura søker også om å få dekket ekstra frakt som ompakkingen av varer har medført. Overtidsbetaling for ompakking av varer inngår i posten «overtid» beskrevet nedenfor.

Pallehold og emballasje er kostnader som normalt dekkes i satsene for markedsregulering av kjøtt, men reglene omfatter ikke kostnadene Nortura beskriver ved bruk av jumbokartong/plastbakk og arbeid ved å pakke om. I regelverket er sats for emballering kun beskrevet for helt slakt og ikke skåret vare, som her er det mest relevante. Regelverket beskriver heller ikke ompakking. De ordinære satsene beregnes også for all vare på reguleringslager, mens det her er snakk om enkelte partier som må legges i annen emballasje. De ordinære satsene blir også i hovedsak videreført til fryseriene, mens disse ekstraordinære kostnadene i hovedsak tilfaller Nortura. Jumbokartong/plastbakk med ompakking er tydelig koblet til reguleringslagringen som en erstatning for bisonpaller som er dekket i retningslinjene gjennom kompensasjon for pallehold. Satsene for markedsregulering av kjøtt har for øvrig historisk blitt fastsatt i juni for inneværende kalenderår og har dermed ikke vært forhåndsgodkjent for første del av året.

Kluge skriver følgende i sin betenkning om jumbokartong med mer:

«4.2 Jumbokartonger, plastbakk, ompakking av lager og frakt av bisonpaller

Etter Retningslinjene punkt 3-1-1 skal Nortura motta en fast godtgjørelse som fastsettes per halvår for pallehold ved markedsreguleringen. Kostnadsdekning til jumbokartonger og plastbakk reiser spørsmål om Omsetningsrådet kan bevilge tilskudd utover denne faste godtgjørelsen. Slik vi forstår saksforholdet, har Nortura pådratt seg kostnader til innkjøp av jumbokartonger og plastbakk dels til bruk til storfe- og sauesortering på reguleringslager og dels til bruk på kommersielt lager for å frigjøre bisonpaller. Nortura har også pådratt seg kostnader til å pakke om kommersielt lager og frakte bisonpaller til reguleringslager. Dette innebærer etter vårt syn at kostnadsposten gjelder kostnader ved reguleringslagring. Det gjelder da ikke et krav om forhåndsgodkjennelse for tiltaket etter Retningslinjene punkt 2.

Etter vårt syn er det ikke tvilsomt at Omsetningsrådet kan gjøre unntak fra bestemmelsen om fast godtgjørelse i Retningslinjene punkt 3-1-1. Dersom Norturas kostnader har vært nødvendige som ledd i markedsreguleringen, ligger det etter vårt syn innenfor Omsetningsrådets kompetanse å bevilge tilskudd til disse kostnadene.

Norturas kostnader til innkjøp av jumbokartonger, ompakking av lager og frakt av bisonpaller til reguleringslager er direkte kostnader som, basert på Norturas beskrivelse, ikke synes å ha andre formål eller virkninger enn å skaffe til veie bisonpaller til bruk i reguleringslagring. Under denne forutsetningen kan vi ikke se at det vil være i strid med kravet til konkurransenøytralitet å bevilge tilskudd til disse kostnadene.

I KLFs brev den 15. januar 2023 er det pekt på at plastbakk kan stå i en annen stilling ved at de kan gjenbrukes. Dersom plastbakk rent faktisk er en innsatsfaktor ved ordinær drift av Norturas kommersielle lagre, kan det ikke utelukkes at et tilskudd i noen grad kan virke konkurransevridende. I Norturas e-post datert 23. januar 2024 er det opplyst at kravet er begrenset til å gjelde avskrivningen for ett år samt ekstra kompensasjonen for helgejobbing hos leverandør. Forutsatt at dette er riktig, kan vi ikke se at det er behov for noe fradrag for gjenstående verdi av plastbakkene.»

Kluge skriver også følgende særskilt for gris:

«4.6.2 Jumbokartonger, plastbakk, ompakking av lager og frakt av bisonpaller

Som redegjort for ovenfor har Nortura pådratt seg kostnader til jumbokartonger og plastbakk mv. dels til bruk på reguleringslager og dels til frigjøring av bisonpaller på kommersielt lager

til bruk på reguleringslager. Det at grensen for reguleringslagring av gris var nådd da kostnadene ble pådratt, er klart ikke relevant for kostnadene til jumbokartonger og plastbakk som er benyttet på reguleringslager. Etter vårt syn er grensen heller ikke relevant for kostnadene ved ompakking av kommersielt lager. Forutsatt at de alternative lastbærerne har blitt benyttet til å frigjøre bisonpaller til reguleringslager, må dette anses som en kostnad ved reguleringslagringen. Kostnader til jumbokartonger og plastbakk til lagring av nedskåret gris på kommersielt lager, kan i så fall dekkes av omsetningsavgiftsmidler.»

