

PROTOKOLL
for
møte i Omsetningsrådet
mandag 27. mai 2024 kl. 14:30
i
Landbruksdirektoratet

Møtet ble hevet kl. 15:45.

Til stede:	Björg Tørresdal, Thea Susanne Skaug (digitalt), Bjørn Gimming, Tor Jacob Solberg, Hans Thorn Wittussen (vara for Johan Narum), Anne Jødahl Skuterud, Gaute Lenvik, Bjørn-Ole Juul-Hansen, Anne Berit Aker Hansen (digitalt), Vidar Olsen og Marit Haugen
Forfall:	Johan Narum
Fra Landbruksdirektoratet:	Mari Vengnes, Jørn Rolfsen, Jens Tjentland, Ida Louise Bjønness, Hans Peder Hvide Bang og Ellen Karin Solevåg

Saksliste

055/24	Godkjenning av innkalling og dagsorden	2
056/24	Egg – Prioriteringsregelen for egg - utsatt sak	4

Sak nr.: 055/24	Sektor: Alle	Styre/råd: OR
Behandling: 27.05.2024	Tittel: Godkjenning av innkalling og dagsorden	Saks nr.: 24/54574-1

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.: 056/24	Sektor: Egg	Styre/råd: OR
Behandling: 27.05.2024	Tittel: Egg – Prioriteringsregelen for egg - utsatt sak	Saks nr.: 24/23782- 17

Beskrivelse

Landbruks- og matdepartementet har i brev av 18. april 2024 bedt Omsetningsrådet om å ta stilling til om Norturas praksis hva gjelder forsyningsplikt på egg er i samsvar med markedsreguleringsforskriften § 4-4 annet ledd.

Landbruksdirektoratet anbefaler under tvil at Omsetningsrådet skal konkludere at den praksis som Nortura følger når det gjelder forsyningsplikt på egg ikke er i samsvar med regelverket og at praksis må bringes i samsvar med regelverket.

Hjemmel

Lov 10. juli 1936 nr. 6 om å fremja umsetnaden av jordbruksvaror § 11 første og fjerde ledd
Forskrift 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvare § 4
Forskrift 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer § 4-4

Forutsetninger

Vedlegg

Brev fra Landbruks- og matdepartementet datert 18. april 2024
Notat fra Nortura SA til Omsetningsrådet datert 8. mai 2024

Forslag til vedtak

Landbruks- og matdepartementet har i brev av 18. april 2024 bedt Omsetningsrådet om å ta stilling til om Norturas praksis hva gjelder forsyningsplikt på egg er i samsvar med markedsreguleringsforskriften § 4-4 annet ledd.

Omsetningsrådet har kommet til at den praksis som Nortura følger når det gjelder forsyningsplikt på egg ikke er i samsvar med regelverket.

Omsetningsrådet ber om at denne praksis bringes i samsvar med regelverket.

Møtebehandling

Nortura sendte 23. mai 2024 et alternativt forslag til vedtak med begrunnelse. Nortura fremmet ikke forslaget i møtet. Innspillet er vedlagt protokollen.

Norges Bondelag sendte 26. mai 2024 et alternativt forslag til vedtak med begrunnelse til Omsetningsrådet. Bjørn Gimming fremmet følgende forslag i møtet:

1. «Innledning

Norges Bondelag viser til Omsetningsrådets sak 053/24 og fremmer et annet forslag til vedtak enn sekretariatet (Landbruksdirektoratet).

Bakgrunnen for det alternative forslaget er dels at Norges Bondelag mener rettskildene leder til et annet resultat enn sekretariatets innstilling, dels at utfallet av denne saken er helt avgjørende for muligheten til å opprettholde full markedsdekning basert på norsk eggproduksjon over tid.

Uten avsetningsmuligheter i en normalsituasjon med noe over full markedsdekning av norske egg, vil konsekvensen bli varig underdekning. Denne saken har derfor direkte betydning både for antallet norske bønder som i fremtiden kan drive med eggproduksjon, for norske forbrukere som ønsker norske egg fremfor importegg, og for den norske selvforsyningsgraden som blir redusert dersom markedsregulator ikke kan ta unna overskuddet av egg utenfor etterspørselstoppene.

2. Forslag til vedtak

Med den nærmere begrunnelse som følger nedenfor, fremmer Norges Bondelag følgende forslag til vedtak i Omsetningsrådets sak 053/24:

«Omsetningsrådet har kommet til at den praksis som Nortura følger når det gjelder forsyningsplikten på egg, er i samsvar med markedsreguleringsforskriften § 4-4 andre ledd. De samlede landbrukspolitiske målsettinger taler også for en slik forståelse av regelen, herunder målet om høyest mulig selvforsyning, hensynet til forbruker i et langsiktig perspektiv og hensynet til primærprodusentene».

3. Bakgrunn og utgangspunkter for drøftelsen

Landbruks- og matdepartementet ba i brev av 18. april 2024 Omsetningsrådet om å:

«... ta stilling til om Norturas praksis hva gjelder forsyningsplikt på egg er i samsvar med markedsreguleringsforskriften § 4-4 annet ledd. (...)».

Landbruksdirektoratet har utredet saken på vanlig måte for Omsetningsrådet. Det fremgår av utredningen at direktoratet har vært i tvil, men landet på at Norturas praksis ikke er i samsvar med markedsreguleringsforskriften § 4-4 annet ledd.

Oslo tingrett kom i kjennelse av 19. mars 2024 (24-036799-OSL) til motsatt resultat, i en sak om midlertidig forføyning anlagt av den Stolte Hane mot Nortura. Omsetningsrådet er enig med Landbruksdirektoratet i at saken kun er bindende mellom partene, og at en kjennelse i en forføyningssak har begrenset rettskildemessig vekt. Samtidig er det en grundig avgjørelse, der retten har gått systematisk gjennom rettskildene og anvendt disse på de faktiske forhold. Kjennelsen er på dette grunnlag både relevant og interessant når Omsetningsrådet skal ta stilling til det spørsmålet som Landbruks- og matdepartementet har reist. Dette vil bli drøftet nærmere i punkt 4 under.

Som nevnt foran er det videre nødvendig å se de rettslige utgangspunktene i sammenheng med de landbrukspolitiske realiteter. Norsk jordbruk er en politisk næring og regelverket rammer inn og skal bidra til å nå de målsettinger som er satt av Stortinget og partene i jordbruksavtalen. De landbrukspolitiske målsettinger gir derfor et bakteppe for forståelsen av regelverket, men det er ikke anledning til å gå utenfor rammen av de regler som er gitt. De landbrukspolitiske målsettinger drøftes nærmere i punkt 5 under.

4. Spørsmålet om Norturas praktisering av forsyningsplikten på egg er i samsvar med markedsreguleringsforskriften § 4-4 annet ledd

Det vises til saksinnstillingen fra sekretariatet med vedlegg, herunder Norturas notat til Omsetningsrådet datert 8. mai 2024, vedlagt ovennevnte kjennelse fra Oslo tingrett i forføyningssaken mellom Den Stolte Hane og Nortura.

Landbruks- og matdepartementet har bedt Omsetningsrådet ta stilling til om Norturas praksis er i samsvar med markedsreguleringsforskriften § 4-4 annet ledd. Dette er et rettsspørsmål som innebærer at vedtak fattet av rådet må bygge på juridisk metodelære og avveining av de relevante rettskilder. Landbruks- og matdepartementet har i sitt brev av 18. april 2024 lagt til grunn at man «... anser de spørsmål saken reiser som godt belyst gjennom Norturas ulike redegjørelser og sekretariatets innstilling».

Omsetningsrådet er som allerede nevnt, enig med Landbruksdirektoratet i at Oslo tingretts kjennelse av 19. mars 2024 ikke er et prejudikat. Dette har også Nortura lagt til grunn i sitt notat 8. mai 2024 (side 8). Samtidig kan Omsetningsrådet slutte seg til det Nortura har fremholdt i sitt notat av 8. juni 2024 (side 8):

«Med mindre det påvises mangler ved rettsanvendelsen, eller det er feil ved faktum som er lagt til grunn (eller faktum i ny sak avviker), er det naturlig å forvente at en annen (...) domstol vil vurdere saken noenlunde likt.»

Slik Omsetningsrådet ser det, er det sentrale spørsmålet om Oslo tingrett har oversett relevante rettskilder, rettskildefaktorer eller bevis, i sin vurdering av det tolkingsspørsmålet som Omsetningsrådet nå skal ta stilling til.

Omsetningsrådet vil i den forbindelse bemerke at tolkingsspørsmålet for tingretten er det samme spørsmålet som nå foreligger for Omsetningsrådet. Det har i den forbindelse ikke betydning at saksøkers påstand var formulert som et forbud, ettersom den bakenforliggende juridiske vurderingen samsvarer med den vurderingen som Landbruks- og matdepartementet har bedt Omsetningsrådet om å gjennomføre.

For ordens skyld vil Omsetningsrådet tilføye at tingretten fikk seg forelagt saksinnstillingen til Omsetningsrådets møte 13. mars 2024 i sak 17/24, som en rettskilde påberopt av Den Stolte Hane. Det spørsmålet som Omsetningsrådet nå skal ta stilling til, bygger derfor i det alt vesentlige på samme tekst og har samme innhold som den saksinnstillingen Oslo tingrett fikk seg forelagt. Det er ikke identifisert nye rettskilder eller andre hensyn som gjør seg gjeldende nå, og som Oslo tingrett ikke hadde mulighet til å ta i betraktning.

Etter Omsetningsrådets syn foreligger det ikke forhold ved kjennelsen fra Oslo tingrett som er uriktige, verken med hensyn til fakta, juss eller rettsanvendelse. Kjennelsen er klart nok ikke bindende for Omsetningsrådet, men systematisk og grundig når det gjelder tolkningen av rettskildene og anvendelsen av rettsreglene på de faktiske forhold. Oslo tingrett har samme forståelse av rettsreglene og rettsanvendelsen som det Nortura har fremholdt i sitt notat av 8. mai 2024.