Landbruksdirektoratets vurdering

Konklusjonen fra Kluge er altså at Omsetningsrådet har kompetanse til å dekke disse kostnadene. Samtidig ser de ikke behov for fradrag for gjenværende verdi basert på Norturas e-post av 23. januar 2024. KLF har i sine kommentarer stilt spørsmål ved å dekke hele kostnaden knyttet til innkjøp av flerbruksemballasje. Landbruksdirektoratet spurte Nortura om de bruker plastbakk i ordinær drift av kommersielt lager og om plastbakk som ble kjøpt inn høsten 2023 kan gjenbrukes og dermed har restverdi. Nortura har svart at plastbakk brukes i den ordinære driften og kan gjenbrukes. De regner med en levetid på ti år. Høsten 2023 måtte Nortura kjøpe inn nesten 100 000 plastbakk tidligere enn planlagt for å håndtere overskuddet. De ber om å få dekket avskrivning for ett år. I tillegg måtte produsenten ta i bruk helgejobbing i fem helger for å klare å produsere så mange plastbakker på kort tid. De ber derfor også om kompensasjon for helgejobbing som gjelder 125 000 kroner. Beløpet Nortura søker om tar altså hensyn til at plastbakk kan gjenbrukes og dekker avskrivning for ett år samt helgejobbing hos produsenten.

Landbruksdirektoratet mener at disse kostnadene tydelig er knyttet til utfordringene med mangel på lastbærer i forbindelse med reguleringslageret. Direktoratet er enig i Kluges vurdering om at Omsetningsrådet kan dekke disse kostnadene, og er også enig i at det ikke er behov for ytterligere fradrag for plastbakkene.

Frysecontainere for lagring av lam

På grunn av mangel på bisonpall har fryseriene leid inn og rigget opp frysecontainere for lagring av lam etter at de er fryst inn i frysetunell. Nortura ber om at fryseriene får dekket inn de ekstra kostnadene knyttet til dette. For dette tiltaket ber Nortura om at faktiske kostnader blir dekket og rapportert i markedsreguleringsregnskapet som Nortura leverer per halvår. Endelig beløp avhenger av hvor lenge det blir behov for frysecontainerne.

Kluge skriver følgende om frysecontainere:

«4.3 Frysekontainere for lam

I henhold til Retningslinjene punkt 3-1-1 skal kostnader til fryselagring godtgjøres etter faste satser. Vår forståelse er at Nortura har pådratt seg høyere kostnader enn det som er reflektert i disse satsene ved å leie inn og rigge opp frysekontainere for lam. Spørsmålet er om slike merkostnader kan kreves dekket. Dette fremstår som en kostnad ved reguleringslagring, og vi antar derfor at kravet om forhåndsgodkjennelse for andre avsetningstiltak i Retningslinjene punkt 2 ikke gjelder.

Etter vårt syn står kostnadene til frysekontainere for lam i samme stilling som kostnadene til jumbokartong mv. Vi forutsetter at Nortura har pådratt seg kostnaden som ledd i rollen som markedsregulator. Vi kan ikke se at det vil være konkurransevridende at Nortura får dekket faktiske merkostnader ved dette.

Etter vårt syn kan det neppe ha betydning at merkostnadene gjelder lam, hvor markedet – etter hva vi forstår – har vært i balanse. Vi viser til at Nortura opplyser at det er mangelen på bisonpaller som har skapt den ekstraordinære situasjonen. Dette har også påvirket helt slakt av lam som normalt lagres i bisonpaller. Nortura har også opplyst at det kun er lam som kan

stables i frysekontainer på grunn av HMS-hensyn. Stabling av lam i frysekontainer har dermed kunne frigjort bisonpaller til bruk på reguleringslager.»

Landbruksdirektoratets vurdering

Behovet for frysecontainere er tydelig knyttet til reguleringslagringen og mangel på bisonpaller. KLF viser til at bruken av frysecontainere foregår på et dyreslag der behovet for regulering er begrenset. Kluges vurdering er at det neppe kan ha betydning at merkostnadene gjelder lam der markedet etter deres forståelse har vært i balanse. De viser til at Nortura opplyser at det er mangelen på bisonpaller som har skapt den ekstraordinære situasjonen, og at dette også har påvirket helt slakt av lam som normalt lagres i bisonpaller. Nortura har også opplyst at det kun er lam som kan stables i frysecontainer på grunn av HMS-hensyn.

Landbruksdirektoratet mener at disse kostnadene tydelig er knyttet til utfordringene med mangel på lastbærer i forbindelse med reguleringslageret og er enige i Kluges vurdering om at Omsetningsrådet kan dekke disse kostnadene. Direktoratet innstiller derfor på at kostnader til dette tiltaket kan dekkes av omsetningsavgiftsmidler.

Som nevnt ber Nortura om at faktiske kostnader for dette tiltaket blir dekket og rapportert i markedsreguleringsregnskapet som Nortura leverer per halvår. Endelig beløp avhenger av hvor lenge det blir behov for frysecontainerne, og Nortura vil derfor rapportere deler av kostnadene i regnskapet for andre halvår 2023 og resten i regnskapet for første halvår 2024. Nortura har kommet med et anslag på hva kostnadene vil komme på, men siden man ikke vet hvor lenge det vil være behov for frysecontainere kan man heller ikke si nøyaktig hvor store kostnadene kan bli. Landbruksdirektoratet foreslår derfor at tiltaket kan rapporteres slik Nortura foreslår, men at dersom det er avvik av betydning fra estimert beløp på 3,2 mill. kroner, vil Landbruksdirektoratet legge frem regnskapet for tiltaket for Omsetningsrådet for godkjenning.