Omsetningsrådet er i likhet med Oslo tingrett av den oppfatning at Norturas forståelse av markedsreguleringsforskriften § 4-4 annet ledd er korrekt, og at både ordlyden og forarbeidene underbygger dette. Omsetningsrådet slutter seg etter dette til Norturas vurdering av markedsreguleringsforskriften § 4-4 annet ledd, slik denne er beskrevet i vedlagte notat av 8. mai 2024, se særlig notatets kapittel 4.

Omsetningsrådet har etter dette kommet til at Norturas praktisering av forsyningsplikten på egg, er i samsvar med markedsreguleringsforskriften § 4-4 annet ledd.

5. De landbrukspolitiske målsettinger

Som nevnt under punkt 3 foran, danner de landbrukspolitiske mål fastsatt av Stortinget og partene i jordbruksavtalen et bakteppe for forståelsen av regelverket. Dette er naturlig ettersom regelverket er en oppskrift på hvordan de landbrukspolitiske målsettinger skal gjennomføres. Regelverket danner grensene for gjennomføring av landbrukspolitikken. I markedsreguleringssammenheng er regelverket relativt detaljert, for å balansere de landbrukspolitiske målene mot andre viktige hensyn, særlig konkurransenøytralitet.

Av denne årsak må markedsregulatorenes praksis ligge innenfor rammen av de regler som er gitt. Tilsvarende må aktørene kunne ha tillit til at handlinger innenfor regelverket står på trygg grunn. Innenfor markedsreguleringen forsterkes dette behovet når praksis innenfor reglene er avgjørende for å nå de målsettinger for landbrukspolitikken som Stortinget har bestemt.

Landbruksdirektoratet har fremholdt at det skal mye til for å tolke ordlyden i en forskrift innskrenkende. Omsetningsrådet er enig i dette. Det må som utgangspunkt foreligge klare holdepunkter for at dette har vært hensikten. Det kan likevel tenkes at ordlyden også kan tolkes innskrenkende dersom praktiseringen av regelverket åpenbart er i strid med de mål for landbrukspolitikken som er fastsatt av Stortinget. Det skal imidlertid mye til før det kan konstateres slik målkonflikt når regelverket er fulgt, og alle relevante mål må avveies mot hverandre før det konkluderes endelig.

Omsetningsrådet vil i likhet med Landbruksdirektoratet presisere at markedsreguleringen ikke er til for foredlingsleddet, men primærprodusentene. Praktiseringen av reglene må ligge innenfor de overordnede landbrukspolitiske målsettinger og avgrensninger, der konkurransenøytralitet, forbrukerhensyn og økt selvforsyning er viktige hensyn.

Det fremgår av Norturas notat til Omsetningsrådet den 8. mai 2024 og av kjennelsen fra Oslo tingrett, at en innskrenkende fortolkning av ordlyden i markedsreguleringsforskriften § 4-4 annet ledd, sannsynligvis vil føre til bortfall av markedsreguleringen på egg. Dette vil i sin tur føre til økt import og redusert eggproduksjon blant norske bønder. En slik utvikling vil gi negative landbrukspolitiske konsekvenser i form av lavere selvforsyningsgrad på egg og redusert verdiskaping i jordbruket. I tillegg er det sannsynlig at eggproduksjonen blir sentralisert og dermed vil bortfalle som distriktsnæring.

Det er mulig at en innskrenkende tolkning av markedsreguleringsforskriften § 4-4 annet ledd ville føre til flere norske konsumegg på markedet på kort sikt. Omsetningsrådet kan ikke se at dette er drøftet av Nortura eller omhandlet i kjennelsen fra Oslo tingrett, ut over at en «... *stans i leveringene til Revetal vil ikke øke det antall egg DSH [Den Stolte Hane] får tilgang til på forsyningsplikten*».

På den andre siden er det ifølge opplysninger gitt av Nortura i notatet av 8. mai 2024 sannsynlig at en prioritering av forbrukers behov for konsumegg på kort sikt, vil føre til et varig underskudd av norske egg på markedet på lang sikt. Dette innebærer i så fall at forbrukerne taper mer på kortsiktig omprioritering av konsumeggene fra anlegget på Revetal til butikk, enn om leveransene til eggproduktfabrikken opprettholdes slik at mottatt volum fra primærprodusent kan dimensjoneres etter etterspørselstoppene.

Omsetningsrådet viser for øvrig til Norturas grundige redegjørelse i notatet av 8. mai 2024 (punkt 3, side 5-6), for årsaken til at man mener det er riktig og viktig å opprettholde et minimum av forsyninger til eggproduktfabrikken på Revetal. Det dreier seg om at alternativet ville fjerne grunnlaget for regulering av periodiske overskudd, fordi avsetningskanalene blir borte. Dette ville i så fall både bonden, forbrukerne og samfunnet tape på. Omsetningsrådet kan etter dette ikke se at det er noen målkonflikt mellom Norturas

tolking og praktisering av markedsreguleringsforskriften § 4-4 annet ledd, og hensynet til bonden eller forbrukeren.

Omsetningsrådet vektlegger at den nasjonale selvforsyningsgraden på egg er avhengig av stabile avsetningskanaler når underskudd igjen snur til periodiske overskudd. Uten en slik mulighet er det sannsynlig at eggproduksjonen må reduseres betydelig, til et lavere nasjonalt produksjonsvolum enn i dag. Dette ville i så fall gå utover både den norske bonden og den norske forbrukeren. I tillegg ville en slik utvikling være i strid med overordnede politiske hensyn om høyest mulig selvforsyning i en stadig mer urolig verden.

Etter Omsetningsrådet syn er det på bakgrunn av ovenstående, samt opplysningene i Norturas notat av 8. mai 2024, ikke grunnlag for å tolke markedsreguleringsforskriften § 4-4 annet ledd innskrenkende. En avveining av de landbrukspolitiske målsettinger trekker i samme retning som denne forståelsen. Dette innebærer at Norturas praktisering av prioriteringsregelen i samsvar med ordlyden i forskriften, ligger innenfor rammene av regelverket.»

Det ble stemt over sekretariatets forslag til vedtak og Norges Bondelags forslag til vedtak. Bjørg Tørresdal, Vidar Olsen og Bjørn-Ole Juul-Hansen stemte for sekretariatets forslag. Thea Susanne Skaug, Bjørn Gimming, Tor Jacob Solberg, Hans Thorn Wittussen, Anne Jødahl Skuterud, Gaute Lenvik, Anne Berit Aker Hansen og Marit Haugen stemte for Norges Bondelags forslag. Dermed ble forslaget fra Norges Bondelag vedtatt med åtte mot tre stemmer.

Protokollen fra denne saken frigis 27. mai 2024 kl. 16:45.

Vedtak

Omsetningsrådet har kommet til at den praksis som Nortura følger når det gjelder forsyningsplikten på egg, er i samsvar med markedsreguleringsforskriften § 4-4 andre ledd. De samlede landbrukspolitiske målsettinger taler også for en slik forståelse av regelen, herunder målet om høyest mulig selvforsyning, hensynet til forbruker i et langsiktig perspektiv og hensynet til primærprodusentene.

Egg – Prioriteringsregelen for egg - utsatt sak

Landbruks- og matdepartementet har i brev av 18. april 2024, med referanse til Omsetningsrådets sak 17/24 av 13. mars 2024, bedt Omsetningsrådet ta stilling til «om Norturas praktisering hva gjelder forsyningsplikt på egg er i samsvar med markedsreguleringsforskriften §4-4 andre ledd».

Omsetningsrådets juridiske grunnlag for å pålegge Nortura å prioritere konsum

Innledning

I innstilling 17/24 ble det diskutert to grunnlag som kunne være relevante for å pålegge Nortura å prioritere egg til konsummarkedet i en underskuddssituasjon. For det første Omsetningsrådets generelle myndighet til å pålegge markedsregulator plikter innenfor markedsbalanseringen jf. omsetningsloven § 11 første ledd. Denne kunne nyttes til å pålegge markedsregulator å bruke alle de virkemidlene som de har tilgjengelig til å bidra til å nå målsettingen om at det skal være tilstrekkelig med konsumegg til forbruker våren 2024, jf. markedsreguleringsforskriften § 3-1 andre ledd. For det andre ble det vist til markedsreguleringsforskriften § 4-4 som om forsyningsplikt, som inneholder en bestemmelse om prioritering av egg til konsum.

I Landbruksdirektoratets innstilling ble det konkludert at Omsetningsrådets generelle myndighet til å pålegge markedsregulator plikter jf. loven § 11, første ledd og forskriften § 3-1 andre ledd var tilstrekkelig til å nå målsettingen om at det skal være nok konsumegg til forbruker våren 2024 dersom rådet fattet et vedtak om dette rettet mot Nortura. Det var derfor ikke nødvendig å nytte markedsreguleringsforskriften § 4-4, som ifølge direktoratets innstilling fremsto som mer uklar.

Omsetningsrådet valgte imidlertid å ikke pålegge Nortura noen plikt til å prioritere konsum. I rådets vedtak heter det «Omsetningsrådet... tar til etterretning de tiltak markedsregulator gjennomfører for å sikre best mulig forsyning av konsumegg.». Vi kommer tilbake til dette senere i innstillingen. Ellers viste rådet til at Landbruks- og matdepartementet har startet en gjennomgang av reglene i rammeforskriften for kjøtt og egg som det tas sikte på å avslutte før sommeren 2025.

Landbruks- og matdepartementet har det overordnede ansvaret for landbruksforvaltningen i Norge. Departementets myndighet overfor Omsetningsrådet er regulert i omsetningsloven, som bl.a. innebærer at departementet kan omgjøre rådets vedtak dersom «vedtaket er i strid med lov, føresegner, eller gjeldende jordbruksavtale. Kongen, (dvs. Kongen i statsråd), kan gjøre om vedtak dersom vedtaket er i strid med samfunnsinteresser.» jf. loven § 11 fjerde ledd. Det kan også nevnes at representanten fra Landbruks- og matdepartementet er rådets leder, jf. loven §§ 2 og 3. Rådets leder skal sørge for behandling av aktuelle saker som hører inn under rådet, og kalle inn til rådsmøter og lede rådsbehandlingen jf. Instruks for Omsetningsrådet av 11. desember 2020 punkt 1.

Landbruks- og matdepartementet har i brev av 18. april 2024, vist til sin myndighet i loven § 11 fjerde ledd, og bedt om at rådet treffer et nytt vedtak i saken. Departementet gir uttrykk for at rådets ansvar for markedsreguleringen, og de formkrav som stilles til et slikt vedtak etter forvaltningsloven (det blir vist til forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a), som tilsier at det tas konkret stilling til om hvorvidt rådet mener at Nortura praktiserer sine oppgaver i markedsreguleringen i samsvar med regelverket. Det heter i departementets brev:

«Slik også Omsetningsrådet la til grunn, har departementet startet en gjennomgang av reglene i rammeforskriften for kjøtt og egg, og tar sikte på å ferdigstille denne gjennomgangen før sommeren 2025. At departementet vil gjennomgå regelverket på dette området fritar imidlertid ikke Omsetningsrådet fra plikten til å tolke og forvalte dagens

regelverk frem til eventuelle endringer er vedtatt.» (vår strek)

På bakgrunn av de føringer som her blir lagt på rådet fra departementet, legger Landbruksdirektoratet som sekretariat for rådet, i samråd med rådets leder, til grunn at det skal utarbeides en ny innstilling og gjøres en ny behandling av saken med et nytt vedtak i et samlet Omsetningsråd. Vedtaket skal være utformet slik at dette skal være egnet for prøving av Landbruks- og matdepartementet jf. omsetningsloven § 11 fjerde ledd, og forvaltningslovens krav til et vedtak.

At vedtaket skal oppfylle kravene i forvaltningsloven må innebære at vedtaket må oppfylle kravene til begrunnelse av enkeltvedtak (som fastsetter rettigheter og plikter for Nortura) i forvaltningsloven § 24, som lyder:

«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.»

Landbruksdirektoratet som sekretariat for Omsetningsrådet vil i det følgende utarbeide et vedtak i samsvar med disse krav. Vedtaket vil bli utarbeidet ut fra Landbruksdirektoratets selvstendige faglige vurdering av fakta, jus og forvaltningsskjønn. Ut fra diskusjonen i rådet i møtet 13. mars 2024 og skriftlige innspill til forrige og kommende møte i Omsetningsrådet, er det mulig at medlemmer i rådet vil ha en annen oppfatning av fakta, jus og forvaltningsskjønn enn direktoratet, og på denne bakgrunn fremme et annet forslag til vedtak. Dersom et slikt forslag skulle få flertall, vil dette vedtaket måtte begrunnes på et selvstendig grunnlag i samsvar med forvaltningslovens krav. Direktoratet kommer tilbake til dette nedenfor.

Direktoratet har merket seg at Landbruks- og matdepartementet legger til grunn at saken er godt nok opplyst. Det heter i brevet:

«Landbruks- og matdepartementet ber Omsetningsrådet om å ta stilling til om Norturas praksis hva gjelder forsyningsplikt på egg er i samsvar med markedsreguleringsforskriften § 4-4 annet ledd. Departementet anser de spørsmål saken reiser som godt belyst gjennom Norturas ulike redegjørelser og sekretariatets innstilling. Det anmodes derfor om at avgjørelse i saken treffes så snart dette er praktisk mulig.» (vår strek)

Landbruksdirektoratet er enig med departementet at sakens faktiske side og Nortura som berørt part sitt syn på saken, er godt nok belyst i saksforberedelsene til sak 17/24 med innstillingen med de vedleggene som ligger på denne saken, samt rådets behandling i møtet. Direktoratet vil i sin behandling av saken bygge på dette grunnlaget i nærværende innstilling, sammen med departementets brev.

Nortura har i et notat til Omsetningsrådet ved sekretariatet av 8. mai 2024 kommentert saken og Landbruks- og matdepartementets brev. I notatet kommenterer samvirket behandlingen av saken så langt, det gis en redegjørelse for sakens betydning for produksjon av eggprodukter herunder eggproduktfabrikkenes funksjon som reguleringsanlegg, endelig kommenteres Norturas rettslige standpunkt. Det konkluderes at:

«Ut fra de rettskildene som foreligger er ikke Norturas forståelse og praktisering av forsyningsplikten uriktig på noen måte. Det bes derfor om at OR stadfester dette i sitt vedtak i saken.

En annen tolkning vil, som beskrevet i punkt 3 ovenfor, få alvorlige konsekvenser for til å markedsreguleringen og norsk selvforsyning. Det er ikke usannsynlig at markedsreguleringen på egg vil bortfalle innen noe tid som konsekvens av dette.

Det er også verdt å påpeke at en annen tolkning av prioriteringsregelen i markedsreguleringsforskriften § 4-4 (2), tredje punktum, ikke vil ha noen betydning for omfanget av Norturas leveranser til andre aktører på forsyningsplikten. I en situasjon med underskudd og importåpning fordeles mengden av norske egg (både fra Nortura og andre) ut fra historiske markedsandeler og kjøp.

En annen tolkning av prioriteringsregelen vil derfor kun lede til at Nortura kan selge noen flere konsumegg til sine dagligvare- og HORECA-kunder – noe Nortura isolert sett vil oppnå en høyere fortjeneste ved å gjøre. Fordelt på volumene som allerede kanaliseres til disse markedene, og fordelt på alle Norturas kunder, vil den eventuelle tilleggsmengden kun ha helt marginal betydning og på ingen måte sikre at Norturas kunder oppnår de volumene de ønsker seg.

Nortura forutsetter at hensynet til kontradiksjon ivaretas ved ORs videre behandling av saken gjennom at Nortura gjøres kjent med, og får tilstrekkelig anledning til å uttale seg, dersom noen skulle anføre at det foreligger andre relevante rettskilder enn de som er omtalt ovenfor.»

Direktoratet vil i det følgende, etter en gjennomgang av Omsetningsrådets ansvar for prioritering av egg til konsum, drøfte de to juridiske grunnlagene som etter direktoratets syn er relevante for at Omsetningsrådet kan pålegge Nortura å prioritere egg til konsum, og som kan gi grunnlag for et vedtak i saken.

Norturas notat av 8. mai 2024 vil også bli kommentert.

Generelt om Omsetningsrådets ansvar for å sørge for prioritering av egg til konsum

Regelverket som Omsetningsrådet forvalter må tolkes i lys av rådets ansvar som en del av landbruksforvaltningen i Norge. Direktoratet skal derfor gjennomgå hvilket ansvar rådet har for å prioritere egg til konsum utfra overordnede offentlige styringsdokumenter.

Omsetningsrådet er et landbruksforvaltningsorgan, og skal innenfor de rammene og målene som omsetningsloven setter, gjennomføre norsk landbrukspolitikk i praksis. Kanskje den viktigste målsettingen for norsk landbrukspolitikk er matsikkerhet, dvs. at norske forbrukere er sikret tilførsel av de mest sentrale matvarene, ikke bare når tilførselen og matmarkedet fungerer godt, men også når tilførselen og markedene er mer utfordrende. Denne målsettingen har vært en viktig oppgave for landbruksforvaltningen, og har blitt fremholdt og gjentatt i sentrale offentlige dokumenter som har gjennomgått landbrukspolitikken. Ifølge siste stortingsmelding om landbrukspolitikken, Meld. St. 11 (2016-2017), har den norske landbrukspolitikken fire overordnede mål, hvorav matsikkerhet står øverst (se side 9).

Historisk sett har markedsreguleringen blitt sett som et viktig virkemiddel for å nå målet om matsikkerhet til den norske forbruker. Det kan i denne forbindelse vises til St. meld. nr. 26 (1980-81), St. prp. nr. 8 (1992-93), St. meld. nr. 19 (1999-2000) og St. meld. nr. 9 (2011-2012).

Som eksempel, beskriver St. meld. nr. 19 (1999-2000) de ulike målene for markedsreguleringen på side 86. Det heter her at:

«Markedsreguleringen er knyttet til produsent- og forbrukerinteresser og har til formål å:

- Stabilisere prisene for produsentene og bidra til noenlunde ens priser over hele landet
- Sikre avsetningsmuligheter for produsentene
- Sikre forsyninger i alle forbruksområder til en noenlunde ens pris
- Bidra til at produsentene oppnår priser mest mulig i samsvar med jordbruksavtalens forutsetninger, samtidig som prisen i markedet skal holdes på eller under avtalt nivå, som gjennomsnitt for året.

Markedsreguleringssystemet er utformet av hensyn til produsentene og forbrukerne og skal ikke være et sikkerhetsnett for omsetnings- og foredlingsleddene.» (vår strek)

Det fremgår av den ovennevnte gjennomgangen av norsk landbrukspolitikk, at matsikkerhet og forsyningssikkerhet, dvs. forsyning av viktige landbruksvarer til den norske befolkningen er en viktig, kanskje den viktigste oppgaven for norske landbruksmyndigheter. Som det fremgår av sitatene fra St. meld. 19, gjelder dette også for markedsreguleringen, og derigjennom også for Omsetningsrådet som har det overordnede ansvaret for denne delen av landbrukspolitikken.

Det må dermed kunne sies at Omsetningsrådet har et ansvar for å bidra til forsyning av egg til norske forbrukere. Omsetningsrådet skal i denne forbindelse ved en målkonflikt mellom primærprodusent og forbruker på den ene side og industrien på den andre side prioritere primærprodusent og forbruker, jf. sitatet «Markedsreguleringssystemet (...) skal ikke være et sikkerhetsnett for omsetnings- og foredlingsleddene».