Skyving av gris, lam og storfe

I 2023 måtte Nortura benytte ekstraordinær skyving av gris og storfe allerede i juli som følge av mye innfrysing. De måtte også skyve på lam og sau når innfrysingkapasiteten har vært begrenset. De ber om å få dekket 5,2 mill. kroner basert på kostnadene i 2023 sammenlignet med kostnadene i et normalår. For beregningene av kostnadene i et normalår har de lagt til grunn gjennomsnittet for årene 2015, 2016, 2017, 2019 og 2022.

Kluge skriver følgende om skyving:

«4.4 Skyving av gris, storfe og småfe

Skyving er et produksjonsregulerende tiltak som ikke er omfattet av Retningslinjene. Det gjelder derfor et krav om forhåndssamtykke, se Retningslinjene punkt 2 annet ledd. Som vi har redegjort for ovenfor, er dette imidlertid ikke en begrensning i Omsetningsrådets kompetanse. Vi forutsetter at Nortura pådro seg kostnader til skyving som et markedsregulerende tiltak i den ekstraordinære situasjonen høsten 2023. Etter vårt syn ligger det da i utgangspunktet innenfor Omsetningsrådets kompetanse å gi tilskudd for å dekke kostnadene.

I KLFs brev den 15. januar 2023 er det fremholdt at alle slakterier benytter seg av skyving som virkemiddel av ulike årsaker og dette «oppfattes i praksis som ordinær adferd». Dette har støtte i Norturas opplysninger om at samvirket i et normalt år bruker ca. 4,7 millioner kroner på skyvetillegg i ukene 27-52. Nortura opplyser likevel at samvirket i 2023 har utbetalt om lag 10 millioner kroner i skyvetillegg i de samme ukene. Dette indikerer at Nortura har pådratt seg merkostnader som ledd i markedsreguleringen i den ekstraordinære situasjonen, ikke i den kommersielle virksomheten. Dekning av disse merkostnadene vil i så

fall antakelig ikke være konkurransevridende.

Vi nevner også at bestemmelsen om markedsregulering i Jordbruksavtalen punkt 5 inneholder en egen regulering av «mer omfattende tiltak» i «situasjoner med overproduksjon». Bestemmelsen angi at slike tiltak skal finansieres av omsetningsavgiftsmidler og at tiltakene «utformes slik at reguleringen skjer på et så tidlig ledd i produksjonskjeden som mulig». Skyving som produksjonsregulerende tiltak synes å være i tråd med dette målet.

Vi påpeker for ordens skyld at det er en betydelig differanse mellom de kostnadene som er angitt i Norturas opprinnelige søknad (gjengitt i foreløpig protokoll fra OR-møte 8. desember 2023) og kostnadene angitt i den oppdaterte søknaden av 17. januar 2024. Noe av differansen skyldes trolig at det opereres med ulike tidsperioder, men det kan være nærliggende å be om en nærmere avklaring.»

Kluge skriver videre om skyving særskilt for gris:

«4.6.4 Kostnader til skyving

Kostnader til skyving er behandlet i punkt 4.4 ovenfor. Konklusjonen var at Omsetningsrådet har kompetanse til å dekke kostnadene forutsatt at skyvingen har vært begrunnet i markedsreguleringsformål. I dette punktet vil vi vurdere om dette stiller seg annerledes for gris på grunn av grensen for reguleringslagring.

Maksimalgrensen gjelder reguleringslagring, i praksis innfrysning av kjøtt. I utgangspunktet er det ikke naturlig å anse skyving – utsettelse av slaktning – som reguleringslagring. Vårt utgangspunkt er derfor at støtte til skyving ikke omfattes av maksimalgrensen. Spørsmålet er om det likevel har betydning at grensen for reguleringslagring var nådd da kostnadene til skyving ble pådratt.

Selv om virkemidlene etter sin art er nokså forskjellige, har skyving og reguleringslagring den samme markedsregulerende funksjonen. Skyvingen kan ses på som en annen form for lagring. Dette kan tilsi at grensen for reguleringslagring også må ha betydning for adgangen til å skyve med støtte fra Omsetningsrådet. Det at grensen er knyttet til reguleringslagring, må antakelig ses i lys av at dette er det sentrale avsetningstiltaket. Det kan derfor argumenteres for at grensen for reguleringslagring reelt sett setter en grense for hvor mye kjøtt som er støtteberettiget som ledd i markedsreguleringen.

Det kan likevel by på utfordringer å anvende grensen for reguleringslagring på skyving. I vurderingen av om grensen for reguleringslagring overhodet gjelder ved skyving, er det neppe grunnlag for å skille mellom kostnader til skyving som er pådratt før og etter grensen for reguleringslagring er nådd. Videre er det ikke gitt hvordan kostnader benyttet til å skyve slakt skal henføres til grensen for reguleringslagring. Grensen for reguleringslagring synes i det hele tatt å ikke passe ved skyving.

Selv om det er en viss usikkerhet er vårt syn at maksimalgrensen for reguleringslagring trolig ikke setter en begrensning for Omsetningsrådet adgang til å innvilge støtte til skyving.

Ettersom vi mener at skyving ikke omfattes av grensen for reguleringslagring, har det etter vårt syn ikke betydning for Omsetningsrådets kompetanse om kostnadene ble pådratt før eller etter taket ble nådd. Det at skyving har likhetstrekk med reguleringslagring, kan likevel tilsi en viss tilbakeholdenhet med å dekke skyvekostnader etter at grensen for reguleringslagring ble nådd. Det hører under Omsetningsrådets skjønn å vurdere dette.»

Landbruksdirektoratets vurdering

Skyving er noe alle slakteriene gjennomfører til en viss grad, og Nortura viser også at de i et «normalår» også har betydelige kostnader ved dette tiltaket. Situasjonen i 2023 har imidlertid vært at behovet for skyving har vært ekstraordinært høyt som følge av mye innfrysing og samtidig utfordringer med innfrysningskapasiteten. Ved redusert mulighet for innfrysing har det vært behov for å regulere tilførslene.

Kluge vurderer skyving til å være et tiltak som Omsetningsrådet har kompetanse til å gjennomføre gitt at skyvingen er begrunnet i markedsreguleringsformål. Norturas beregning av de ekstraordinære kostnadene er differansen mellom et normalår og 2023. Siden skyving er noe som også gjøres i en normalsituasjon kan det være vanskelig å være sikker på hvor mye av skyvingen som er knyttet til kommersielt behov og hva som er knyttet til den ekstraordinære situasjonen i markedsreguleringen. Samtidig er behov for tilpasninger på tilførselsiden en naturlig følge av utfordringer med innfrysingen på reguleringslager med mindre man øker nedskjæringen. Tallene fra Nortura viser også at kostnadene i 2023 har vært mer enn det dobbelte av et normalår, som altså er en betydelig økning. Samtidig har ikke Norturas tilførsler/slaktning økt i 2023. Det har imidlertid vært lavere bestillinger over forsyningsplikten som også påvirker Norturas balansering av tilførsler, reguleringslagring og nedskjæring.

Kluge bemerker at det er betydelig avvik mellom beløpet Nortura søker om i opprinnelig søknad og oppdatert søknad. Dette er svart ut av Nortura i e-post av 23. januar 2024. Den store økningen skyldes at beløpene gjelder forskjellige tidsperioder. Kostnaden per uke var høyest på slutten av året, noe som fremgår av figuren i nevnte e-post.

Landbruksdirektoratet er enige i Kluges vurdering om at Omsetningsrådet kan bevilge midler til dette tiltaket for alle kjøttslag. Nortura har benyttet skyving utover normalt behov som er forårsaket av en ekstraordinær markedsituasjon med samtidig mangel på lastbærere. Direktoratet innstiller derfor på at søknaden om kostnadsdekning for skyving innvilges.

Landbruksdirektoratet vil samtidig påpeke den ekstraordinære situasjonen som ligger til grunn og viser til at dette tiltaket i utgangspunktet skulle vært forhåndsgodkjent etter retningslinjene.

Overtid og frakt ved leieskjæring

Nortura søker om å få dekket kostnader ved overtid og ekstra frakt av varer i forbindelse med skjæring hos en annen aktør. Overtidskostnadene er beregnet ut fra overtidslister i uker. Nortura har skåret ned gris, storfe og sau ut over budsjett. Det er kun kostnader ved skjæring, pakking og noe logistikkplanlegging som er tatt med, da det er disse som kan knyttes direkte opp mot skjæring av overskuddskvantumet. Nortura ber om dekning av 70 prosent av de påløpte kostnadene, og de mener da at de med sikkerhet har utelatt overtid som normalt kunne oppstått i en slaktesesong. I tillegg har de også tatt høyde for at noe av kvantumet kunne vært skåret innenfor normal arbeidstid dersom Nortura hadde klart å planlegge med det.

Kluge skriver følgende om leie- og overtidsskjæring:

«4.5 Leie- og overtidsskjæring

Slik vi forstår Nortura, kreves det kostnader for ikke-budsjetterte kostnader for nedskjæring av kjøtt som er lagt på kommersielt lager. Etter hva vi forstår er Norturas forutsetning at kjøttet enten hadde blitt lagt som helt slakt på reguleringslager eller som helt slakt på kommersielt lager dersom det ikke var mangel på bisonpaller. Vi har ikke grunnlag for å vurdere denne forutsetningen.

Vår forståelse er at kostnadene i hovedsak gjelder skjæring av stykningsdeler og sorteringer som etter Retningslinjene ikke er reguleringsvare. Etter Retningslinjene kreves det da forhåndsgodkjenning for å få dette dekket som et avsetningstiltak. Dette utgjør som nevnt i seg selv ikke en kompetansebegrensning, men tilskudd for nedskjæring av varer som ligger på kommersielt lager reiser spørsmål om konkurransevidning.