Omsetningsrådet har pålagt markedsregulator som operativt organ en rekke ansvarsoppgaver. Rådet har gjennommarkedsreguleringsforskriften (mrf) § 3-1 sørget for at markedsregulator skal ha et selvstendig ansvar for å balansere eggmarkedet i tråd med norsk landbrukspolitikk. (Denne plikten følger som nevnt sannsynligvis også av jordbruks- og samarbeidsavtalen.). Dette må innebære at markedsregulator Nortura har et juridisk ansvar for å bidra til forsyning av egg til norske forbrukere. Dette gjelder selv om dette vil kunne redusere tilgangen til egen industri eller industri som får forsyninger over forsyningsplikten.

Omsetningsrådets generelle myndighet til å stille krav til markedsregulator

Som det fremgår at innstillingen til sak 17/24 var det i slutten av januar 2024 flere oppslag om eggmangel i butikk i media og spørsmål om det ville være nok egg i butikk våren 2024, og spesielt til påsken, dvs. fra 24. mars (pinseften) til 1. april (andre påskedag).

Som sekretariat for Omsetningsrådet fulgte Landbruksdirektoratet opp status på eggmangelen med Nortura og deres prognose for denne perioden. Landbruksdirektoratet anbefalte på denne bakgrunn at rådet traff følgende vedtak:

«Omsetningsrådet pålegger Nortura som markedsregulator om å bruke alle de virkemidlene som de har tilgjengelig til å bidra til å nå målsettingen om at det skal være tilstrekkelig med konsumegg til forbruker våren 2024 generelt og påsken 2024 spesielt.»

I Omsetningsrådets møte 13. mars 2024 ble det reist tvil om Omsetningsrådets hjemmel til å treffe et vedtak som pålegger markedsregulator slike forpliktelser (dvs. å bruke alle de virkemidlene som de har tilgjengelig til å bidra til å nå målsettingen om at det skal være tilstrekkelig med konsumegg til forbruker våren 2024 generelt og påsken 2024 spesielt). Det ble vist til Omsetningsrådets høringsnotat av 29. november 2019 pkt. 10.3, side 72, andre

avsnitt. Det heter her:

«Slik Omsetningsrådet ser det foreligger det hjemmel for de plikter markedsregulator er pålagt, ved å se omsetningsloven § 11 i lys av vilkårlæren og samtykke eller avtale som kompetansegrunnlag. Den ulovfestede vilkårlæren vil være et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag i de saker markedsregulator pålegges plikter som forutsetning for tildeling av markedsreguleringsmidler. Dette så fremt vilkårene er forholdsmessige og har saklig sammenheng med lovgrunnlaget. Pliktene som pålegges markedsregulator kan således anses som aksepterte vilkår for begunstigende vedtak om tildeling av markedsmidler. Videre foreligger det et avtalerettslig grunnlag for mottaks- og forsyningsplikten. Adgangen til å være markedsregulator bygger i bunn og grunn på samtykke og privat autonomi ved at markedsregulator frivillig har påtatt seg oppdraget som markedsregulator. Forpliktelsen er forankret i jordbruksavtalen med den tilhørende samarbeidsavtalen. Ettersom markedsregulatorene er private rettssubjekter, gir ikke omsetningsloven § 11 første ledd hjemmel for å pålegge markedsregulatorene plikter, og ettersom markedsregulatoroppdraget uansett er å anse som frivillig, mener Omsetningsrådet at en del av rådets virksomhet som dreier seg om å pålegge markedsregulator plikter, vanskelig kan karakteriseres som myndighetsutøvelse. I stedet kan slike plikter anses som avtaleforpliktelser som markedsregulatorene frivillig har påtatt seg. Informasjons-, mottaks- og forsyningsplikten er herunder akseptert som en del av dette oppdraget. Adgangen til å føre kontroll med markedsregulators virksomhet og adgangen til å ilegge markedsregulator reaksjoner vil videre bero på at markedsregulator samtykker til slike vilkår.» (vår strek)

Under diskusjonen ble det, med henvisning til høringsnotatet, stilt spørsmål ved om Omsetningsrådet kan pålegge markedsregulatorene vilkår og plikter som disse ikke har gitt sitt samtykke til.

Etter en diskusjon i rådet ble det truffet et enstemmig vedtak som lyder:

«Omsetningsrådet er godt kjent med markedssituasjonen for egg og tar til etterretning de tiltak markedsregulator gjennomfører for å sikre best mulig forsyning av konsumegg.»

Vedtaket er på en prinsipiell måte endret når det gjelder å stille krav til markedsregulator sammenliknet med det opprinnelige forslaget til vedtak fra Landbruksdirektoratet. I uttrykket «tar til etterretning de tiltak markedsregulator gjennomfører», kan det sies å ligge en premiss om at rådet ikke har myndighet til å pålegge markedsregulator å gjennomføre tiltak slik Landbruksdirektoratet foreslår, særlig tatt i betraktning Bondelagets opprinnelige forslag, og diskusjonen i rådet.

Landbruksdirektoratet hadde på sin side ikke gjort en drøftelse av hjemmelsgrunnlaget for å fremme vedtaket om at «Omsetningsrådet pålegger Nortura som markedsregulator om å bruke alle de virkemidlene ...» i innstillingen. Dette hadde sin bakgrunn i at direktoratet mente, og mener fortsatt, at det er ganske klart at Omsetningsrådet har en slik myndighet. I det følgende skal begrunnes for hvorfor Omsetningsrådet etter direktoratets syn har hjemmel til å treffe det av Landbruksdirektoratet foreslåtte vedtak om å pålegge Nortura som markedsregulator om å bruke alle de virkemidlene som de har tilgjengelig til å bidra til å nå målsettingen om at det skal være tilstrekkelig med konsumegg til forbruker våren 2024 generelt og påsken 2024 spesielt.

Det sentrale myndighetsgrunnlag for Omsetningsrådet er omsetningsloven § 11 første ledd siste punktum hvor det heter: «Pengane vert styrde av rådet.» Denne litt spesielle bestemmelsen er i realiteten hjemmel for alle rådets forskrifter, retningslinjer og vedtak overfor markedsregulator, som samlet sett er omfattende. Dette betyr at Omsetningsrådet juridiske grunnlag for styringen av markedsregulator er den juridiske konstruksjonen, «vilkår for begunstigende vedtak», eller sagt på en annen måte, penger på vilkår. Når rådet stiller midler, «Pengane ...», til rådighet for markedsregulator enten dette er til dekning av

administrative kostnader eller til konkrete tiltak, kan dette anses som et begunstigende vedtak. Rådet stiller vilkår for denne bruken. Disse vilkårene kan være mer eller mindre omfattende, fra omfattende forskrifter til mindre betydelige vedtak om enkeltsaker. Det kan oppsummeres at Omsetningsrådet styrer sin virksomhet gjennom vilkår knyttet til bevilgninger jf. uttrykket «Pengane *vert styrde* av rådet».

Denne måten å styre markedsregulator på har vært brukt så lenge Omsetningsrådet har nyttet markedsregulator til å utføre operative oppgaver i markedsreguleringen, dvs. så lenge markedsreguleringen har eksistert. Den opprinnelige loven «Millombels lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror» av 6. juni 1930 hadde en bestemmelse i § 6 som sier at «... umsetningsrådet styrer pengane til framhjelp for dei fyremåla som er nemde i § 1.» Sverre Lie skriver i boken «Omsetningsrådet gjennom 50 år» på side 49 at omsetningsloven *forutsatte* dannelsen av samvirker som kunne bidra i markedsreguleringen. Som eksempel, når flesk skulle tas med i markedsreguleringen ble «Landsorganisasjonen for fleskeprodusenter dannet, senere «Fleskesentralen», se Lie på side 51.

Gjennom de over 80 årene som loven har eksistert har det ikke vært stilt spørsmål om Omsetningsrådet kunne styre markedsregulator med hjemmel i denne bestemmelsen. Dette gjaldt frem til utvalgsleder for Balanseringsutvalget Erling Hjelmeng skrev en «evaluering av juridisk rammeverk» og stilte spørsmål om hjemmelsgrunnlaget som forelå når det gjaldt å styre markedsregulatorene til å etterleve de (nye) konkurranserettede virkemidlene *mottaks, forsynings- og informasjonsplikten*, som ble innført i 2003 som en oppfølging av rammeforskriften vedtatt av Landbruks- og matdepartementet. Han skriver i et vedlegg til rapporten fra utvalget på side 78: «Som nevnt kan forskriften fremstå som formell hjemmel for forsyningsplikt, jf. § 4 med underparagrafer, og for mottaksplikt, jf. § 5 med underparagrafer (...) I betraktning av reguleringens kompleksitet og betydning for enkeltpersoner, kan det reises spørsmål om omsetningsl. § 11, som etter sin ordlyd bare hjemler Omsetningsrådets vedtak om anvendelsen av omsetningsavgift, virkelig gir kompetanse til å gi slike regler.» (Jf. Rapport Vedlegg til Evaluering av markedsbalansering i jordbruket avgitt 24.06.2015) (vår strek)

På bakgrunn av at Hjelmeng satte spørsmåltegn ved hjemmelsgrunnlaget når det gjaldt mottaks, forsynings- og informasjonsplikten, etablerte Omsetningsrådet en ny regel (som er omtalt i det før nevnte høringsnotatet på side 72), som skal klargjøre hjemmelsgrunnlaget for Omsetningsrådets styring av markedsregulator når det gjelder *disse* pliktene. Regelen lyder nå i markedsreguleringsforskriften 3-1 tredje ledd: «Markedsregulator er forpliktet til å etterleve de vilkår som Omsetningsrådet setter vedrørende forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt.»

Det kan understrekes at Hjelmeng aldri stilte spørsmål ved hvorvidt rådet hadde hjemmel til å vedta forskrifter, retningslinjer og vedtak overfor markedsregulator når det gjelder de generelle markedsreguleringstiltakene. Hans kritikk rettet seg mot forsynings-, mottaks- og informasjonsplikten, se sitatet hvor han mener omsetningsloven «bare hjemler Omsetningsrådets vedtak om anvendelsen av omsetningsavgift».