Dekning av kostnader til varer på kommersielt lager vil etter vårt syn i utgangspunktet være konkurransevidende til fordel for Nortura. Nortura vil da få dekket en del av produksjonskostnaden på varer som er underlagt konkurranse. Øverst på s. 3 i KLFs brev av 15. januar 2024 hevdes det at også andre slakterier har hatt merkostnader høsten 2023 som følge av økt slaktevolum.

Det kan likevel tenkes at kravet til konkurransenøytralitet kan anses oppfylt i den ekstraordinære situasjonen som oppstod. Etter vårt syn vil det iallfall forutsette at 1) det med rimelighet ikke fantes andre alternative tiltak med mindre problematiske sider til konkurransenøytraliteten, 2) at det aktuelle kjøttet ville blitt lagret som helt slakt uten mangel på bisonpaller, og 3) at det kun dreier seg om merkostnader ved å måtte nedskjære kjøttet i den ekstraordinære situasjonen, og ikke senere. I så fall synes det tilstrekkelig klart at det er kompensasjonsberettiget markedsregulering som er det dominerende formål med tiltaket og at det rimeligvis ikke fantes bedre alternativer i et konkurranseperspektiv.

Dersom disse forutsetningene er oppfylt, antar vi at Omsetningsrådet har kompetanse til å innvilge søknaden. Det må påligge Nortura å sannsynliggjøre at forutsetningene er oppfylt, både fordi det er Nortura som fremsetter krav og fordi det etter Retningslinjene skulle vært søkt om forhåndssamtykke før tiltaket ble iverksatt.

Vi tilføyer at Omsetningsrådet som nevnt – uavhengig av kompetansespørsmålet – vil kunne avslå søknaden med den begrunnelse at slik støtte ikke er inkludert i Retningslinjene og at det ikke er søkt om forhåndssamtykke. Dersom Omsetningsrådet mener at spørsmålet om konkurransenøytralitet – og dermed Omsetningsrådets kompetanse – er usikker, vil det også kunne være et relevant moment i en slik vurdering.

Kostnadene til nedskjæring av gris reiser særlig spørsmål knyttet til grensen for maksimalt årlig kvantum for reguleringslagring, se punkt 4.6.3 nedenfor.»

Kluge skriver videre om leie- og overtidsskjæring særskilt for gris:

«4.6.3 Leie- og overtidsskjæring

Reguleringslagring er håndtering og innfrysning finansiert med avgiftsmidler. Maksimalgrensen for reguleringslager må dermed anses som en grense for hvor mye kjøtt Nortura kan fryse ned med slik kompensasjon. Kostnadene til overtid ved egen skjæring og leieskjæring må etter vårt syn anses som en del av kostnadene ved håndtering og innfrysning. Dersom det bevilges støtte til skjæring av gris til kommersielt lager etter at maksimalgrensen for reguleringslagring ble nådd, oppfatter vi at det vil være i strid med maksimalgrensen for reguleringslager. Etter vårt syn har Omsetningsrådet derfor ikke kompetanse til å dekke slike kostnader til skjæring av gris. Vi nevner at Nortura i den oppdaterte søknaden datert 17. januar 2024 skriver at kostnadene til leieskjæring i hovedsak gjelder gris.»

Landbruksdirektoratets vurdering

Kluges vurdering er altså at Omsetningsrådet ikke har kompetanse til å bevilge midler til disse tiltakene for gris. Når det gjelder de andre kjøttslagene antar Kluge at Omsetningsrådet har kompetanse gitt noen forutsetninger i den ekstraordinære situasjonen som oppstod. Det er altså for andre kjøttslag en gris opp til rådet å vurdere om tiltaket kan gjennomføres.

Landbruksdirektoratet er enig i Kluges vurdering om at Omsetningsrådet ikke har kompetanse for tiltakene på gris og foreslår derfor at søknaden avslås for tiltakene på gris.

For de andre kjøttslagene er det mulighet for å bevilge midler til tiltakene basert på en vurdering av forutsetningene og den ekstraordinære situasjonen. Høsten 2023 har vært en svært krevende tid i markedsreguleringen med stort reguleringslager og mangel på bisonpall. Faglagene og Norsk Landbrukssamvirke har også levert kommentarer der de legger vekt på at markedsregulator bør få dekket kostnadene knyttet til markedsregulering.

Landbruksdirektoratet oppfattet også at dette ble uttrykt av flere rådsmedlemmer i møtet 8. desember 2023. Nortura har også gjort et fradrag i overtidskostnadene for å sikre at hele beløpet er knyttet til den ekstraordinære situasjonen.

Ut fra en helhetsvurdering foreslår Landbruksdirektoratet at søknaden om dekning av kostnader ved overtid og frakt ved leieskjæring innvilges, sett bort fra kostnadene som er knyttet til gris. Landbruksdirektoratet vil også her vise til at tiltaket i utgangspunktet skulle vært forhåndsgodkjent etter retningslinjene.

Verditap og kapitalbinding

Storfe

Nortura søker om kostnadsdekning for verditap på 17 prosent tilsvarende dagens frysefradrag og kapitalkostnader for 475 tonn storfesortering. Sorteringen skulle ifølge Nortura vært lagt på reguleringslager, men på grunn av reduserte bestillinger over forsyningsplikten på slutten av året var dette ikke mulig, da de heller måtte legge helslakt på reguleringslager. Rammen for innlegg av storfe på reguleringslager gjorde at sorteringen ikke kunne legges inn i tillegg.

Kluge skriver følgende om verditap og kapitalkostnader på storfe:

«4.7 Særlige spørsmål for storfe – kostnadsdekning for suboptimal utnyttelse av grensen for reguleringslagring

Nortura har fremmet krav om dekning av verditap og kapitalkostnader på storfe. Slik vi ser det, står disse kostnadene i samme stilling. Vi behandler dem derfor samlet.

Kravet om dekning av verditap og kapitalkostnader på storfe er begrunnet i at Nortura ikke fikk utnyttet reguleringslageret fullt ut. Bakgrunnen for dette er at Nortura la helt slakt istedenfor sortering 14 % på reguleringslageret. Ettersom helt slakt inneholder bein, innebærer dette en dårligere utnyttelse av grensen på 6 300 tonn.

Nortura har opplyst at samvirket hadde skåret opp 800 tonn sortering 14 % som var planlagt lagt på reguleringslager, men at Nortura ble forhindret fra dette som følge av avbestillinger av helt slakt mot slutten av året. Ifølge Nortura var det da ikke ledig skjærekapasitet. Vi har ikke grunnlag for å vurdere disse opplysningene. Vi bemerker likevel at det ikke er gitt noen klar begrunnelse for hvorfor Nortura ikke isteden valgte å legge sortering 14 %, som allerede var skåret opp, på reguleringslager og helt slakt på kommersielt lager.

Det er opplyst at den maksimale rammen for reguleringslagring på 6300 tonn ble nådd mot slutten av året. Nortura krever kompensasjon for verditap og kapitalkostnader for ytterligere 475 tonn 14 % sortering som er innfrost på kommersielt lager. Det dreier seg om et kjøttprodukt som etter retningslinjene er definert som reguleringsvare og en kostnadsart som godtgjøres gjennom lagringsgodtgjørelsen for kjøtt lagt på reguleringslager.

Nortura har opplyst at deres opprinnelige plan var å oppnå en høyere utnyttelse av rammen på 6300 tonn ved å lagre sortering fremfor hele slakt, men at planen ble endret som følge av avbestillinger av hele slakt senhøstes 2023. Vi forstår den maksimale rammen på 6 300 tonn

som en henvisning til kjøttet som markedsregulator faktisk har valgt å plassere på reguleringslager (kombinasjonen hele slakt, stykningsdeler og sorteringer), uten at det kan tas hensyn til at lagringsrammen hypotetisk kunne være utnyttet mer effektivt ved å i større grad nedskjære og lagre sortering (uten bein). Vi kan heller ikke se at det er adgang til å overskride rammen med den begrunnelse at sorteringsvare ikke ble reguleringslagret som følge av manglende skjærekapasitet eller feilslåtte prognoser om etterspørselen av hele slakt (avbestillinger).

Så vidt vi kan forstå er således realiteten at Nortura krever (delvis) «reguleringskompensasjon» for 475 tonn reguleringsvare utover maksimalgrensen på 6300 tonn. Vi kan da ikke se at Omsetningsrådet har kompetanse til å innvilge dekning av slike kostnader.

Vi tilføyer at Norturas krav gjelder kompensasjon for et anslått fremtidig tap der det vil være usikkerhet knyttet til hva det økonomiske tapet faktisk vil bli. Det kan derfor også være usikkerhet knyttet til om kompensasjonen vil virke konkurransevridende (den ene eller andre veien). Vi går imidlertid ikke nærmere inn på det.»

Landbruksdirektoratets vurdering

Kluges konklusjon er at Omsetningsrådet ikke har kompetanse til å dekke disse kostnadene på grunn av at rammen for innlegg på reguleringslager er nådd.

Landbruksdirektoratet legger Kluges vurdering til grunn og foreslår derfor at søknaden om verditap og kapitalkostnader for storfe avslås på grunnlag av at Omsetningsrådet ikke har kompetanse til å innvilge dekning av slike kostnader.

Sau

Nortura søker også om verditap og kapitalkostnader for 477,2 tonn sau. Med utgangspunkt i markedssituasjonen mener Nortura det er riktig å legge et frysefradrag på 25 prosent til grunn for verditapet. Maksimalt frysefradrag for sau er etter retningslinjene 15 prosent. Nortura har lagt inn sau på reguleringslager fra uke 35 i 2023. Ved inngangen til 2024 lå det 334 tonn sau på reguleringslager. Det er så langt inneværende avtaleår ikke gitt frysefradrag på sau, jf. rapporten Markedsbilder pr. uke.

Kluge skriver følgende om verditap og kapitalbinding for sau:

«4.8 Særlig spørsmål for sau – krav om verdifall og kapitalkostnader

Nortura har fremmet krav om dekning av verditap og kapitalkostnader på sau. Også for sau står disse kostnadene i samme stilling, og vi behandler dem samlet.