Som nevnt ovenfor anbefalte Landbruksdirektoratet rådet å treffe et vedtak som «... pålegger Nortura som markedsregulator om å bruke alle de virkemidlene som de har tilgjengelig til å bidra til å nå målsettingen om at det skal være tilstrekkelig med konsumegg til forbruker våren 2024 generelt og påsken 2024 spesielt.» Vedtaket dreier seg om å pålegge Nortura å bruke de tradisjonelle virkemidlene som markedsregulator har, og som rådet har stilt til deres disposisjon (typisk den daglige markedsreguleringen, anmodning om tollnedsettelse, produksjonsregulerende tiltak, avsetningstiltak osv.); som markedsregulator får betalt av rådet til å gjennomføre, for å bidra til å nå en målsetting som er bestemt i norsk landbrukspolitik. Et slikt vedtak kan etter direktoratets syn åpenbart hjemles i loven § 11 første ledd og den tilhørende «vilkår for begunstigende vedtak» som myndighetsgrunnlag. Denne oppgaven er også forutsatt i markedsreguleringsforskriften § 3-1 andre ledd som

lyder: «Markedsregulator innen produksjonene egg og kjøtt av storfe, sau/lam og svin har ansvaret for å sikre et balansert marked *i samsvar med gjeldende landbrukspolitik*.»

Slik direktoratet ser det har det altså aldri blitt stilt spørsmål ved om Omsetningsrådet har myndighet til å treffe et vedtak av den karakter som direktoratet foreslo, (vedtaket omfatter *ikke* pliktene i forsynings-, mottaks- og informasjonsplikten). At rådet stiller spørsmål ved om Omsetningsrådet har myndighet til å treffe et slikt vedtak mener direktoratet er problematisk, og kan i realiteten, dersom dette blir videreført, innebære en begrensning av rådets myndighet overfor markedsregulator i fremtidige saker. Det er derfor et behov for at Omsetningsrådet på et prinsipielt grunnlag klargjør dette spørsmålet.

Slik Landbruksdirektoratet ser det, omtaler det nevnte sitatet fra høringsnotatet to ulike kompetansegrunnlag for rådets myndighetsutøvelse overfor markedsregulator, nemlig «vilkår for begunstigende vedtak» som følger av omsetningsloven § 11, første ledd, og markedsregulators «samtykke» til å påta seg plikter.

I den første delen, (frem til «Videre foreligger ...»), omtales rådets myndighet til å pålegge plikter etter læren om «vilkår for begunstigende vedtak». Det heter her: «Den ulovfestede vilkårlæren vil være et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag i de saker markedsregulator pålegges plikter som forutsetning for tildeling av markedsreguleringsmidler. Dette så fremt vilkårene er forholdsmessige og har saklig sammenheng med lovgrunnlaget.» (vår strek)

I den andre delen (etter «Videre foreligger ...»), omtales plikter som stilles til markedsregulator, som går lenger enn de krav som kan stilles etter kompetansegrunnlaget «vilkår for begunstigende vedtak». I slike tilfeller stiller Omsetningsrådet (i tråd med Hjelmengs synspunkter, se sitat ovenfor) spørsmål ved om slike plikter bare kan pålegges *etter samtykke* fra markedsregulator. Dette synspunktet kan tolkes som en oppfatning av at pliktene som legges på markedsregulator til å etterkomme mottaks-, forsynings- og informasjonspliktene, *kvalitativt* må ses annerledes enn de generelle pliktene til å drive markedsbalansering. Mottaks-, forsynings- og informasjonspliktene er langt mer inngripende ovenfor markedsregulator enn pliktene som knytter seg til å balansere markedet. Dette kommer av at disse pliktene først og fremst er satt til å ivareta markedsregulatorenes konkurrenter, ofte i strid med markedsregulatorenes egne interesser.

Landbruksdirektoratet vil på grunnlag av denne drøftelsen mene at Omsetningsrådet utvilsomt har hjemmelsgrunnlag til å treffe et vedtak som pålegger Nortura en plikt til «å bruke alle de virkemidlene som de har tilgjengelig til å bidra til å nå målsettingen om at det skal være tilstrekkelig med konsumegg til forbruker våren 2024 generelt og påsken 2024 spesielt.» Direktoratet vil nedenfor komme tilbake til hvilken betydning dette får for utformingen av innholdet i vedtaket i nærværende sak.

Omsetningsrådets hjemmel til å pålegge Nortura å prioritere egg til konsum etter forsyningsplikten

Landbruksdirektoratets innstilling i sak 17/24 inneholdt en omfattende drøftelse av spørsmålet om Omsetningsrådet hadde grunnlag til å pålegge Nortura å prioritere egg til konsum fremfor egg til industri med hjemmel i de forskriftsfestede reglene om forsyningsplikt generelt og prioriteringsreglene spesielt.

Direktoratet valgte likevel å avstå fra å trekke en konklusjon om denne plikten. Det heter i innstillingen at «Landbruksdirektoratet vil derfor avstå fra å trekke en konklusjon når det gjelder hva som er gjeldende rett når det gjelder innholdet i forsyningsplikten og de prioriteringsregler som gjelder i denne saken.»

Slik Landbruksdirektoratet så situasjonen på dette tidspunktet var det heller ikke nødvendig for Omsetningsrådet å ta stilling til innholdet i forsyningsplikten og prioriteringsreglene,

fordi rådet hadde et alternativt grunnlag å pålegge Nortura en plikt til å prioritere egg til konsum direkte hjemlet i omsetningsloven § 11 første ledd og den tilhørende praksisen med «vilkår for begunstigende vedtak». Spørsmålet om tolkningen av forsyningsplikten og de tilhørende prioriteringsreglene ble derfor ikke fremmet til behandling av rådet.

På bakgrunn av Landbruks- og matdepartementets brev må dette syn revurderes. Det heter i departementets brev av 18. april 2024:

«Omsetningsrådet har ansvaret for å balansere markedene for jordbruksvarer. Til dette ansvaret hører det å tolke og ta stilling til oppfyllelsen og praktiseringen av regelverket på rådets område.»

Det heter konkret knyttet til reglene om forsyningsplikten:

«Basert på det Nortura har opplyst overfor departementet og ut fra de forhold som fremgår av innstillingen til Omsetningsrådets sak 17/24 hefter det, slik Landbruks- og matdepartementet ser det, begrunnet tvil om Norturas praksis er i samsvar med markedsreguleringsforskriften § 4-4 annet ledd og derigjennom også tvil om praksisen er i strid rammeforskriften § 4 nr. 3.» (vår strek)

Departementet ser et behov for å ta stilling til hvordan regelverket skal tolkes i lys av departementets omgjøringsadgang etter loven § 11 fjerde ledd. Det heter at:

«Etter omsetningsloven § 11 siste ledd kan departementet omgjøre Omsetningsrådets vedtak dersom det er i strid med «lov, føresegner, eller gjeldande jordbruksavtale.» Kongen kan videre omgjøre vedtak som er i strid med samfunnsinteresser. Med hjemmel i denne bestemmelsen ser departementet behov for å vurdere hvorvidt rammeforskriftens bestemmelser om forsyningsplikt på egg er brutt.» (vår strek)

Ovenfor er redegjort for hvordan Landbruks- og matdepartementet har et overordnet ansvar for landbruksforvaltningen i Norge, og hvordan departementet har myndighet i omsetningsloven til å foreta en legalitetskontroll av Omsetningsrådets vedtak jf. § 11 fjerde ledd. På grunn av dette, sammen med de føringer som departementet legger i brevet (se sitatene ovenfor), finner direktoratet grunn til å drøfte spørsmålet om hvorvidt Nortura bryter reglene om forsyningsplikten og tilhørende prioritetsregler på nytt, slik at Omsetningsrådet får et grunnlag for å treffe et konkret vedtak som kan være gjenstand for en vurdering og ev. omgjøring av Landbruks- og matdepartementet.

Landbruksdirektoratet legger i denne vurderingen vekt på at forsyningsplikten er forankret i rammeforskriften gitt av Landbruks- og matdepartementet, og at det innenfor forvaltningen er god forvaltningsskikk at det fortrinnsvis er det forvaltningsorganet som har gitt en forskrift som skal tolke denne. En prosess som er redegjort for ovenfor vil sørge for at dette kan skje dersom det viser seg å være behov for dette.

Etter rådets vedtak 13. april 2024 har det blitt avsagt en kjennelse i Oslo tingrett i en «forføyningssak» mellom Den Stolte Hane AS og Nortura SA, sak nr. 24-036799TVI-TOSL/08 avsagt 19.03.2024. Kjennelsen gjelder Norturas forsyningsplikt overfor Den Stolte Hane, som Nortura vant. Kjennelsen er rettskraftig og er bindende mellom partene, ikke for Omsetningsrådet eller departementet når det gjelder deres forvaltning og tolkning av regelverket. Det er etter juridisk metode, ut over virkningen mellom partene, ikke grunn til å legge nevneverdig vekt på en avgjørelse fra tingretten, og enda mindre når det gjelder en forføyningssak. Kjennelsen har m.a.o. ikke prejudikatsvirkninger. Landbruksdirektoratet har derfor ikke lagt vekt på kjennelsen i den følgende vurderingen av innholdet i forsyningsplikten.

Nortura har i sitt notat av 8. mai 2024 sterkt fremholdt at spørsmålet som retten tok stilling

til i ovennevnte sak er parallell med saken som foreligger for Omsetningsrådet. Det heter i notatet på side 2: "Rettsspørsmålet (hovedkravet) som skulle behandles av retten, var helt parallelt til spørsmålet som Ldir hadde vurdert i sin innstilling til OR.» Notatet bygger også på en forutsetning om at hva Omsetningsrådet blir invitert til å ta stilling til, er om det skal nedlegges et *forbud* mot at Nortura skal levere egg til industrien. Det heter på side 2: «Nortura vil i det følgende også belyse hvorfor et forbud mot at Nortura får levere konsumegg til sin eggproduktfabrikk på Revetal når det er underskudd av egg, vil få svært negative virkninger, for Norturas kunder og forbrukerne, men også for markedsreguleringsordningen på egg, og for den nasjonale selvforsyningsgraden for egg på mellomlang sikt.»