Stykningsdeler av sau på kommersielt lager er i hovedsak ikke reguleringsvare. Etter Retningslinjene punkt 2 annet ledd skulle derfor Nortura ha innhentet forhåndssamtykke, noe som ikke er gjort. Som nevnt er manglende forhåndssamtykke ikke en begrensning i Omsetningsrådets kompetanse til å innvilge søknaden. Det vil være en del av Omsetningsrådets skjønnsfrihet å avgjøre om slik støtte bør gis i en situasjon der Nortura har valgt å gjennomføre tiltaket uten å følge den fremgangsmåten som Retningslinjene krever. Som nevnt ovenfor vil det ved den vurderingen være relevant å legge vekt på om Omsetningsrådet antar at en dispensasjon fra Retningslinjen om forhåndssamtykke vil kunne medføre en uheldig presedens.

Spørsmålet om Omsetningsrådet har kompetanse til å dekke disse kostnadene må særlig vurderes opp mot kravet til konkurransenøytralitet.

Norturas krav om å få dekket verditap og kapitalkostnad på sau synes å bygge på to

forutsetninger. For det første anfører Nortura at det aktuelle sauekjøttet hadde blitt lagt på reguleringslager som helslakt dersom det ikke var mangel på bisonpaller. For det andre antar Nortura at de aktuelle stykningsdelene i fremtiden må selges med et betydelig frysefradrag fordi konkurrentene vil kunne kjøpe helslakt fra reguleringslager med slikt fradrag. Slik vi forstår det, bygger kravet således både på en kontrafaktisk forutsetning om at helt slakt hadde blitt reguleringslagret ved tilstrekkelig tilgang på bisonpaller, og på en antakelse om fremtidig rabattert pris på disse stykningsdelene.

Nortura har gjort gjeldende at dekning av verditap og kapitalkostnader ikke er konkurransevidende. Slik vi forstår Nortura, bygger dette på en sammenligning av en alternativ-situasjon hvor helslakt ble lagt på reguleringslager. Nortura ville da fått dekket frysefradraget og kapitalkostnader. Muligheten for å ta ut rabattert helslakt fra reguleringslager ville også virket prisdempende på konkurrentenes stykningsdeler på fryseler. Sammenlignet med denne situasjonen mener Nortura at det ikke vil være konkurransevidende dersom samvirket mottar frysefradrag og dekning kapitalkostnader.

Når konkurransenøytraliteten skal vurderes, må utgangspunktet etter vårt syn være en vurdering av hvilken effekt en eventuell støtte vil ha på Norturas og konkurrentenes faktiske konkurransesituasjon i dag. Slik vi forstår det har Nortura og konkurrentene i dag de samme stykningsdelene på kommersielt lager, og alle aktører, også Nortura, vil alternativt kunne kjøpe helslakt fra reguleringslager med frysefradrag dersom det anses gunstigere enn å trekke på kommersielle lagre av stykningsdeler uten frysefradrag. Utgangspunktet synes å være at Nortura vil oppnå en konkurransefordel dersom det innvilges frysefradrag og dekning av kapitalkostnader på Norturas stykningsdeler.

Vi kan likevel ikke utelukke at en innvilgelse av søknaden kan være i overensstemmelse med kravet om konkurransenøytralitet. Dersom Omsetningsrådet finner det godtgjort at de aktuelle stykningsdelene er innfrost på kommersielt lager med «reguleringsformål» i en ekstraordinær situasjon, og støtte er nødvendig for å holde Nortura «skadesløs», vil støtten etter vårt syn kunne anses konkurransenøytral. Etter vårt syn må forutsetningen i så fall være at Omsetningsrådet både finner a) det sannsynliggjort at sauekjøttet ville blitt lagt på reguleringslager som helslakt i en situasjon uten mangel på bisonpaller, b) at Nortura i fremtiden må selge de aktuelle stykningsdelene med frysefradrag, og c) at det ikke fantes bedre alternative tiltak.

Vi har ikke grunnlag for å vurdere om disse forutsetningene er oppfylt. Vi antar at vurderingene også vil være krevende for Omsetningsrådet ettersom de involverer både et hypotetisk scenario og en vurdering av fremtidig prisutvikling. Det må påligge Nortura å sannsynliggjøre at forutsetningene er oppfylt, både fordi det er Nortura som fremsetter krav og fordi det etter Retningslinjene skulle vært søkt om forhåndssamtykke før tiltaket ble iverksatt. Dersom Omsetningsrådet innvilger søknaden uten at Nortura kan sannsynliggjøre dette, er vår vurdering at Omsetningsrådet står i fare for å treffe et vedtak som er konkurransevidende, og som Omsetningsrådet dermed ikke har kompetanse til å treffe.

Vi tilføyer at Omsetningsrådet som nevnt – uavhengig av kompetansespørsmålet – vil kunne avslå søknaden med den begrunnelse at slik støtte ikke er inkludert i Retningslinjene og at det ikke er søkt om forhåndssamtykke. Dersom Omsetningsrådet mener at spørsmålet om konkurransenøytralitet – og dermed Omsetningsrådets kompetanse – er usikker, vil det også kunne være et relevant moment i en slik vurdering.»