I saken i Oslo tingrett skulle retten ta stilling til en meget inngripende påstand fra uavhengig aktør som gikk ut på at Nortura skulle «(...) forbys å levere A-egg til eggproduktfabrikker så lenge det er underskudd på konsumegg i Norge. Forbudet gjelder inntil videre og minst til 15. juni 2024.» Det er ikke overraskende at uavhengig aktør ikke fikk medhold i en slik påstand. Omsetningsrådets sak 17/24, og nærværende sak dreier seg ikke om å nedlegge forbud mot å levere konsumegg til eggproduktfabrikker. Det foreslås at Nortura blir pålagt og nytte de samlede virkemidlene i markedsreguleringen til å prioritere egg til konsum. I nærværende sak blir det også tatt stilling til om samvirket under prioriteringsreglene i forsyningsplikten er forpliktet til å prioritere konsummarkedet fremfor industrimarkedet i en underskuddssituasjon. Et sentralt spørsmål i sak 17/24 og i nærværende sak er hvilke krav Omsetningsrådet som overordnet forvaltningsmyndighet etter loven kan pålegge markedsregulator når det gjelder dennes utøvelse av en oppgave som følger av regelverket, og landbrukspolitiske styringsdokumenter som legger føringer for rådets skjønnsutøvelse.

Landbruksdirektoratet som sekretariat for Omsetnings vil i det følgende gjøre en ny vurdering av innholdet i Nortura forsyningsplikt og tilhørende prioriteringsregler. Fremstillingen vil i stor grad basere seg på innstillingen i sak 17/24.

Forsyningsplikten er primært regulert i rammeforskriften gitt av Landbruks- og matdepartementet som retter seg mot Omsetningsrådet. Forskriften har en regel om bruk av konsumegg i en situasjon med underdekning. Regelen i § 4 nr. 3 andre ledd sier at det ved underskudd av konsumegg, ikke skal nyttes konsumegg gjennom forsyningsplikten for å dekke opp underdekning av industriegg som produksjonsgrunnlag ved eggproduktfabrikk, se forskrift 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer (rammeforskriften) § 4 som lyder:

«Vedtak om markedsregulators forsyningsplikt skal gi uavhengige aktører tilgang til råvarer på like vilkår.

(...)

3) Egg

Forsyningsplikten gjelder for norskproduserte usorterte konsumegg på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen. Normalt skal markedsregulator søke å gi alle aktører samme dekningsgrad med norsk råvare, med utgangspunkt i aktørenes bestilling.

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

produksjonsgrunnlag ved eggproduktfabrikk.

Forsyningsplikt til uavhengige aktører etter første og annet ledd, skal maksimalt settes til 500 tonn tillagt 30 pst. av aktørens innveide eggmengde fra egne leverandører foregående år.»

Regelverket for markedsreguleringen fungerer slik at de reglene som Landbruks- og matdepartementet har gitt for Omsetningsrådet i rammeforskriften, skal gjennomføres overfor markedsregulator i markedsreguleringsforskriften. Dette har også skjedd når det gjelder den ovennevnte prioriteringsregelen, se forskrift 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer § 4 og 4-4 som lyder:

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

Markedsregulator skal inngå skriftlige avtaler med uavhengige aktører som benytter seg av forsyningsplikten. Avtalen skal beskrive hvilke salgsbetingelser som knytter seg til leveransen. Det skal settes som vilkår i avtalen at uavhengige aktører som benytter seg av forsyningsplikten samtykker til de betingelser som følger av denne forskriften [§ 4](#) til [§ 4-4](#)

(...)

§ 4-4. Egg

Forsyningsplikten gjelder for norskproduserte usorterte konsumegg på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen. I en normal markedssituasjon skal markedsregulator søke å gi alle aktører samme dekningsgrad med norsk råvare med utgangspunkt i aktørenes bestilling.

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

Forsyningsplikt til uavhengige aktører etter første og annet ledd, skal maksimalt settes til 500 tonn tillagt 30 pst. av aktørens innveide eggmengde fra egne leverandører foregående år. Henvendelser om leveranser fra nystartede produksjonsbedrifter skal i den grad de ikke er urimelige, imøtekommes.

Eggpakkerier som ønsker å kjøpe egg over forsyningsplikten, skal gi bindende bestilling til markedsregulator innen den 10. i måneden før leveranse skal finne sted.»

Det følger av den her siterte markedsreguleringsforskriften (mrf.) § 4 om markedsregulator Norturas forsyningsplikt, at samvirket skal gi uavhengige aktører (dvs. virksomhet som ikke er organisatorisk tilknyttet markedsregulator) tilgang til råvarer på like vilkår som egne bedrifter. Forsyningsplikten er m.a.o. en kontraheringsplikt som legges på Nortura om at de ikke kan nekte å inngå kontrakt om leveranser av egg til kjøpere på forsyningsplikten som ber om dette. Forsyningen skal skje «på like vilkår» som til Norturas egen industri eller egne eggpakkerier. Dette betyr at Nortura ikke kan favorisere egen industri sammenliknet andre industriaktører. Det betyr også at Nortura indirekte er forpliktet til å levere egg til hele konsumentmarkedet på like vilkår. Regelverket har lagt begrensninger på utstrekningen av denne forsyningsplikten. Disse fremgår av mrf. § 4-4 første ledd som sier at plikten gjelder for norskproduserte usorterte konsumegg på det regulerte nivå i verdikjeden, og fjerde ledd

som sier at kjøper maksimalt kan kreve 500 tonn tillagt 30 pst. av aktørens innveide eggmengde fra egne leverandører foregående år.

At innholdet i forsyningsplikten er en kontraheringsplikt, innebærer at relasjonen mellom markedsregulatorene og de uavhengige aktørene først og fremst reguleres gjennom avtale (privat autonomi). I følge mrf. § 4 andre ledd er Nortura forpliktet til å innta alle regler som regulerer forsyningsplikten i markedsreguleringsforskriften som vilkår i salgsbetingelsene overfor den som mottar på forsyningsplikten; denne må uttrykkelig samtykke til disse vilkårene. Dette betyr f.eks. at disse er forpliktet til å akseptere de begrensningene som ligger i forsyningsplikten som fremgår av forskriften § 4-4 første og tredje ledd.

I en normal markedssituasjon skal markedsregulator søke å gi alle aktører samme dekningsgrad med norsk råvare med utgangspunkt i aktørenes bestilling, jf. mrf. § 4-4 første ledd andre punktum.

Underskuddssituasjoner er regulert i mrf. § 4-4 andre ledd. I en slik situasjon *kan* markedsregulator gå bort fra å fordele ut fra bestilling, men heller fordele varemengdene best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres tidligere ordinære (dvs. historiske) kjøp av egg. Det er et krav for at markedsregulator skal kunne fordele utfra historiske kjøp at tollavgiften på egg er satt ned i henhold til forskrift 22. desember 2005 nr. 1723 om administrative nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer (FAT).

Markedsreguleringsforskriften har en egen prioriteringsregel for konsumegg ved underdekning. Det heter i mrf. § 4-4 andre ledd siste punktum. «Ved underskudd av konsumegg, skal ikke konsumegg gjennom forsyningsplikten nyttes for å dekke opp underdekning av industriegg som produksjonsgrunnlag ved eggproduktfabrikk.»

Denne reglen om å prioritere konsumegg gjelder etter sin ordlyd (ref. uttrykket «Ved underskudd av konsumegg ...») i alle tilfeller der det oppstår underskudd på denne varen, uavhengig av om hvorvidt tollen er satt ned. Regelen legger heller ikke noe skjønnsrom til markedsregulator i en situasjon med underskudd av konsumegg, (ref. formuleringen «... skal ikke konsumegg ... nyttes»).

I følge mrf. § 4-4 gjelder forsyningsplikten for norskproduserte usorterte konsumegg på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen. Dette betyr at forsyningsplikten ikke gjelder for egg som er knekket, f.eks. heleggmasse, hvite eller plomme.

Det står sentralt i forsyningsplikten at Nortura ikke kan gi andre vilkår til de uavhengige aktørene enn til egen virksomhet. Dette fremgår av mrf. § 4 hvor det heter at «markedsregulators forsyningsplikt skal gi uavhengige aktører tilgang til råvarer på like vilkår.» Dette er likevel en regel med noen unntak. Som vi har sett ovenfor legges det begrensninger på hvor langt forsyningsplikten strekker seg, se f.eks. mrf. § 4-4 tredje ledd som sier at *uavhengig aktør* bare kan kreve 500 tonn tillagt 30 pst. av aktørens innveide eggmengde fra egne leverandører foregående år, dvs. en kvantumsbegrensning. Reglene som begrenser forsyningspliktens utstrekning, kan sies å være et unntak fra hovedregelen om likebehandling.

Det kan reises spørsmål ved om det foreligger andre unntak fra regelen om likebehandling, f.eks. regelen om fordeling i underskuddssituasjoner. Det er naturlig å ta utgangspunkt i ovenfor nevnte mrf. § 4-4 andre ledd, som sier at i underskuddssituasjoner kan Nortura fordele i henhold til tidligere ordinære kjøp. Spørsmålet er om denne regelen også gjelder Norturas egen virksomhet. Må med andre ord Nortura fordele den samlede begrensede mengde egg både til seg selv og til uavhengige aktører ut fra Norturas eggleveranser tillagt bestillinger over forsyningsplikten. . Dette er praksis i dag. Det betyr at likebehandlings-prinsippet gjelder i denne situasjonen. Noe annet hadde også vært problematisk, i så fall kunne Nortura i en underskuddssituasjon dekke opp fullt ut sin egen

industri, før de fordelte til de uavhengige.

Spørsmålet som er særlig aktuelt i denne saken er hvordan prinsippet om likebehandling forholder seg til regelen i mrf. § 4-4 andre ledd siste punktum som sier «Ved underskudd av konsumegg, skal ikke konsumegg gjennom forsyningsplikten nyttes for å dekke opp underdekning av industriegg som produksjonsgrunnlag ved eggproduktfabrikk.» Det kan som et utgangspunkt sies at denne regelen på samme måte som regelen om fordeling etter historiske bestillinger, gjelder fordeling i underskuddssituasjoner. Dette skulle tilsi at like vilkårregelen også gjaldt her. En slik regel ville føre til at også Norturas egen industri, på lik linje med de uavhengige aktørenes industri, måtte finne seg i å få redusert tilførsel av konsumegg, fordi konsumegg til dagligvare og storkjøkken skulle prioriteres. Dette ville også kunne sies at en slik regel ville være i samsvar med intensjonen bak denne regelen, å sikre at tilførsel av egg til forbruker prioriteres fremfor egg til industri. Det kan også sies at en slik tolkning av regelverket ville vært i samsvar med de politiske føringer om mat- og forsynings sikkerhet til forbruker (se ovenfor).

Det er likevel grunn til å knytte en usikkerhet til om dette er en riktig tolkning ut ifra forskriften ordlyd og forarbeidene til denne. Når ordlyden bruker formuleringen «... skal ikke konsumegg *gjennom forsyningsplikten* nyttes for å dekke opp underdekning av industriegg» kan dette tilsi at det bare er en regel som gjelder for de uavhengige aktørene som kan kreve leveranse på forsyningsplikten.

Nortura har i et vedlegg til saken pekt på at denne tolkningen kan synes å ha støtte i forarbeidene (dvs. høringsnotatet av 15. april 2003 fra Landbruksdepartementet). Formuleringene knyttet til bestemmelsen er imidlertid mangelfulle, og Nortura har ut fra sammenhengen forsøkt å utfylle disse i sin gjengivelse av brevet. Det står følgende om prioriteringsregelen i brevet på side 13, (Norturas forslag til utfylling i hakeparentes):

«I en underskuddssituasjoner skal ikke de uavhengige eggpakkeriene kunne benytte forsyningsplikten for å skaffe råvare til eggproduktfabrikker utenfor eggssamvirket. Når det er underskudd av egg [ut fra] innmeldt kjøpsbehov fra markedsaktørene for konsumegg [kan disse] derfor ikke inkludere behov for å dekke opp produksjonsgrunnlag ved eggproduktfabrikkene.» (Norturas forslag til utfylling)

Nortura har i notat om dette spørsmålet fremholdt en tolkning som går ut på at prioriteringsregel bare gjelder for leveranser knyttet til forsyningsplikten, dvs. at den ikke gjelder Norturas leveranser av egg til egen industri. De støtter seg på forskriftens ordlyd og de nevnte forarbeider. De mener også at dette er i samsvar med konkurransenøytralitetsprinsippet, fordi å pålegge Nortura en slik prioriteringsregel ville føre til at Nortura ikke kunne levere på sine inngåtte avtaler. Dette ville åpne for at uavhengige ville kunne ta markeds-andeler som ville være konkurransevridende i Norturas disfavør.

Slik Landbruksdirektoratet som sekretariat for Omsetningsrådet ser det, fremstår det, etter omtalen i høringsnotatet med avsnittet som er mangelfullt, som uklart hvordan prioriteringsregelen i mrf. § 4-4 andre ledd siste punktum er å forstå, dette gjelder særlig om markedsregulatorns egen virksomhet skal underlegges den samme prioriteringen når det gjelder prioritering av konsum fremfor industri. Direktoratet bemerker at departementet i sin omtale (siste setning i sitatet) bruker uttrykket «... ikke inkludere behov for å dekke opp produksjonsgrunnlag ved *eggproduktfabrikkene*». I avsnittet over denne setningen i høringsnotatet omtaler Landbruksdepartementet «den eggproduktfabrikk som drives av markedsregulator» og «den eggproduktfabrikk som drives av de uavhengige markedsaktørene», altså to fabrikker. Dette tilsier, slik direktoratet ser det, at også markedsregulator Prior Norges eggproduktfabrikk (den gang Prior Eggproduktfabrikk AS) var omfattet av prioriteringsregelen. Denne tolkningen vil være bedre i samsvar med intensjonen bak regelen, konkurranseaspektet i bestemmelsen samt politiske føringer, som er

å sørge for tilstrekkelig med konsumegg til forbruker.

Landbruksdirektoratet stiller seg tvilende til at det i den foreliggende situasjonen er fare for at en reduksjon av Norturas leveranser til industrien vil kunne føre til at konkurrerende leverandører vil kunne ta over leveransene som ellers skulle vært levert fra Nortura.

Direktoratet kan ikke se at det finnes andre norske leverandører som kan utnytte denne posisjonen i den nåværende aktuelle situasjonen. Med den størrelsen som Nortura har i markedet, er direktoratet også usikker på om dette vil være tilfelle i overskuelig fremtid. Dette innebærer at et pålegg fra Omsetningsrådet om å prioritere konsumegg bort fra industrileddet over til konsumegg markedet sannsynligvis ikke vil medføre konkurranse-vridning i Nortura disfavør.

Landbruksdirektoratet mener også at et regelverk som fører til en tolkning hvor Norturas egen virksomhet ikke omfattes av prioritering til konsum, fremstår som lite hensiktsmessig og dermed også lite sannsynlig. Som nevnt i gjennomgangen ovenfor, er Norturas egen virksomhet omfattet av den fordelingsnøkkelen som skal ligge til grunn for fordeling i en underskuddssituasjon hvor tollen er satt ned, dvs. fordeling etter størrelsen på tidligere historiske leveranser, jf. mrf. § 4-4 andre ledd første punktum. Dersom man ser denne regelen i sammenheng med prioriteringsregelen for konsum vil dette føre til at alle aktører får leveranser på grunnlag av historiske kjøp, men samtidig må finne seg i at leveransene til konsum går foran leveranser til industri. Det vil fremstå som lite formålstjenlig, og ikke i samsvar med «like vilkår prinsippet», om Nortura som største aktør ikke skal måtte finne seg i den samme regelen som gjelder prioritering av konsum. Nortura har jo også valgt å levere egg til DAVA Foods, til tross for at de selv mener dette er i strid med ordlyden i ramme- og markedsreguleringsforskriften. Dette begrunner de med lite kvantum og at det vil fremstå uheldig og potensielt konkurransevridende dersom Norturas eggproduktfabrikk opprettholder et minimum av råvaretilgang samtidig som konkurrenten skal avkortes. At Nortura selv sier at de bryter regelverket med den tolkningen som selskapet legger til grunn, fordi en annen tolkning, som etter Nortura syn anser riktig, vil føre til konkurransevridning, viser at det er behov for en klargjøring av hva som er gjeldende rett fra Omsetningsrådets side, og ev. i neste omgang fra departementet. Landbruksdirektoratet anbefaler å avvente en klargjøring av regelverket før en følger opp dette ev. bruddet.

En slik regel som Nortura hevder gjelder, vil også være lite i samsvar med andre prioriteringsregler av konsum i markedsreguleringen. Det vises i denne sammenheng til prioriteringsreglene for fordeling av rå melk i en underskuddssituasjon i markedsreguleringen for melk. Ifølge markedsreguleringsforskriften § 4-3 skal det i «situasjoner hvor markedsregulator har for lite tilgjengelig melk, prioriteres anvendelser til flytende melkeprodukter, dernest anvendelse til ost og til slutt øvrige melkeprodukter». Det er ikke tvilsomt at denne prioriteringsregelen også gjelder Tines egen virksomhet.

Landbruksdirektoratet ga i sin innstilling i 17/24 uttrykk for at det er grunn til å være forsiktig med å trekke en konklusjon om Norturas rettslige plikt til å prioritere konsumegg til forbrukere utfra de rettskildene som forelå, og at dette også gjaldt spørsmålet om Nortura er forpliktet til å avstå fra å levere til den private eggproduktfabrikken. På den ene side fremsto det som klart at forskriftsgiver hadde hatt som intensjon (til formål) å sørge for at markedsregulator skal sørge for konsumegg til forbruker, på den andre siden fremsto de tilhørende handlingsreglene ikke entydige. Landbruksdirektoratet avsto derfor fra å trekke en konklusjon når det gjaldt hva som var gjeldende rett når det gjaldt innholdet i forsyningsplikten og de prioriteringsreglene som gjelder i saken.

Dette stiller seg annerledes etter brevet fra Landbruks- og matdepartementet av 18. april 2024. Rådet er nå bedt om å ta stilling til om Nortura bryter forsyningsplikten med tilhørende prioriteringsregler med den praksisen som markedsregulator har når det gjelder å fordele egg i markedet i den foreliggende underskuddssituasjon.

Omsetningsrådet skal på et selvstendig grunnlag ta stilling til spørsmålet. Ovenfor er det pekt på at forskriften som er gjenstand for tolkning fremstår som uklar. Uklarheten knytter seg særlig til hvilken vekt det er grunn til å legge på forskriftens formulering, «Ved underskudd av konsumegg, skal ikke konsumegg gjennom forsyningsplikten nyttes for å dekke opp underdekning av industriegg som produksjonsgrunnlag ved eggproduktfabrikk.»

Formuleringen gir inntrykk av at det bare er den svært marginale delen av den samlede eggproduksjonen som leveres gjennom forsyningsplikten til industri som kan omprioriteres til konsum. Ut fra forarbeidene til forskriften kan det som redegjort for ovenfor stilles spørsmål ved om man egentlig har ment også å ta med Norturas egne eggproduktfabrikker som grunnlag for omprioriteringene fra industri til konsum og dagligvaremarkedet. Den sistnevnte tolkningen vil være mest i samsvar med formålet med forskriften, fordi den gir en større andel egg, også Norturas leveranser til egen industri, som grunnlag for omprioritering til konsum.