Landbruksdirektoratets vurdering

Kluges vurdering er at å innvilge dekning av verditap og kapitalkostnader på Norturas stykningsdeler kan være konkurransevidende. Samtidig utelukker de ikke at en innvilgelse av søknaden kan være i overensstemmelse med kravet om konkurransenøytralitet dersom Omsetningsrådet finner det godtgjort at stykningsdelene er lagt på kommersielt lager med

reguleringsformål i en ekstraordinær situasjon, og at støtten er nødvendig for å holde Nortura «skadesløs». De legger så til grunn at flere forutsetninger bør være oppfylt, som at kjøttet ville blitt lagt på reguleringslager i en situasjon uten mangel på bisonpaller, at Nortura i fremtiden må selge de aktuelle stykningsdelene med rabatt, og at det ikke fantes bedre alternative tiltak. De viser videre til at de antar disse vurderingene vil være krevende for Omsetningsrådet, siden de involverer et hypotetisk scenario og en vurdering av fremtidig prisutvikling. De viser samtidig til at om Nortura ikke kan sannsynliggjøre disse forutsetningene, står Omsetningsrådet i fare for å treffe et vedtak som er konkurransevridende, noe Omsetningsrådet ikke har kompetanse til å treffe.

Dekning av verditap og kapitalkostnader innebærer en kostnadsdekning for antatte fremtidige kostnader. Høsten 2023 og hittil i år har det ikke vært frysefradrag på sau på reguleringslager. Det fremkommer både av Norturas notat og KLFs kommentarer at man har en overskuddssituasjon på sau. Samtidig vil det være usikkerhet rundt hvordan prisen utvikler seg fremover. Kluges vurdering viser også at Omsetningsrådet kan stå i fare for å treffe et vedtak som rådet ikke har kompetanse til å treffe dersom vedtaket er konkurransevridende. På grunn av den store usikkerheten knyttet til fremtidig prisutvikling og potensiell konkurransevridning, innstiller Landbruksdirektoratet på at søknaden om verditap og kapitalbinding for sau avslås.

Vedrørende regnskapet for de ekstraordinære tiltakene

I vedtaket fra Omsetningsrådets møte 8. desember står det at Nortura skal fremlegge regnskap for de ekstraordinære tiltakene innen 20. januar 2024. Sekretariatet anser at dette er oppfylt gjennom kombinasjonen av tallmateriale med beskrivelse gitt i redegjørelsen av 5. januar, oppdatert søknad av 17. januar samt endelig oppstilling av overtid, mottatt per e-post 19. januar 2023.

Oppsummering av kostnadene som Nortura søker dekket er som følger:

Kostnad	Kroner
Innkjøp av jumbokartong og plastbakk	1 578 697
Frysecontainere lam, anslag	3 200 000
Skyving av gris, storfe, sau og lam	5 242 785
Verditap ved salg av overskuddsvarer	13 313 307
Overtid	3 496 658
Frakt ved leieskjæring	1 690 889
Kapitalkostnader	1 420 201
Sum	29 942 537

Beløpet for overtid er oppdatert med endelig tall, ettersendt 19. januar.

I endelig oversikt over overtidstimer fører Nortura opp 809 timer knyttet til administrasjon. Landbruksdirektoratet innstiller på at kun overtidstimer knyttet til storfe og småfe dekkes, og foreslår derfor at administrasjonskostnadene knyttet til overtiden dekkes med like stor andel som storfe og småfe utgjør av timeforbruk på de tre dyreslagene. Dette utgjør 73 prosent av timeforbruket.

Som omtalt tidligere er endelig kostnad for frysecontainere brukt for lagring av lam usikker inntil behovet for å benytte dem opphører. Landbruksdirektoratet foreslår at dersom beløpet avviker betydelig fra estimatet på 3,2 mill. kroner skal regnskapet legges frem for Omsetningsrådet for godkjenning, hvis ikke delegeres sluttkontrollen til Landbruksdirektoratet.

Nortura har per nå ikke innhentet revisorbekreftelser for de ulike ekstraordinære kostnadene

som har påløpt. Landbruksdirektoratet anser det som rimelig at Omsetningsrådet fatter vedtak om hvilke kostnader Nortura faktisk vil få dekket før de engasjerer revisor til dette. Ved normal saksgang er fristen for å oversende regnskap for foregående år, inklusive revisorbekreftelser, 1. mars påfølgende år. Landbruksdirektoratet foreslår at tallgrunnlaget for de ekstraordinære kostnadene godkjennes med forbehold om ettersendte revisorattester uten merknader av betydning, og at myndighet til å kontrollere disse delegeres til sekretariatet.

Landbruksdirektoratet innstiller på at følgende tiltak innvilges:

- Innkjøp av jumbokartong og plastbakk
- Frysecontainere for lagring av lam
- Skyving av gris, storfe, sau og lam
- Overtidskostnader på storfe og sau
- Frakt ved leieskjæring av storfe

Landbruksdirektoratet innstiller på at følgende tiltak avslås:

- Verditap ved salg av overskuddsvarer av storfe og sau
- Overtidskostnader på gris
- Frakt ved leieskjæring av gris
- Kapitalkostnader knyttet til storfe og sau