Den sistnevnte tolkningen vil også være best i samsvar med «like vilkår regelen» som er uttrykt i rammeforskriften § 4 og markedsreguleringsforskriften § 4, men som etter direktoratets mening også må ses som en viktig politisk føring for praktiseringen av markedsreguleringen. Ifølge denne regelen skal markedsregulators forsyningsplikt «... gi uavhengige aktører tilgang til råvarer på like vilkår.» Det kan altså sies at denne regelen står i motsetningsforhold til den regelen som Nortura hevder gjelder, at det er bare egg som leveres til industri på forsyningsplikten som skal kunne omprioriteres til konsumegg. I så fall er det to regler fastsatt i forskrift som står mot hverandre.

Et annet spørsmål til tolkningen av regelverket og høringsnotatet fra 2003 som har reist seg i gjennomgangen er om egg til industri i det hele tatt er omfattet av forsyningsplikten. «Forsyningsplikten gjelder for norskproduserte usorterte *konsumegg* på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen.», jf. mrf. 4-4 første ledd. Jordbruksavtalen (2023-2024) setter det regulerte nivået slik: «2.2.5 *Konsumegg* Prisgrunnlaget er engrosprisnoteringer oppnådd for representantvaren egg, klasse A over 53 gram, sortert på brett. Noteringssted for egg er Norturas anlegg i Hå.» Det kan synes mest sannsynlig at forsyningsplikten gjelder egg til konsum, siden *konsumegg* er representantvaren. Ut fra dette er eggindustrien utenfor forsyningsplikten. Setningen «Ved underskudd av konsumegg, skal ikke konsumegg gjennom forsyningsplikten nyttes for å dekke opp underdekning av industriegg som produksjonsgrunnlag ved eggproduktfabrikk.» kan derfor også være en presisering som i 2003 var ment å demme opp for en *indirekte* leveranse til privat eggindustrien, altså via leveranser over forsyningsplikten til private eggpakkerier og videre fra disse til deres privateide eggproduktfabrikk, ut fra at det står «...*skal ikke nyttes* til å dekke opp underdekning av industriegg...» Det står altså ikke «skal ikke leveres gjennom forsyningsplikten». Dette kan sees i lys av den markedssituasjonen som var den gangen:

I 2003 eksisterte det to eggproduktfabrikker av betydning: Prior Eggprodukter AS, eid av Prior Norge BA, og Eggprodukter AS. Sistnevnte var de private eggpakkerienes eggproduktfabrikk, som håndterte utsorterte egg fra disse. Nordgården AS eide 70,4 prosent av aksjene i Eggprodukter AS. Resten av aksjene var eid av de andre samvirkeuavhengige eggpakkeriene; Arne Magnussen AS, Jonas H. Meling AS og Nødland & Gundersen EFTF AS.

Det er med andre ord flere mulige tolkninger av detaljer i regelverket som ble utformet i 2003, og som for første gang er satt på prøve i år.

Når det gjelder innholdet i de politiske føringene kan disse, etter direktoratets syn, ses i sammenheng med omsetningsloven § 11 fjerde ledd og kravet til konkurransenøytralitet (dvs. at markedsreguleringen ikke skal virke konkurransevridende) som en skranke for Omsetningsrådets forvaltning. Omsetningsloven § 11 fjerde ledd forutsetter at Omsetningsrådets vedtak skal være i samsvar med gjeldende jordbruksavtale. Det heter i Jordbruksavtalen punkt 5 at «Tiltakene skal virke konkurransenøytralt mellom samvirkeforetak og andre markedsaktører.» (vår strek) Slik direktoratet ser det taler mye for

at en slik «nøytralitetsforutsetning» generelt må innfortolkes i Omsetningsrådets kompetanse etter omsetningsloven, jf. omgjøringsregelen i § 11 fjerde ledd. Det kan i denne forbindelse vises 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 direktoratets syn grunn til å legge stor vekt på slike «etterarbeider» fra Stortinget. Dette må få betydning for Omsetningsrådets tolkning av eget regelverk, herunder markedsreguleringsforskriften § 4-4 andre ledd, og den skjønnsmargin som rådet har i sitt forvaltningsskjønn når det gjelder forvaltningen av reguleringen.

I en situasjon hvor to eller flere tolkningsalternativer står mot hverandre er det i rettskildelæren grunn til å velge det tolkningsalternativet som er best i samsvar med regelens formål. Dette ville i så fall føre til at forskriftens ordlyd med uttrykket «gjennom forsyningsplikten» tolkes innskrenkende, dvs. at man ikke legger vekt på denne formuleringen i tolkningen. Det skal som regel mye til før man tolker ordlyden i en lov eller forskrift innskrenkende på grunn av uklarhet i forarbeidene, ordlyden går som regel foran. Det kan etter Landbruksdirektoratets syn likevel være grunn til å gjøre det i dette tilfellet. Derneft legges det stor vekt på det entydige bildet som offentlige dokumenter som beskriver målsettingene for markedsreguleringen gir når det gjelder, på den ene side å bidra til matsikkerhet til forbruker som overordnet mål, og på den andre siden understreke at markedsreguleringen ikke skal være et sikkerhetsnett for omsetnings- og foredlingsleddene, dvs. at eggproduktfabrikker som Nortura eier og deres leveranser til foredlingsindustrien ikke skal prioriteres.

Disse dokumentene gir også uttrykk for en klar målsetting av at markedsreguleringen skal praktiseres konkurransenøytralt. Som redegjort for ovenfor må denne målsettingen sies å legge klare føringer på rådets utøvelse av sin kompetanse. Det må også legges stor vekt på at denne forutsetningen entydig er understreket i gjeldende jordbruksavtale. Dersom forsyningsplikten blir praktisert på en måte hvor Norturas egen industri blir omfattet av omprioriteringen fra industri til konsum vil dette føre til at forsyningsgraden hos eggpakkerier som mottar egg på forsyningsplikten til konsum øker.

Endelig legges det vekt på reelle hensyn om hva som er en logisk og praktikabel regel, som harmonerer med andre liknende regler på f.eks. melk, slik dette er redegjort for ovenfor.

Nortura har under saksforberedelsene understreket at å omprioritere fra industri til konsum også vil ha store negative konsekvenser for industrien. Det vises til Norturas notat datert 8. mai 2024. Her redegjør Nortura for hvordan egg brukes i norsk industri og de endringene og tilpasningene de har greid å gjøre etter at det ble underskudd på egg i Norge. Nortura har utvilsomt gjennomført en rekke tiltak som har begrenset bruken av norske egg til industri, siden situasjonen med underdekning oppstod. Eksempel på dette er bruken av importerte egg i enkelte produkter som skal varmebehandles for å unngå kontaminering av for eksempel salmonella. På den annen side peker Nortura på de utfordringene det er å lage eggprodukter til blant annet majones- og salatindustrien der sluttproduktet ikke gjennomgår noe videre varmebehandling, og det derfor er nødvendig at disse eggene er norske på grunn av større forekomst av salmonella med tilhørende økt risiko utenfor landets grenser. I tillegg peker Nortura på utfordringen med å skille egget til hvite og plomme for egg i ukurante størrelser (xs, s og xl), som ikke vil passe inn i deres skillemaskin. Her er det derfor behov for såkalte A-egg, i flg. Nortura. Risikoen ved å gå over til plomme basert på importerte egg kan oppfattes for stor å ta og praktisk krevende. Alternativet importert varmestabilisert eggeplommepulver, kan bli et valg, men også dette har sine negative sider beskrevet av Nortura. Eggsektoren har relativt få reguleringstiltak, og med konsumeggets korte holdbarhet vil det alltid være behov for industrianvendelse av egg, av kostnads- og matsvinnhensyn så vel som

avsetningstiltak. Norturas eggproduktfabrikk har en viktig funksjon som et regulerings-anlegg, men må også ha et salgsgrunnlag som bærer virksomheten. Nortura uttrykker bekymring for produksjonsgrunnlaget ved ev. bortfall av skillevirksomheten. Det er naturlig at dette vil være problemstillinger som blir reist i forbindelse med kommende revidering av regelverket.

I notatet vektlegger Nortura også at det kun er en mindre mengde norske konsumegg, beregnet til 2 500 tonn, det er snakk om for å dekke opp behovet til den spesifikke industrien.

Situasjonen er godt beskrevet av Nortura, og mye av dette lå også som grunnlag for saksgjennomgangen i rådet i mars. Kjernen i saken som legges fram i dag er at LMD ber rådet ta stilling til om Norturas praktisering av forsyningsplikten på egg er i samsvar med gjeldende regelverk. I flere måneder har det vært en underskuddssituasjon og nødvendigvis noen som ikke har fått nok norske egg, og spørsmålet er hvordan man i en slik situasjon skal og har prioritert *mellom* ulike behov. Slik direktoratet ser det er det i forskriften og styringsdokumentene for norsk landbrukspolitikk, tatt stilling til dette spørsmålet, at forbrukerne skal prioriteres i en underskuddssituasjon. At mat- og forsyningssikkerhet til forbruker er et prioritert mål i landbrukspolitikken, og at industri og foredling har lavere prioritet er grundig gjort rede for foran i innstillingen.

Etter en samlet vurdering konkluderer Landbruksdirektoratet, under tvil, at Nortura sin tolkning bryter med markedsreguleringsforskriften § 4-4 andre ledd.

Anbefaling

Det foreslås følgende vedtak:

Landbruks- og matdepartementet har i brev av 18. april 2024 bedt Omsetningsrådet om å ta stilling til om Norturas praksis hva gjelder forsyningsplikt på egg er i samsvar med markedsreguleringsforskriften § 4-4 annet ledd.

Omsetningsrådet har kommet til at den praksis som Nortura følger når det gjelder forsyningsplikt på egg ikke er i samsvar med regelverket.

Omsetningsrådet ber om at denne praksis bringes i samsvar med regelverket.